

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

Горан С. Вујовић

**ПОЛИТИКА УСЛОВЉАВАЊА ЗА ПРИЈЕМ
У ЧЛАНСТВО МЕЂУНАРОДНИХ
ОРГАНИЗАЦИЈА – СТУДИЈА СЛУЧАЈА:
ЕВРОПСКА УНИЈА**

Докторска дисертација

Београд, 2019.

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF POLITICAL SCIENCES

Goran S. Vujović

**POLICY OF CONDITIONALITY FOR
MEMBERSHIP INTO INTERNATIONAL
ORGANIZATIONS - A CASE STUDY:
EU CONDITIONALITY**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2019

Ментор:

— проф. Маја Ковачевић, ванредни професор, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука

Чланови комисије:

—

—

—

Датум одбране:

Наслов докторске тезе: **Политика условљавања за пријем у чланство међународних организација – студија случаја: Европска унија**

САЖЕТАК

Предмет дисертације је анализа комплексних односа и утицаја између међународних организација (држава-чланица) и држава у развоју заинтересованих за њихово чланство (држава-кандидата). Полазећи од постојећих научних сазнања, искустава и међународне праксе истичемо динамички карактер политике условљавања који прожима све сфере међународних односа, политике, економије, безбедности, права... Дух партнерства, који промовише сарадњу актера условљавања представља параван односа субординације при „преговарању” услова. Ипак, међународне организације, захтевајући испуњавање критеријума и услова, нуде и програме помоћи државама-кандидатима. Зато сагледавамо ’условљавање’ феноменолошки и понашајно, генерално, али и процесе пријема држава-кандидата у чланство конкретних међународних организација (апострофирамо случај ЕУ) елаборирајући правила и стандарде који се морају усвојити како би се будуће чланице оспособиле да партиципирају у раду истих. Обрађујемо и геостратешке специфичности везане за насловну тему и мотиве међународних организација (држава-чланица), односно држава-кандидата, који се огледају у политичким, економским, безбедносним и статусним интересима. Трагамо и за оптималним мерама притиска међународних организација на државе-кандидате, за одговором на питање да ли је потребно, и извесно, утицај који асоцира на принуду искључити из међународних односа, те да ли је могуће очувати суверенитет држава-кандидата у контексту пријема у чланство међународних организација.

Doctoral Dissertation title: **Policy of Conditionality for Membership into International Organizations - A Case Study: EU Conditionality**

ABSTRACT

This Dissertation analyzes complex relationships and influence between international organizations (member states) and developing countries seeking to become members (candidate countries). By taking into account the current knowledge of relevant social sciences, experiences, and international practices, this dissertation emphasizes the dynamic character of the policy of conditionality that permeates all spheres of international relations, politics, economics, security, law... The spirit of partnership which promotes cooperation between policy of conditionality actors disguises the subordination when conditions are being "negotiated". However, international organizations, demanding fulfillment of criteria and conditions, offer programs to assist candidate countries. For these reasons, this dissertation examines 'conditionality' from phenomenological and behavioural perspectives, in general, but also the processes of acceptance for candidate countries to specific international organisations (with an emphasis on the EU) by elaborating on the rules and standards that must be adopted by future member countries in order to be enabled to participate in the work of the international organizations. Further, this dissertation explores geo-strategic characteristics related to the policy of conditionality, as well as motives of international organisations (member countries) or candidate countries that reflect political, economic, security and status interests. This dissertation asks whether there are optimal measures of pressure from international organizations toward candidate countries, and to answer these two questions: is it needed that the influence associated with coercion be excluded from international relations, as well as, whether it is possible to preserve the sovereignty of candidate countries in the context of becoming members of international organisations.

Кључне речи (10 најбитнијих појмова):

Међународне организације, државе-кандидати, услови за чланство, преговори/субординација, двоструки стандарди, селективност, капацитет, утицај, економске/демократске реформе.

Научна област: Политичке науке

Ужа научна област: Европске студије

Број уписа: 1107

УДК број:

*

Key words:

International organizations, candidate countries, membership conditions, negotiations / subordination, double standards, selectivity, capacity, influence, economic / democratic reforms.

Scientific field: Political science

Scientific subfield: European studies

UDC number:

ПОЛИТИКА УСЛОВЉАВАЊА ЗА ПРИЈЕМ У ЧЛАНСТВО МЕЃУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА – СТУДИЈА СЛУЧАЈА: ЕВРОПСКА УНИЈА

Листа скраћеница коришћених у дисертацији:

- БиХ – Босна и Херцеговина
- БЈРМ – Бивша југословенска република Македонија
- ВКНМ – Високи комесар за националне мањине (ОЕБС)
- ЕЗ – Европска заједница
- ЕУ – Европска унија
- ЕК – Европска комисија
- ЕП – Европски парламент
- ЗЕУ – Западноевропска унија
- ЈАР – Јужноафричка република
- КиМ – Косово и Метохија
- МКС – Међународни кривични суд
- МКТ – Међународни кривични трибунал за бившу Југославију
(*ICTY – International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*)
- ММФ – Међународни монетарни фонд (*IMF – International Monetary Fund*)
- СПВ – специјалних права вучења
- ПСП – Процес стабилизације и придруживања (*SAP – Stabilization and Agreement Process*)
- РС – Република Србија
- САД – Сједињене америчке државе
- ССП – Споразум о стабилизацији и придруживању (*SAA – Stabilization and Association Agreement*)
- СФРЈ – Социјалистичка Федеративна Република Југославија
- УЕУ – Уговор о ЕУ (Уговор из Амстердама (*TEU – Treaty on European Union*))
- УН – Уједињене нације
- УоЕЗ – Уговор о Европској заједници

*

- **CARDS – Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization**
(Помоћ Заједнице за реконструкцију, развој и стабилизацију)
- **CoE – Council of Europe**
- **ECOSOC – Економски и социјални савет**
- **FAO – Food and agriculture organisation**
- **GATT – Општи споразум о царинама и трговини**
(трансформисан у Светску трговинску организацију (**WTO – World Trade Organization**))
- **IAEA – International Atomic Energy Agency**
- **ICAO – International Civil Aviation Organization**
- **IFAD – International Fund for Agricultural Development**
- **ILO – International Labour Organization – Међународна организација рада**
- **IMO – International Maritime Organization**
- **ITU – United Nations specialized agency for information and communication technologies**
- **MEDA – MEsures D'Accompagnement (French for accompanying measures)**
- **NATO – North Atlantic Treaty Organization**
- **OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development**
- **OSCE – Organization for Security and Co-operation in Europe**
- **PHARE – Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies (Programme of Community aid to the countries of Central and Eastern Europe)**
- **SLF – Short-Term Liquidity Facility**
- **SAF – Structural Adjustmen Facility**
- **TACIS – Technical assistance programme stimulating partnerships between the EU and the Community of Independent States**
- **TEC – Treaty of the European Community**
- **UNIDO – United Nations Industrial Development Organization**
- **UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization**
- **UPU – Universal Postal Union**
- **WHO – World Health Organization**
- **WMO – World Meteorological Organization**

САДРЖАЈ:

I	<u>УВОД</u>	11
	1. ФОРМУЛАЦИЈА ПРОБЛЕМА	11
	1.1. Предмет истраживања дисертације	11
	1.2. Структура дисертације	13
	1.3. Научни и друштвени циљеви и оправданост и значај истраживања дисертације	18
	1.4. Хипотетички оквир истраживања	20
	1.5. Извори података и научне методе примењене у току истраживања	22
	2. МЕЂУНАРОДНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ	25
	2.1. Историјат развоја међународних организација	25
	2.2. Терминологија и дефиниције	28
	2.3. Врсте међународних организација	31
II	<u>ПРИЈЕМ У ЧЛАНСТВО МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА</u>	35
	1. ПРОЦЕДУРЕ ПРИЈЕМА У ЧЛАНСТВО МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА (Оригиначне чланице / приступање / ратификација)	35
	2. УСЛОВИ ЗА ПРИЈЕМ У ЧЛАНСТВО МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА	43
	3. УСЛОВИ И ПРОЦЕДУРЕ ЗА ПРИЈЕМ У ЧЛАНСТВО НАЈЗНАЧАЈНИЈИХ МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА	47
	3.1. Организација уједињених нација	47
	3.2. Савет Европе	55
	3.3. НАТО савез	64

<u>III</u>	<u>ПОЛИТИКА УСЛОВЉАВАЊА – ОД ИДЕЈЕ ДО САВРЕМЕНЕ ПРИМЕНЕ У МЕЃУНАРОДНИМ ОРГАНИЗАЦИЈАМА</u>	77
1.	ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ КОНЦЕПТА ПОЛИТИКЕ УСЛОВЉАВАЊА	77
2.	ОСНОВНЕ ВРСТЕ И ДЕФИНИЦИЈЕ	81
2.1.	Традиционално економско условљавање	81
2.2.	Политичко условљавање	92
3.	МОДАЛИТЕТИ ПОЛИТИКЕ УСЛОВЉАВАЊА	101
3.1.	Позитивно и негативно условљавање	101
3.2.	<i>Ex ante</i> и <i>ex post</i> условљавање	107
3.3.	Услови формулисани у документима међународних организација и <i>ad hoc</i> услови	111
4.	ОЖИВЉАВАЊЕ ИДЕЈЕ ПОЛИТИКЕ УСЛОВЉАВАЊА	116
4.1.	Циљ политике условљавања за пријем у чланство међународних организација	116
4.2.	Демократизација и тржишна либерализација држава-кандидата као приоритети међународних организација	120
4.3.	»Штап и шаргарепа« као полуге политике условљавања за пријем у чланство међународних организација	126
4.4.	Јавно мњење држава-кандидата и држава-чланица – препрека реформама, односно проширењу међународних организација	131
<u>IV</u>	<u>НАЧИН СПРОВОЂЕЊА (MODUS OPERANDI) ПОЛИТИКЕ УСЛОВЉАВАЊА</u>	136
1.	ИНСТРУМЕНТИ И МЕХАНИЗМИ ПОЛИТИКЕ УСЛОВЉАВАЊА	136
2.	ПРИНЦИПИ ПОЛИТИКЕ УСЛОВЉАВАЊА	146
2.1.	Кредибилитет – предвидивост и доследност спровођења политике условљавања	146

2.2. Компатибилност међународних организација и држава-кандидата и међусобни утицај	152
2.3. Селективност политике условљавања	162
2.4. Хармонизација међународних организација – сарадња и координација	167
2.5. Мониторинг и евалуација – претприступни надзор и процена	173
3. ТЕНДЕНЦИЈЕ РАЗВОЈА ПОЛИТИКЕ УСЛОВЉАВАЊА	180
3.1. Сарадња међународних организација и држава-кандидата	180
3.2. »Власништво« (<i>Ownership</i>) држава-кандидата над реформама	185
3.3. Социјализација и едукација држава-кандидата	191
3.4. Капацитет међународних организација и држава-кандидата	198
3.5. Геополитика и/или двоструки стандарди као узрок и последица примене политике условљавања за пријем у чланство међународних организација	207
4. ПРЕГОВОРИ И СУБОРДИНАЦИЈА	214
<u>V</u> ЕВРОПСКА УНИЈА И ПОЛИТИКА УСЛОВЉАВАЊА	225
1. ИСТОРИЈСКА АНАЛИЗА-РАЗВОЈ ПОЛИТИКЕ УСЛОВЉАВАЊА ЕУ.	225
2. РАЗЛОЗИ ПРОШИРЕЊА И ПРИЈЕМА У ЧЛАНСТВО ЕУ	231
2.1. Разлози ЕУ (држава-чланица) за проширењем чланства	231
2.2. Разлози држава-кандидата за пријем у чланство ЕУ	236
3. ПРЕДНОСТИ, ПРОБЛЕМИ И ОГРАНИЧЕЊА ПРИЈЕМА У ЧЛАНСТВО ЕУ	241
4. ПРАВНИ ИНСТРУМЕНТИ ЕУ – правни основ политике условљавања ЕУ	248
4.1. <i>Acquis communautaire</i>	248
4.2. Копенхашки критеријуми (<i>Copenhagen criteria</i>)	252

5. КОНКРЕТНИ УСЛОВИ ЗА ПРИЈЕМ У ЧЛАНСТВО ЕУ	258
5.1. Поштовање људских и мањинских права	258
5.2. Реформа политичког система и институција	268
5.3. Реформа правосуђа	273
5.4. Тржишна економија и реформа економског система	282
5.5. Добросуседски односи и регионална сарадња	287
 <u>VI</u> <u>ЗАКЉУЧАК</u>	292
1. ПОТВРДА ПОСТАВЉЕНИХ ХИПОТЕЗА	292
2. КРИТИКА ПОЛИТИКЕ УСЛОВЉАВАЊА	307
3. ПЕРСПЕКТИВЕ ПОЛИТИКЕ УСЛОВЉАВАЊА	326
 <u>КОРИШЋЕНИ ИЗВОРИ</u>	353
1. ЛИТЕРАТУРА – КЊИГЕ	353
1.1. Књиге	353
1.2. Посредно коришћена литература	361
2. ОСТАЛИ ИЗВОРИ	362
2.1. Чланци/Текстови	362
2.2. Устави/Закони	367
2.3. Други извори – публикације, докторске дисертације, студије, извештаји... ..	368
3. СПИСАК КОРИШЋЕНИХ ИНТЕРНЕТ АДРЕСА	369
 <u>Биографија аутора</u>	375

I УВОД

1. ФОРМУЛАЦИЈА ПРОБЛЕМА

1.1. Предмет истраживања дисертације

Предмет ове дисертације одредићемо кроз анализу комплексних политичких и економских односа и утицаја између међународних организација и држава које су заинтересоване да постану њихове чланице, а који се манифестују у претприступним преговорима и базирају се на концепту условљавања, али и сарадње на пољу успостављања демократије, тржишне привреде и поштовања људских и политичких права и осталих универзалних цивилизацијских вредности. Обрадићемо и историјски развој међународних организација и политике условљавања, њихове врсте, модалитете и појавне облике, опште и посебне услове за пријем у чланство наведених, међународних организација са посебним нагласком на случај Европске уније. Анализираћемо и инструменте и принципе примене политике условљавања, као и тенденције њеног развоја. У циљу истраживања политике условљавања и сазнања који вид њене примене води бржем и квалитетнијем моделу спровођења (економских, политичких, институционалних, административних, прав(осуд)них, законодавних и војних) реформи анализираћемо, поред карактера преговора, и геостратешке специфичности везане за тему.

У том смислу, истражићемо и институције и начине путем којих ће услови бити наметнути, како у организационом, тако и у смислу њихове операционализације и функционалности, као и мотиве међународних организација тј. њихових држава-чланица, односно држава-кандидата, који се огледају у политичким, економским, безбедносним и статусним интересима. Предмет истраживања ће бити и критеријуми, прописи, правила и стандарди који стварају претпоставке за учешће будућих чланица у раду међународних организација, као и резултати који се рефлектују кроз уживање предности које статус чланице омогућава, али и кроз прихватање одговорности при решавању проблема на регионалном и глобалном плану. Током анализе концепта политике условљавања и њене примене у процесу пријема држава-кандидата у чланство међународних организација, а на основу наведених примера држава у развоју, покушаћемо да утврдимо заједничке карактеристике, детерминишемо типове сродних политичких и правних решења, и да антиципирамо перспективу примене политике условљавања у смислу њеног праведнијег и ефикаснијег спровођења.

Анализираћемо и ситуације када је коерзивна политика условљавања¹ неопходна у одређеним, рестриктивним, случајевима, као и када је злоупотребљена од стране политичке елите држава-кандидата, али и од међународних организација (и држава-чланица) које, уз пружање неопходне помоћи, противречним сигнаlima користе лошу економску ситуацију у државама-кандидатима. У том контексту ћемо настојати да утврдимо када је политика условљавања потребна, а када је контрапродуктивна. Покушаћемо и да утврдимо како унапредити концепт условљавања у смислу јачања помоћи и сарадње, коначно и успостављања партнерства, односно како подићи свест политичких структура и становништва држава-кандидата о неопходности реформи, али и држава-чланица међународних организација о јачању подршке државама-кандидатима. Настојаћемо и да, у оквиру примера и искустава држава-кандидата, утврдимо закономерности примене политике условљавања, и заједничке карактеристике процеса пријема у чланство међународних организација.

Како бисмо у потпуности сагледали концепт политике условљавања и карактер њене имплементације, како из визуре држава-кандидата, тако и међународних организација и међународних односа уопште, анализираћемо политику условљавања од њених историјских почетака до савремених изазова и недоумица. Наиме, с обзиром да су прве асоцијације на ковануцу »политика условљавања« принуда и санкције, настојаћемо да одредимо да ли су и блаже методе примене политике условљавања – попут дијалога, социјализације, едукације, финансијских подстицаја, пружање државама-кандидатима шире аутономије у одређењу начина и темпа спровођења програма реформи и сл. – ефикасне и у којим случајевима, или се морају примењивати упоредо са традиционалним, коерзивним, начинима политике условљавања. У том смислу трагаћемо и за одговором на питање да ли се политичарима држава-кандидата може дати слобода деловања и да ли ће је (зло)употребити за партикуларне политичке и личне интересе, а не за остваривање реформи и демократског бивствовања држава-кандидата у међународној заједници.

Зато ћемо дефинисањем политике условљавања и истражити у ком ширем политичком контексту се одвија усклађивање држава-кандидата са условима и критеријумима међународних организација, али и конкретне ситуације по питању динамике испуњавања услова, фаза и процедура у поступку пријема у чланство у дисертацији наведених међународних организација. Дисертација је конципирана тако да поред *Уводног поглавља*, садржи још пет тематских целина:

¹ Термин коерзивности означава принуду, приморавање, али не у грубом, физичком смислу, већ ригидност односа, примену претњи и казни, те притисак међународних организација које користе жељу и нужност држава-кандидата за чланством као начин да издејствују прихватање и испуњавање услова за пријем у чланство. (Видети фусноту 885.)

- *Пријем у чланство међународних организација;*
- *Политика условљавања – Од идеје до савремене примене у међународним организацијама;*
- *Начин спровођења (Modus operandi) политике условљавања;*
- *Европска унија и политика условљавања;*
- *Закључак.*

Издвојен је и део са наведеним списком консултованих и коришћених извора, *Литература - коришћени извори.*

Да бисмо могли да докажемо постављену генералну хипотезу, као и посебне и појединачне хипотезе, истраживали смо феномен политике условљавања према, у Садржају, наведеној структури. Како је дисертација конкретно структурирана и како су елементи политике условљавања формулисани, анализирани, описани и објашњени у засебним поглављима представимо у Структури дисертације.

1.2. Структура дисертације

Истраживање феномена политике условљавања смо засновали на логичком следу анализе пријема држава-кандидата у чланство међународних организација, да бисмо затим из процедуре пријема у чланство сагледали проистекле услове на које се надограђује политика условљавања. У дисертацији смо, дакле, истражили четири сегмента важна за анализу политике условљавања, и то: процедуре и услове пријема у чланство међународних организација; еволуцију и појавне облике политике условљавања; начин спровођења политике условљавања; као и примену политике условљавања од стране ЕУ. Претходно смо, укратко, у Уводу, обрадили међународне организације.

У првом поглављу дисертације, »Увод«, формулисали смо проблеме истраживања кроз одређење предмета истраживања дисертације, где смо указали на потребу анализе компликованих политичких и економских односа и интеракција између међународних организација и држава-кандидата за њихово чланство. Затим смо, у структури дисертације, указали на ток истраживања свих елемената и појава значајних за анализу политике условљавања за пријем држава-кандидата у чланство међународних организација, по поглављима које смо навели, а у циљу провере исправности постављених хипотеза. Након што смо навели претпостављене научне и друштвене циљеве и значај истраживања које смо, надамо се, током рада и оправдали, одредили смо хипотетички оквир истраживања наводећи претпостављену генералну, као и посебне и појединачне

хипотезе које смо у току истраживања потврдили. Коначно, навели смо изворе података и научне методе које смо користили у току истраживања предметне теме. Не желећи да понављамо оно што је у литератури широко објашњено, укратко смо анализирали историјат и узроке настанка међународних организација користећи актуелне дефиниције и терминологију, као и постојеће врсте међународних организација и елементе који утичу на различите организације и њихово деловање у оквиру међународне заједнице.

У другом поглављу дисертације, »Пријем у чланство међународних организација«, пажњу смо посветили околностима и процедурама пријема у чланство међународних организација указавши на разлику између карактера чланства оригиналних чланица и накнадног приступања тј. процеса пријема у чланство већ формиране међународне организације. Затим смо, укратко и уопштено, увели читаоца у проблематику услова и критеријума који се постављају заинтересованим државама у смислу одобравања финансијске и друге помоћи или пријема у чланство.² Настојали смо да обрадимо и методе које међународне организације примењују према државама-кандидатима, тј. карактер условљавања у дисертацији обрађених међународних организација, тренутно најважнијих актера на међународној сцени – Организације уједињених нација, Савета Европе и НАТО савеза (кроз цео рад и у посебном поглављу и случај Европске уније). Анализирали смо суштинске чланове конститутивних аката и других докумената који се односе на услове за пријем у чланство наведених међународних организација и указали на разлике у конкретним случајевима. Али, представили смо и услове за пријем у чланство ових међународних организација који могу бити и накнадно испостављени као *ad hoc* услови.³ У сваком случају, услови могу да се односе на извршавање међународних обавеза, решавање регионалних спорова, реформе друштвеног, правосудног, економског и граничног система, као и реструктурирање односа између цивилног и војног сектора, успостављање правне државе, надзора над поштовањем људских права, те усаглашавање закона држава-кандидата са стандардима и правилима односних међународних организација.⁴ Покушали смо и да дамо одговор на питање да ли су услови постављени

² О условима, круцијалном елементу политике условљавања, нисмо говорили само у овом делу, већ анализу и примере наводимо кроз целу дисертацију, адекватно теми обраде. Истраживали смо и економско-политичке околности у државама-кандидатима које утичу на испуњење услова. Иако је првенствени задатак политике условљавања да услови обликују политичку климу држава-кандидата до степена задовољења интереса међународних организација (држава-чланица), покушали смо да утврдимо да ли је неопходна селективна примена политике условљавања, примерена специфичностима у којима се налазе државе-кандидати.

³ Нпр. услови за чланство у НАТО савез су формулисани у Студији о проширењу 1995. год. (Study on NATO Enlargement - http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24733.htm (23.05.2012.) (у даљем тексту датум у загради представља датум када је конкретан податак или извор преузет са наведене интернет адресе)).

⁴ Дакле, ако жели да буде примљена у чланство односне међународне организације држава-кандидат мора да прихвати цивилизацијске стандарде међународне заједнице и правила дате међународне организације и има добре односе и сарадњу са суседима и земљама у окружењу, као и да решава отворена питања у циљу постизања регионалне стабилности и безбедности као важан спољнополитички циљ.

као општи и једнаки за све, као и у коју сферу политичког условљавања спадају специфични услови и колико су (контра)продуктивни у смислу успоравања процеса пријема држава-кандидата у чланство међународних организација.

У трећем поглављу, »Политика условљавања – од идеје до савремене примене у међународним организацијама«, описали смо историјат и хронологију развоја концепта условљавања и покушали да утврдимо да ли она води, бржем, спровођењу реформи држава-кандидата. Анализирали смо и основне врсте и дефиниције политике условљавања тј. традиционално економско и савремено политичко условљавање. Уопштено смо сагледали модалитете политике условљавања тј. њене основне појавне облике који су настали у току примене овог вида деловања међународних организација и то: позитивно и негативно условљавање, *ex ante* и *ex post* условљавање, као и услове формулисане у конститутивним документима међународних организација и *ad hoc* услове. У циљу разумевања процеса пријема држава-кандидата у чланство међународних организација детерминисали семо и елаборирали кључне елементе и дилеме политике условљавања и то дефинисањем одређених појмова које смо у дисертацији користили, односно суштинских питања због којих се политика условљавања примењује, али и који повратно утичу на њен развитак. У том контексту, а као полазна основа у анализи политике условљавања која је, надамо се, потврдила резултате истраживања, утврдили смо циљ политике условљавања за пријем у чланство међународних организација, те обрадили следеће појмове: демократизација и тржишна либерализација као приоритетни услови за пријем у чланство међународних организација; »штап и шаргарепа« као полуге политике условљавања за пријем у чланство међународних организација; и јавно мњење држава-кандидата и држава чланица као препреке реформама и проширењу међународних организација. Анализирали смо, дакле, ток остваривања идеје политике условљавања кроз њен циљ, суштинске појмове и феномене, као и утицај на јавност држава-кандидата и *vice versa*.

У четвртном поглављу, »Начин спровођења (*Modus operandi*) политике условљавања«, идентификовали смо инструменте и механизме деловања међународних организација у примени политике условљавања. Анализирали смо и принципе на којима међународне организације граде концепт условљавања, а који су неопходни за сврсисходно остваривање њихових циљева и спровођење политике условљавања – кредибилитет тј. предвидивост и доследност примене политике условљавања; компатибилност међународних организација и држава-кандидата и облике и мере утицаја у том смислу; селективност политике условљавања засноване на резултатима; хармонизација међународних организација кроз њихову сарадњу и координацију у примени политике условљавања; и мониторинг и евалуација, првенствено претприступни надзор испуњавања услова за пријем у чланство, односно процена напретка реформи. Детерминисали смо и

тенденције развоја политике условљавања у смислу сарадње међународних организација и држава-кандидата, али и потребу јачања узајамне одговорности и транспарентности у будућности. Указали смо и на значај »власништва« држава-кандидата у погледу програма реформи тј. права на аутономни избор пута и темпа транзиције. Фокусирали смо се и на неопходност социјализације и едукације политичке елите и становништва држава-кандидата у правцу схватања важности испуњавања услова и спровођења реформи, али и нужност унапређења капацитета међународних организација да примене политику условљавања и пружи помоћ државама-кандидатима, као и способности (власти) држава-кандидата да се одупру изазовима поседовања неспутане моћи и спроведу реформе. Такође, указали смо на утицај геополитике и значаја употребе двоструких стандарда као узрока и последице примене политике условљавања за пријем у чланство међународних организација. Нагласак је, на крају овог поглавља, био на околностима које утичу на преговоре о пријему држава-кандидата у чланство међународних организација тј. о листи услова. Истакли смо и специфичности које се рефлектују на политичку климу у државама-кандидатима или региону, као и на однос међународних организација према државама-кандидатима. У том смислу, покушали смо да истражимо однос субординације и анализирамо дилеме које се односе на неопходност одређеног вида и степена коерцивности у примени политике условљавања како би трагали за оптималним мерама притиска међународних организација на државе-кандидате у периоду спровођења програма реформи.

У петом поглављу, »Европска унија и политика условљавања« посебну пажњу смо посветили случају ЕУ имајући у виду, као што је речено, њен значај и улогу у развоју концепта условљавања, као и степен примене, резултате, последице и утицај њене политике условљавања не само на државе-кандидате, већ и на остале међународне организације и међународну заједницу у целини. Анализирали смо историјски развој политике условљавања ЕУ и њено искуство са применом концепта условљавања које је ескалирало у последњој деценији XX века и траје и данас са несмањеним интензитетом, те покушали да објаснимо зашто државе пристају на наметање услова без преседана у досадашњој пракси међународних односа. У том смислу смо и анализирали потребе и жеље држава-кандидата за чланством у ЕУ тј. разлоге због којих пристају на однос субординације који карактерише непримерени ниво и, понекад, груб притисак, али и разлоге којима се воде државе-чланице ЕУ у правцу њеног проширења. Указали смо, даље, на предности, проблеме и ограничења пријема у чланство ЕУ, при чему смо навели бројне примере везане за процедуру пријема у чланство ове, *sui generis*, организације. Анализирали смо и правне инструменте ЕУ тј. правни основ примене политике условљавања ЕУ – *Acquis communautaire* и Копенхашке критеријуме. Коначно, навели смо и најважније конкретне услове које ЕУ поставља државама-кандидатима у процесу пријема у чланство - поштовање људских и мањинских права; реформа политичког

система и институција; реформа правосуђа; тржишна економија и реформа економског система; добросуседски односи и регионална сарадња – али и додатно анализирали проблем накнадно испостављених, *ad hoc*, услова.⁵

У шестом, закључном, поглављу, »Закључак«, извршили смо синтезу резултата истраживања сумирањем хипотеза, закључака и анализа које смо спровели током израде дисертације. Елаборацијом о доказаним хипотезама објединили смо појединачне хипотезе, и доказали постављене појединачне и посебне хипотезе, следствено и генералну хипотезу. Детерминисали смо актуелну ситуацију у којој државе-кандидати жуде за чланством у наведеним међународним организацијама и апострофирали разлоге примене политике условљавања и усклађивања држава-кандидата са нормама и стандардима међународних организација испуњавањем услова, критеријума и стандарда, као и динамику процеса пријема у чланство међународних организација. Разматрајући задату тему истакли смо политику условљавања као спољнополитички механизам и инструмент међународних организација, њен утицај на државе-кандидате, али и критику политике условљавања тј. последице, границе и недостатке који ограничавају њену ефикасност, те потребу и начин уклањања ових проблема. Покушали смо и да дамо одговор на питање да ли је потребно, и колико је извесно, ригидан однос у току примене политике условљавања искључити из међународних односа у контексту пријема држава-кандидата у чланство међународних организација. У том смислу, указали смо и на позитивне стране примене политике условљавања међународних организација, као и на значај концепта коерцивног условљавања у ретким случајевима када мислимо да је неопходан, односно нагласили чињеницу да политичке елите држава-кандидата перманентно доказују да морају бити контролисане и да је нужно јачање њихове свести у правцу подређивања ускополитичких и личних потреба интересима државе и становништва. Истакли смо и важност партнерства и одговорности и држава-кандидата и међународних организација и у складу са овим претпоставкама покушали да утврдимо перспективе даљег развоја политике условљавања тј. смер у ком би овај вид међународног општења требало у будућности да се развија. Ако се наведени ставови будућег функционисања међународних организација и међународне заједнице испоставе као тачни очекивана друштвена и научна оправданост и релевантност истраживања биће потврђени.

⁵ Услови за чланство у ЕУ су формулисани у Копенхашким критеријумима 1993. год. (Копенхашки Критеријуми - http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-93-3_en.htm?locale=en#PR_metaPressRelease_bottom (16.01.2010.)). Међутим, постоје и *ad hoc* услови, који нису наведени у документима у којима су садржани услови који се морају испунити да би држава-кандидат била примљена у чланство. Могућност наметања и прихватљивост *ad hoc* услова зависе од тренутних међународних околности и интереса актера, као и од констелације снага у датом тренутку.

У делу, »Литература - коришћени извори«, навели смо списак консултованих и коришћених извора. У том смислу, користили смо широк спектар литературе: књиге (и посредно коришћену литературу), али и остале изворе (чланци/текстови, устави/закони, други извори – документација, докторске дисертације, студије, извештаји), који су доступни, као и интернет адресе. На крају је наведена биографија аутора.

1.3. Научни и друштвени циљеви и оправданост и значај истраживања дисертације

Обрадом предметне теме кроз наведена поглавља нагласили смо и, надамо се, остварили и научне и друштвене циљеве истраживања:

1. *Научни циљеви истраживања*

Основни циљ истраживања је дефинисање проблема политике условљавања и анализа концепта условљавања као феномена у пракси међународних организација, њен историјски развој, тренутно стање тј. позитивне стране, али и проблеми и ограничења, као и евентуални правац даљег развоја у будућности, при чему је посебна пажња била посвећена пракси и улози најважнијих међународних организација у свету и Европи.

Притом, морамо рећи да је проблематика политике условљавања за пријем у чланство међународних организација анализирана и обрађена, али и да да ће резултати и закључци нашег истраживања допринети унапређењу постојећих сазнања са становишта односа са међународним организацијама наведеним у дисертацији и условима које оне постављају за пријем у чланство, као и у односу на ширу слику која говори о пракси и стању на међународној сцени.

2. *Друштвени циљеви истраживања*

С обзиром на искуства и прокламоване интересе Републике Србије на глобалном и регионалном плану, у последњих двадесетак година, али и на политичке, економске, геостратешке, безбедносне и друге прилике које су нас успориле у остваривању сада већ општеприхваћених европских интеграција, резултати овог истраживања који ће указати на закономерности примене политике условљавања за пријем у чланство међународних организација, би могли бити значајни и за нашу државу и њен политички, економски и социјални развој, па је, у том контексту, истраживање првенствено везано за искуства у Србији, бившој Југославији, региону и Европи.

*

Научна оправданост дисертације се огледа у пружању свеобухватне анализе динамичког појма »политике условљавања« за пријем у чланство међународних организација, као и у истраживању процеса њене примене. Комплексност одабране теме се огледа у томе што

политику условљавања примењују, у различитим модалитетима, многе међународне организације чиме се обухвата велики број области у државама-кандидатима на које управо политика условљавања у току процеса пријема у чланство међународних организација и утиче. Проблематика политике условљавања је, рекли смо, делимично анализирана и обрађена, па би наше истраживање требало да допринесе унапређењу постојећих сазнања о односима са, у раду наведеним, међународним организацијама, њиховом деловању и процедурама пријема у чланство, али и начинима изналажења оптималног приступа државама-кандидатима, односно условима за пријем у чланство који им се намећу, као и о свеопштој ситуацији која указује на праксу и односе у међународној заједници. Поред овог, комплексност теме је последица променљивог карактера политичког система сваке међународне организације, али и варијабилности примене политике условљавања у том смислу. Разлог се крије у томе да процес пријема у чланство међународних организација подразумева различиту процедуру коју свака држава-кандидат мора да задовољи, што тему која се бави тим процесом чини сложенијом.

Научни значај дисертације се огледа и у истраживању и анализирању питања која су од суштинског значаја за постулате и изазове процедура и процеса пријема у чланство међународних организација, као и у покушају да допринесемо бољем разумевању политике условљавања и пружимо одговор на питање да ли је она, и у ком облику и обиму, потребна и оправдана. Научни значај дисертације се посебно огледа у представљању најзначајнијих аспеката примене политике условљавања од стране међународних организација у смеру поопштравања и ригидности, затим анализе њихових сличности и разлика, те сарадње у спровођењу циљева, као и у идентификовању њених недостатака и проблема. Од значаја је и анализа политике условљавања у пракси међународних организација, њен историјски развој, тренутно стање, као и евентуални правац кретања у будућности. Посебна пажња је посвећена пракси и улози најважнијих међународних организација у свету и Европи (Организација уједињених нација, Савет Европе, НАТО, ЕУ), односно анализи најзначајнијих сегмената деловања, организације и структуре наведених међународних организација. Дисертација поставља хипотезе у циљу проучавања феномена политике условљавања, али и предлоге у правцу евентуалног унапређења процеса и вида њене примене, односно покушава да изнађе начине неутралисања постојећих недостатака.

У смислу наведеног, а ако имамо у виду да политика условљавања покрива различите области права, политике и економије, али и безбедност, као и међународне односе и интересе како међународних организација и њихових чланица тако и држава-кандидата, дисертација би требало да дâ научни допринос развоју мултидисциплинарних европских студија и даљем развоју литературе у овој области. Научни значај дисертације се огледа и

у томе што ће анализом процеса пријема у чланство међународних организација, као и хипотезама и претпоставкама, дати основу и подстицај за даља теоријска разматрања и истраживања у оквиру правних, економских и политичких наука, те отворити пут за даљи развој анализе и критике политике условљавања, односно полемике на тему неопходности њене примене и промене. Надамо се и да ће потврђене хипотезе постављене у дисертацији бити примењиве у наведеним областима у току процеса пријема у чланство међународних организација. Додатно, закључци до којих смо дошли у току истраживања и израде дисертацији биће применљиви у развоју политике условљавања, односно могу помоћи да се односи међународних организација, тј. држава-чланица, и држава-кандидата боље разумеју и унапреде у правцу дубље сарадње јер је неминовно да будући партнери буду искрени у својим намерама и сарађују у процесу пријема у чланство.

Дисертација има и *друштвени значај*, будући да је чланство у релевантним међународним организацијама, нарочито ЕУ, стратешки циљ Републике Србије. Ослањајући се на искуства и прокламоване интересе наше државе на глобалном и регионалном плану од почетка XXI века, као и компликоване међународне околности које су нас омеле у остваривању евро(атлантских) интеграција, резултати истраживања биће од значаја и за Србију и њен политички, економски и друштвени развој, те су, у том смислу, рекли смо, примери везани не само за догађаје и искуства у региону и Европи, већ и у Србији, тј. бившој Југославији. Зато смо указали на погрешну праксу и ставове и политичке елите и становништва у Србији, али и другим државама-кандидатима, да се испуњавање услова за пријем у чланство међународних организација завршава усвајањем закона од стране парламената држава-кандидата тј. у преписивању прописа и стандарда међународних организација, а без промишљања о специфичним околностима сваке државе што и утиче на проблем (не)спровођења прописа. Ове појаве су неадекватни одговори на спорна питања и проблеме примене политике условљавања, па смо у дисертацији покушали да их и анализирамо и пружимо објективна решења. Посебан друштвени значај дисертације се огледа у покушају да сагледамо правце унапређења и оптимизације процеса пријема држава-кандидата у чланство међународних организација. Те ставове смо засновали на истраживању обимне литературе, односно анализи наведених примера и праксе обрађених међународних организација (и држава-чланица) и држава-кандидата.

1.4. Хипотетички оквир истраживања

Генерална хипотеза:

Политика условљавања је неопходна уколико државе-кандидати не могу самостално и без одлагања да испуне услове и критеријуме за пријем у чланство међународних организација. Ригидним условљавањем се контролише "политичка елита" држава-

кандидата која користи ситуацију у земљи за испуњење партикуларних интереса. Али, важна је и флексибилност према државама-кандидатима, односно аутономија у спровођењу реформи да би се транзиција система, те правила, принципи и стандарди међународних организација схватили као своји, као претпоставка прогреса и егзистенције у међународној заједници, а без императива чланства. Управо је решавање односа аутономије и коерцивности суштинско у избору метода примене политике условљавања. Усклађеност ова два елемента чини и испуњење услова и пријем држава-кандидата у чланство жељених организација извеснијим. Зато међународне организације морају однос субординације да употребе не само за наметање услова, него и за утврђивање оптималних мера политике условљавања и примерених и конзистентних услова, али и предупредити да политика условљавања постане инструмент спровођења интереса великих сила. Тада ће постојати претежан интерес држава-кандидата за чланством међународних организација, а политика условљавања ће бити не само сврсисходна, већ постати јак мотив за спровођење свеобухватних реформи.

Посебне и појединачне хипотезе:

** Прва посебна хипотеза:*

Политика условљавања је емпиријски и по природи ригидна и није демократско средство иако се њена примена односи и на успостављање демократије у државама-кандидатима. Ипак, политика условљавања је успешан инструмент и манифестација надређности међународних организација тј. »великих сила« које имају интерес и знатну моћ да утичу на њихов рад и одлучивање, па користе ситуацију у државама-кандидатима да им унилатерално наметну услове, те донесу политичку одлуку о пријему у чланство.

Прва појединачна хипотеза: Међународне организације (најјаче државе-чланице) одлуке о проширењу чланства базирају не само на остварењу својих задатака и алтруистичких и цивилизацијских идеала, већ првенствено на економским прорачунима и политичким, геостратешким и војно-безбедносним интересима.

Друга појединачна хипотеза: И државе-кандидати нису имуне на *cost-benefit* калкулације, па већа финансијска помоћ међународних организација и извесност пријема у чланство доприноси сагласности са критеријумима и стандардима, као и убрзању процеса реформи што потврђује сврсисходност прихватања и испуњења услова.

*** Друга посебна хипотеза:*

Иако власти држава-кандидата желе аутономију у одређивању начина и брзине спровођења програма реформи, »власништво« неће обезбедити унутрашњу политичку

подршку владама за спровођење истих нити водити налажењу адекватних модалитета односа и кооперације са међународним организацијама, па ни са суседима, што ће пролонгирати преговарачки процес, а неодговорним представницима власти дати могућност да занемаре транзицију и фокусирају се на партикуларне интересе.

Прва појединачна хипотеза: Представници власти држава-кандидата, неспособни да прихвате међународне политичке околности и односе, али и зато што су склони коруптивном понашању и подређивању државних интереса личним, морају бити под сталним надзором и евалуацијом међународних организација.

Друга појединачна хипотеза: Међународне организације неће дозволити државама-кандидатима пуну аутономију и инсистираће на испуњењу свих услова што ће угрозити положај владе, али коерзивна политика условљавања може и олакшати њен положај пружајући оправдање за непопуларне реформе.

*** *Трећа посебна хипотеза:*

У циљу остварења сагласности држава-кандидата за прихватање критеријума и услова, те бржег спровођења програма реформи, међународне организације морају сарађивати и прибећи комбинацији метода примене политике условљавања. Ако се, притом, узму у обзир све специфичности и ограничења држава-кандидата наћи ће се оптимална мера примене политике условљавања која ће бити јак подстрек државама-кандидатима да очекиваном динамиком спроведу транзицију која се тиче корених друштвених промена.

Прва појединачна хипотеза: Међународне организације морају да изграде кредибилитет политике условљавања доследном применом и казни и награда, али и да прилагоде приступ потребама држава-кандидата не мењајући ”договорене” услове јер пролиферација услова води уверењу јавног мњења да је пријем у чланство тешко остварив.

Друга појединачна хипотеза: Едукација становништва и конструктивна и аргументована дискусија о значају усвајања цивилизацијских стандарда, у атмосфери сарадње током које представници међународних организација охрабрују представнике држава-кандидата да спроведу реформе, ублажава принудни карактер политике условљавања.

1.5. Извори података и научне методе примењене у току истраживања

С обзиром да је предмет истраживања однос између међународних организација и држава, два најважнија актера на међународној арени, као и сложена проблематика примене политике условљавања за пријем у чланство међународних организација, пошли смо од постојећих научних и других сазнања и искустава и међународне праксе. Истраживање

смо базирали на обради и процени економских, политичких и историјских односа, али и односа међузависности између међународних организација и држава-кандидата, затим узрока међусобног деловања и утицаја, њихових мотива и циљева, и манифестација моћи. Истраживали смо и анализирали политику условљавања феноменолошки и понашајно, њену примену током процеса пријема држава-кандидата у чланство међународних организација уопште, као и процесе пријема држава-кандидата у чланство конкретних, у дисертацији обрађених, међународних организација како на регионалном тако и на глобалном плану, у зависности од тога о којој се међународној организацији ради. До сазнања, закономерности, закључака и претпоставки смо покушали да дођемо применом следећих научних метода:

Од »општенаучних метода«, у овом истраживању смо користили следеће методе:

- *хипотетичко-дедуктивну методу* – емпиријску методу као основу истраживања сложене целине разноврсних и противречних деловања и искустава различитих међународних организација и држава-кандидата у дуготрајном и, по временском тренутку, различитом процесу пријема у чланство. На основу тако стеченог научног сазнања, односно на искуству које се мења и развија, нагласили смо критике актуелних сегмената предмета истраживања, политике условљавања, али и покушали да предвидимо њен развој у будућности.

- *методу моделовања* – теоријско-емпиријску методу, како би уочили битне карактеристике примене политике условљавања за пријем у чланство међународних организација, те пројективне моделе и будућа дешавања и тенденције кроз прогностичко-вредносни став у смислу развоја политике условљавања на основу установљеног фонда сазнања до кога смо дошли током истраживања; а примењујући ретроспективни, савремени (актуелни) и прогностички модел, дакле, бавећи се прошлим, текућим и будућим ситуацијама.

- *историјско-компаративну методу* – методу погодну за прикупљање и поређење информација значајних за предмет истраживања, али и за истраживање историјског развоја, односно сличности и разлика између искустава – правних, политичких и практичних решења наведених међународних организација, односно држава-кандидата и држава-чланица које учествују или су учествовале у процесу пријема у чланство међународних организација. Упоредјујући информације добијене истраживањем покушали смо да установимо узрочно-последичне односе и изведемо закључке.

Од »посебних научних метода«, у процесу истраживања користимо: *аналитичке методе*: анализу, апстракцију, специјализацију, дедукцију; као и *синтетичке методе*:

синтезу, конкретизацију, генерализацију и индукцију. Применили смо и *метод класификације* тј. научно разврставање као начин трагања за експлицитним и имплицитним обележјима проучаваног феномена.

Од »појединачних метода« за истраживање је најзначајнији био оперативни *метод анализе садржаја докумената*, и то првенствено квалитативна анализа, а у циљу утврђивања чињеница неопходних за потврду постављених хипотеза, као и за анализу међусобних односа актера политике условљавања. У оквиру *дескриптивне анализе*, као репродуктивне методе, описали смо предмет истраживања дисертације и набројали чињенице и карактеристике о уоченим факторима и правилима у току примене концепта условљавања. Примењујући *експликативну анализу*, као продуктивну методу, покушали смо да схватимо суштину феномена политике условљавања, али и да утврдимо и објаснимо правилности и законитости исте. Обратили смо пажњу и на ситуације у којима је политика условљавања злоупотребљена тј. на околности које су довеле до различитих видова њене примене према појединим државама. Циљ оваког приступа је да се у узрочно-последични однос ставе услови (за пријем у чланство међународних организација) и понашање наведених актера. Од осталих »метода и техника прикупљања података« применили смо *студију случаја*, а приступили смо и *оцени и анализи података*.

Постављене хипотезе смо покушали да докажемо на основу адекватних података и примера до којих смо дошли током истраживања анализирајући *стручну литературу* у предметној области, као и релевантне *конститутивне акте* и друге званичне документе међународних организација (списак *коришћених извора* дат је у Литература - коришћени извори), па је акценат на правилима и стандардима који се односе на пријем у чланство у дисертацији обрађених међународних организација. Анализирали смо и опште и конкретне услове и критеријуме за пријем у чланство међународних организација, а затим смо, упоређујући резултате до којих смо дошли, покушали да одредимо оптимум примене политике условљавања, те адекватан и мање болан пут пријема држава-кандидата у чланство међународних организација. Истраживање се базирало на упоредној анализи примене политике условљавања наведених међународних организација, као и на анализи економских, политичких и геостратешких односа у свету и Европи, као и досадашњој политичкој пракси пријема у чланство међународних организација. Надамо се да смо применом наведених метода дошли до закључака и података који ће се користити у даљој елаборацији и анализи развоја концепта политике условљавања, односно помоћи да се односи међународних организација, тј. држава-чланица, и држава-кандидата боље разумеју и унапреде у правцу сарадње и партнерства.

2. МЕЂУНАРОДНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ

2.1. Историјат развоја међународних организација

Државе и међународне организације, као прворазредни субјекти међународних односа, су имале дуготрајан развој. Према ставу по ком је борба за сопствене интересе била основни регулатор односа са другим државама, „па се понашање такве државе није обазирало ни на шта друго него само на једини циљ на самоодржање, подредивши му све остало, укључивши морал, етику и право,”⁶ следи да је, уколико је опстанак државе био угрожен и међународно право је било занемарено. Не можемо рећи да је овај приступ данас апсолутно напуштен, али је у међувремену формиран други облик кроз који међународни систем функционише, а то су међународне организације као резултат модерног времена.⁷ Оне су продукт вишестране дипломатије која је егзистирала у облику међународних конгреса и конференција чији су циљеви већ крајем XIX века превазилазили билатералне односе и сарадњу. Због интензивнијих међународних односа у том периоду, који су били последица пораста трговине и развоја транспорта и комуникација, као и с обзиром да конгреси и конференције нису били редовни и да су се односили на решавање тренутних проблема, постојеће међународне институције више нису могле да задовоље потребе решавања мултилатералних питања и проблема на међународној сцени. Зато је неопходно било уређење међународних односа на формалном и институционалном нивоу.

Одговор су били међународни савези и уније који су одржавали редовне конференције за решавање конкретних и дугорочних циљева. Оформљене су и службе које су биле задужене да константно раде и организују конференције и спроводе донете одлуке. Били су то зачеци пленарних и административних органа будућих међународних организација које су морале да обухвате широко поље мултилатералних међународних односа који ће бити регулисани. За разлику од првих међународних организација, насталих у другој половини XIX века које су пре биле органи колективне воље држава-чланица него самосталне и независне организације, 1919. године је формирана Друштво народа као прва општа политичка организације са сложенијом структуром и значајнијим циљем – осигурање међународног мира и безбедности. Оснивањем Друштва народа и Међународне организације рада после I светског рата добијамо организације у савременом смислу универзалних међународних организација које регулишу најосетљивије односе између држава-чланица. Како су последице II светског рата указале на потребу чвршће и свеобухватније међународне организације 1945. године је основана и Организација уједињених нација (УН) као универзална међународна организација.

⁶ Ibler V., *Međunarodni odnosi*, Naprijed, Zagreb, (1971), стр. 54.

⁷ Међународна телеграфска унија, формирана 1865. год, је претеча међународних организација у савременом смислу. Идеје о организовању држава на међународној основи потичу од филозофа из XIV века.

Поред наведених околности, као и веће међузависности у свим сегментима живота „појава међународних организација везана је за скуп врло сложених услова, као што су, на пример, економско-технички (олакшање саобраћаја), политички (потреба за сарадњом и координацијом), па коначно, и идеолошки, тј. идентичност начела и погледа на живот.”⁸ Према томе, ако узмемо у обзир да је циљ међународних организација ефикаснија сарадња држава-чланица, превазилажење антагонизама и конфликта који угрожавају мир, регионално или глобално, закључићемо да су друштвено-историјски услови настанка међународних организација пре свега *политички* и да се огледају у потреби за сарадњом, договором и усклађивањем на мултилатералном нивоу; затим *идеолошки* и тичу се достигнутог нивоа цивилизацијских стандарда који су заједнички већини (демократског) света; као и *економско-технички* који представљају еманацију опште економске међузависности. У том контексту, државе остају важни чиниоци, али оне дефинитивно нису више једини и искључиви актери на међународној арени и део своје моћи и надлежности, па и суверенитета, нужно преносе на међународне организације.

Иако су првобитно међународне јавне, владине, организације формиране да би суверене државе заштитиле националне интересе на регионалној и међународној сцени, временом оне постају посебни субјекти међународних односа и међународног права, различити од држава-чланица, специфичне творевине, актери који имају засебан карактер и посебан квалитет. Разлози су не само неопходност новог међународног договореног места сусрета за консултације са другим државама, већ и специфичност њихових функција, делатности, структуре, начини одлучивања и донетих одлука, интереса, циљева, процедура, утицаја и резултата које остварују. Нова структура међународне заједнице води и новим правилима која ће *државу*, као чинилац у међународним односима, довести у ситуацију да је међународне организације могу, применом политике условљавања, ставити у *подређенији положај*, а ради учвршћења демократије и либерализације међудржавне трговине, решавања спорова између држава, обезбеђења ефикаснијих метода сарадње, и остварења других специфичних цивилизацијских циљева. Управо ће циљеви међународних организација и њихова природа утицати на све сегменте њиховог постојања, па и на трајање, мада је континуирано деловање унутар своје надлежности иманентно међународним организацијама као актерима које карактеришу трајни облици сарадње.

Међународне организације полако стичу приоритетну улогу у међународним односима што у значајној мери мења структуру, релације и констелацију снага у међународној

⁸ Аврамов Смиља, Крећа Миленко, *Међународно јавно право*, Савремена администрација, Београд (1999), стр. 171.

заједници. Глобална међузависност – економска, политичка, научна и технолошка – унапредила је улогу међународних организација у савременом свету. Сврха међународних организација је и да државе-чланице, у сарадњи и кроз процес усклађивања, остваре циљеве које свака чланица појединачно не би могла да оствари. Изношењем ставова представника држава-чланица и лобирањем за интересе у оквиру међународних организација омогућује се споразумевање актера, усклађују се супротстављени интереси чланица и долази до оптималних решења која рефлектују заједнички интерес, што учеснике води ка компромису који одговара већини, уз покушај да се не ускрате права било којој чланици. Тенденција је да се партикуларни интереси подреде општим, па се чак универзални интереси намећу и државама које нису чланице, као што је то случај са праксом УН у тежњи да се очува међународни мир и безбедност.⁹ У исто време, међународне организације настоје да развију и реструктурирају међусобне односе.

Од свог појављивања у XIX веку, међународне јавне организације су укључене у све важне области међународног живота. Број међународних организација је, нарочито од II светског рата, растао што не изненађује пошто се број држава које чине међународни систем умногостручио у том периоду. Овај феномен је настао у великој мери као исход деколонизације и фрагментације држава попут СФРЈ и СССР-а. Али, број активних међународних организација је и варирао смањујући се после деценија сталног повећања¹⁰ и то не би требало тумачити као сигнал смањења утицаја међународних организација на светске догађаје, него као симптом глобализације и промене политичке слике и на међународном и на регионалном нивоу, која се десила након завршетка Хладног рата. Овај период нуди пуно примера када деловање међународних организација узрокује промене. Неке међународне организације су формирале агенције како би решавале нове проблеме, на бржи и практичнији начин,¹¹ друге су се трансформисале и преузеле нове функције,¹² док има и оних које су промениле свој главни фокус.¹³ Ипак, било је и критика у вези нефункционалности и парализе рада као последице идеолошке борбе, што кочи

⁹ Опширније у: Димитријевић Војин, Стојановић Радослав, *Међународни односи*, Службени лист СРЈ, Београд (1996), стр. 121.

¹⁰ „Број међународних владиних организација је 1986. год. био 369; а 1996. год. 260 (смањење од око 30%).” (Jordan S. Robert, Archer Clive, Granger P. Gregory, Ordes Kerry, *International Organizations: A Comparative Approach to the Management of Cooperation*, Praeger Publishers, Westport, USA (2001), стр. 17.)

¹¹ Нпр. Светска банка је формирала Институт Светске банке као огранак развоја капацитета; а НАТО је успоставио Северноатлантски савет за сарадњу (*Nort Atlantic Cooperation Council (NACC)*, (http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_69344.htm (05.05.2014.)), а касније и Евро-атлантски партнерски савет, како би се обезбедио оквир за консултације са новим партнерима и потенцијалним чланицама.

¹² Нпр. ЕУ је преузела многе функције одбране које су некада биле у надлежности ЕЗ, а Афричка унија је наследила Организацију афричког јединства објављујући у оснивачком акту већу приврженост питањима управљања и безбедности него што је то чинио њихов претходник.

¹³ Нпр. *ECOWAS* је еволуирао од организације са мандатом за подстицање економске сарадње између западноафричких држава до организације са важним регионалним безбедносим одговорностима. *OECD* је преузео нове чланице под условом да се обавезу принципима организације и да испуне услове за чланство.

решавање задатака и спровођење циљева због којих су међународне организације формиране, али и због неједнаке расподеле моћи која их обично карактерише јер имају хетерогено чланство.¹⁴

Испоставило се да међународне организације нису само творевине које користе државама, већ и да су државе подложне притисцима, зависне и изложене економском, културном и политичком утицају од стране међународних организација или држава-чланица односних међународних организација. Највеће и најмоћније државе-чланице, „суперсиле” које користе хегемонистичку улогу, настоје да управљају међународним организацијама и контролишу њихово деловање. Дакле, „све организације карактеришу велике неједнакости у моћи, ма како дефинисане, међу њиховим чланицама. Сходно томе, оне су изложене управи хегемонистичких држава или коалицији хегемонистичких држава.”¹⁵ Надмоћ, контрола, па и злоупотреба не морају нужно да буду изражене у директном наметању воље, оне обично имају облик утицаја на одлуке, или несразмерне улоге за држављане јачих држава у структури дате међународне организације, али и приликом одлучивања о пријему у чланство држава-кандидата. На тај начин најјаче државе-чланице злоупотребљавају правна и политичка ограничења узрокујући проблеме у функционисању међународних организација. Међутим, на другој страни, чланство у међународним организацијама може малим државама да обезбеди место за столом, бар декларативно округлим, дајући им утицај већи него што би оне, пропорционално њиховој величини, броју становника, привредној моћи, или другим карактеристикама могле да очекују.

2.2. Терминологија и дефиниције

Када говоримо о међународним организацијама обично мислимо на тзв. међудржавне, међувладине или јавне међународне организације. Као међународно правни и политички субјект међународна организација је „организовани систем односа између држава-чланица, који се изражава у постојању органа организације, које представљају средишта одлучивања и преко којих организација делује као посебан субјект међународних односа и међународног права. Правна претпоставка за постојање међународне организације јесте њен статут, који ступа на снагу ратификацијом потребног броја држава, а фактична је да су образовани њени главни органи и да су почели да раде.”¹⁶ Својство једног субјекта

¹⁴ Чланице се разликују по величини, војној, економској и политичкој снази, броју становништва, природним ресурсима и степену индустријализације, али и национално, демографски, религијски...

¹⁵ Haas B. Ernst, *When Knowledge Is Power: Three Models of Change in International Organizations*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California, USA and University of California Press, Ltd., Oxford, England (1990), стр. 57.

¹⁶ Димитријевић В., Рачић О., *Међународне организације*, Савремена администрација, Београд, (1988) (У: Димитријевић Војин, Стојановић Радослав, *Међународни односи*, Службени лист СРЈ, Београд (1996), стр. 117.).

међународне заједнице да буде међународна организација је важно због тога што то утиче на правни статус и способност да се делује у склопу међународног права. Можемо додати да се „међународне владине (или међувладине) организације... састоје од суверених држава-чланица, повезаних формалним споразумима. Оне извршавају своје мандате на међународном нивоу, финансирају се бар делом од прилога својих држава-чланица, и развиле су институционалне структуре у циљу постизања дефинисаних циљева.”¹⁷ Такође, можемо „дефинисати таква тела као: она која се базирају на формалном инструменту споразума између влада националних држава, укључујући три или више националних држава као страна у споразуму, са сталним секретаријатом који обавља текуће послове.”¹⁸ Из наведеног следи да међународне организације, дугују своју егзистенцију државама и/или, у новије време, другим међународним организацијама и да њихов правни капацитет зависи од обима и права које су им чланице повериле.

Желећи да дефинишемо међународне организације и да идентификујемо основне карактеристике на основу којих их међусобно разликујемо, полазимо од наведених конститутивних елемената које мора имати један ентитет у међународној заједници да би се могао сматрати међународном организацијом. Елементи су следећи: 1) чланице су државе и/или друге међународне организације које сагласношћу воља формирају међународну организацију; 2) организација је формирана у складу са међународним правом, што подразумева постојање правног основа у конститутивном документу који има природу међународног (мултилатералног) уговора, а регулише њено формирање, надлежности (циљеве и начела) и процедуре, институционални оквир и функционалну самосталност, начин решавања спорова, као и усвајање заједничких правила понашања држава-чланица, стандарда и услова које ће државе-кандидати морати да прихвате ако желе пријем у чланство; 3) постојање органа одвојених од чланица који ће независно деловати на основу међународног права; 4) организација мора бити засебно, ново, правно лице које има аутономну вољу различиту од воље чланица, као и интересе који нису појединачни, већ представљају заједничке циљеве држава-чланица. Додаћемо још један елемент, суштински важан за дисертацију, о коме се не говори толико у конститутивним инструментима као о овлашћењима, правима и обавезама и капацитетима међународних организација. Ради се о 5) моћи, утицају, снази односно међународне организације да условљава државе-кандидате у процесу пријема у чланство.

¹⁷ Guidance Regarding the Definition of International Organizations for the purposes of Membership in SIO, http://www.unesco.org/webworld/ica_sio/docs/37session/Annex%206%20Guidance%20Regarding%20the%20Definition%20of%20International%20Organizations%20for%20the%20Purposes%20of%20Membership%20in%20SIO.pdf (11.09.2011.)

¹⁸ Union of International Associations - <http://www.uia.org/archive/types-organization> (11.09.2011.)

Ипак, иако поред изричито допуштених постоје и бројна друга овлашћења и методе које међународне организације могу да имају имплицитно, и иако су оне један нови квалитет, међународни актер који представља центар сарадње и остварења заједничких циљева држава-чланица, тело са посебним правним субјективитетом које има сопствену вољу, оне ипак, нису апсолутно аутономне, а правна ограничења су одређена конститутивним актом (Повељом, Уставом, Уговором или сл.). Државе формирају нову међународну организацију управо усвајањем конститутивног акта, међународног инструмента којим прописују облик, функције и правни делокруг организације која ће ускладити деловање и остварење задатака и циљева држава-чланица и органа саме организације како би појединачни напори држава постали ефикасни(ји). Међународне организације су, видимо „производ сагласности држава и појављују се на међународној сцени кроз процес правне технике. Међународне организације немају своју територију ни изворну моћ, оне не располажу независном силом у циљу примене принудних мера. Њихов правни капацитет зависи од обима права и обавеза које су им државе повериле и може бити повучен правним актом, тј. опет кроз процес правне технике.”¹⁹

Без обзира да ли анализирамо наведене дефиниције или ону по којој „међународне организације, у најширем смислу речи, представљају формалне и институционалне облике међународних односа, засноване на добровољној основи,”²⁰ или ону која наводи да су то „институције које вуку чланство од најмање три државе, имајући активности у неколико држава, а чије чланице држи на окупу формални уговор,”²¹ јасно је да међународне организације представљају резултат глобалне повезаности и нужне сарадње међународних субјеката и свеопште демократизације друштава. Међународне организације су, дакле, еманација сагласности воља суверених држава које конститутивним инструментом, мултилатералним уговором, утврђују своје циљеве, надлежности, органе и аутономију, али и остварују установљене циљеве у континуираном и усклађеном деловању, а њихова надлежност је функционална. Притом, међународне организације су и правно и функционално хетерогене и, независно од уставотворних докумената, у принципу, „све организације (осим оних из Источне и Западне Европе) имају демократске, тоталитарне и ауторитарне владе међу својим чланицама... све универзалне организације укључују чланице са капиталистичким, социјалистичким и мешовитим економијама.”²²

¹⁹ Аврамов Смиља, Крећа Миленко, Међународно јавно право, Савремена администрација, д.д. (1999), Београд, стр. 171.

²⁰ *Ibid*, стр. 173.

²¹ Encyclopaedia Britannica -

<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/291157/international-organization#ref745336> (06.04.2011.)

²² Haas B. Ernst, *When Knowledge Is Power: Three Models of Change in International Organizations*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California, USA and University of California Press, Ltd., Oxford, England (1990), стр. 57.

Морамо узети у обзир и да пријем држава-кандидата у чланство подразумева промене које могу утицати на однос снага, па и на процес одлучивања у датој међународној организацији. Процес гласања, нарочито приликом одлука за које је неопходан консензус, постаје компликованији. Мења се и број чланица и међусобни утицаји и интереси јер „старе” чланице ступају у односе са новим чланицама што се одражава на њихова међусобна права и обавезе. Проширење међународне организације утиче и на промену трошкова, као и прихода. Због ових и других разлика може доћи и до промене конститутивног акта конкретне међународне организације. Све наведено утиче на обазривост међународних организација, односно држава-чланица, при доношењу одлука о пријему нових чланица. У неким случајевима то је само еуфемизам за примену ригидне политике условљавања лоја се временом развила у снажан инструмент који се користи у циљу припреме држава-кандидата да постану пуноправне чланице које ће бити у стању да преузму одговорност које чланство у односној међународној организацији подразумева, као и да спроведу њене циљеве, а истовремено не буду терет државама-чланицама и самој међународној организацији.

2.3. Врсте међународних организација

Како свака међународна организација има специфичан систем пријема држава-кандидата у чланство који подразумева испуњење одређених критеријума, стандарда и услова у том контексту је потребно, укратко, изнети основне врсте међународних организација јер је овај сегмент важан ако имамо у виду да се манифестује кроз примену концепта политике условљавања. У литератури можемо уочити разне поделе међународних организација, пошто оне могу бити различите природе и обима у смислу чланства и ширине спектра интересовања. У »надлежности« међународних организација могу бити питања на глобалном нивоу и од *општег интереса* као што су развој и мир (нпр. УН); затим *фокусирана питања* са потенцијалом и отвореношћу за универзално чланство (нпр. специјализоване агенције УН); а постоје и *варијације на задату тему* нпр. међународне организације са затвореним чланством, али са релативно широким интересовањима (нпр. Савет Европе), као и агенције које су ограничене у погледу чланства и функција и за предмет свог интересовања и деловања имају конкретније задатке (нпр. Међународна речна комисија – режими појединих река).²³

Међународне организације, по Аврамов, можемо класификовати по другим основама:

²³ Примери преузети из: Amerasinghe Chitharanjan Félix, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, UK (2005), стр. 10.

- Прво, „с обзиром на »поље активности, делатности и надлежности« (по специфичности задатака и функција) оне могу бити оште и специјалне (специјализоване – функционалне или техничке). У надлежности *општих* је решавање политичких, економских, социјалних, безбедносних, хуманитарних и других питања и проблема, као и решавање спорова, чак и сукоба што може довести и до оружане интервенције – пример је УН. *Специјалне* међународне организације регулишу специфична питања међународних односа и карактеришу их уже, конкретније делатности, нпр. војно-политичке – пример је НАТО савез, или Међународна здравствена организација.

- Друга класификација као главни критеријум узима »степен ангажованости и обим овлашћења« којима међународне организације располажу, тј. могућност да доносе обавезујуће одлуке за државе-чланице, па их можемо поделити на међудржавне и наднационалне. *Међудржавне* имају улогу координатора по одређеним питањима и оне не могу донети одлуке које су аутоматски извршне на територији држава-чланица као што је то случај са *наднационалним* међународним организацијама које представљају највишу фазу развоја међународних организација.

- Ако као параметар имамо »географско деловање« међународних организација, оне могу бити универзалне и регионалне. *Универзалне* настоје да у своје чланство укључе све државе света (нпр. УН), док *регионалне* чланство заснивају на географском елементу и настоје да покрију одређено територијално подручје (нпр. Арапска лига, или ЕУ).

- Према »категорији и својству држава-чланица«, тј. на основу тога да ли их оснивају владе држава или не, могућа је подела на владине (међудржавне) и невладине (приватне) међународне организације. У *владиним* организацијама се као државе-чланице јављају искључиво државе и само је њима признато својство субјекта међународног права, а *невладине* су оне које су основане конститутивним актом између истоветних удружења, националних организација или групе појединаца из различитих држава.

- Имамо и поделе на основу »надлежности и функција« на *политичке* и *административне*; као и по »отворености« на *универзалне* (отворене) и *затворене* (рестриктивне); а постоје и »подврсте«, па можемо, у оквиру затворених организација, које имају за циљ чланство ограничене групе држава, препознати: регионалне организације, организације држава са заједничком биографијом, као што су заједнички језик и заједнички политички систем, и функционално затворене организације.²⁴

Постоје и друге разлике између међународних организација као што су оне које се односе на то да ли су привременог и трајног карактера; затим међународне организације које

²⁴ Према: Аврамов Смиља, Крећа Миленко, *Међународно јавно право*, Савремена администрација, Београд, 1999, стр. 175-176.

одлуке доносе путем непондерисаног или пондерисаног гласања, или механизмом консензуса; организације које имају централизоване или децентрализоване ресурсе (материјална средства); и организације које имају или немају на располагању принудну силу. Међународне организације се могу разликовати и по »структури« – која ће структура организације бити изабрана зависи од циља и функције саме организације, тј. од тога да ли ће смер њеног деловања ићи у правцу уговарања, убеђивања или принуде. Ако би заступали строгу политику условљавања онда је неопходна „чврста, централизована организација (принуда) и могућност надзора и контроле како би непослушне државекандидати биле приморане на сагласност са условима и спровођењем реформи. С тим у вези, међународна организација ће бити ефикаснија у принуди када је чланство многобројно,“²⁵ али и пожељно од стране држава-кандидата.

Још једна подела, подробнија, наводи следеће врсте међународних организација:

„А: Федерације међународних организација

Б: Организације са универзалним чланством

Ц: Организације са интерконтиненталним чланством

Д: Организације са регионално дефинисаним чланством

Е: Организације које произлазе из места, особа, заштићених производа или других тела

Ф: Организације са посебном формом, укључујући и фондације и фондове

Г: Међународно оријентисане националне организације

Х: Неактивне или распуштене међународне организације

Ј: Недавно пријављена тела -- још непотврђена

К: Супсидијарна и унутрашња тела других унутрашњих тела

Н: Националне организације

Р: Религиозни редови, братства и секуларни институти

С: Бројне аутономне конференције (без секретаријата)

Т: Мултилатерални споразуми и уговори

²⁵ Према: Drezner W. Daniel, *Locating the Proper Authorities: The Interaction of Domestic and International Institutions*, University of Michigan Press, USA (2003), стр. 17.

У: Тренутно неактивна неконвенционална или непотврђена тела.”²⁶

Од посебног интересовања за дисертацију је подела по »отворености за пријем у чланство«, односно разликовање између универзалних и затворених међународних организација. „Универзалне међународне организације имају хетерогено чланство са знатним политичким, друштвено-економским и културним разликама између држава-чланица. На другој страни, *затворене* међународне организације могу да буду хомогеније, са ближим економским и културним везама. Одговор на питање отворености за све државе-кандидате неког региона и испуњавања услова у току пријема у том смислу даће нам и одговоре на остала питања везана за концепт политике условљавања. Затворене организације немају за циљ да обухвате све државе и оне могу у свом деловању дозволити себи да буду селективне и одлуче да ли ће њихова политика пријема у чланство бити инклузивна или искључива. Тако дата међународна организација процењује да ли ће држава-кандидат допринети испуњавању њених функција и циљева, или ће их ослабити.”²⁷

Коначно, када размишљамо о подели на међународне организације које практикују примену политике условљавања путем критеријуми и услова за пријем у чланство, и оне које не условљавају на тај начин, релевантно питање је да ли су услови за чланство експлицитно наведени у конститутивном акту дате међународне организације. Ако је одговор потврдан, намеће се закључак да би изричито набројани услови требало да буду ексклузивни и да не би требало наметати државама-кандидатима нове услове. Наравно, то у пракси није случај и неке међународне организације одступају од овог принципа. У том контексту, а без обзира о којој врсти међународних организација се ради, јасно је да иако оне настају у оквирима постојећег међународног права, међународне организације саме, својим радом и значајем одлука, па и новим, *ad hoc*, условима модификују и унапређују, али, видећемо, и злоупотребљавају, међународно право и међународне односе. С тим у вези, иако међународне организације нису апсолутно самосталне у међународним односима оне не трпе правна и политичка ограничења одређена њиховим конститутивним актима, него у настојању да остваре циљеве, формулишу и адаптирају поље свог деловања и методе рада. Политика условљавања, њени различити појавни облици и инструменти, као и правци развоја који се назиру, а који ће бити истражени и објашњени у дисертацији су најбољи пример ове праксе.

²⁶ „Конвенционалне међународне организације (од А-Д); остале „међународне организације” (од Е-Г); посебне врсте (Х, Р, Н, С и Т); врсте са мањком информација (Ј, К и У)).” (Union of International Associations - <http://www.uia.org/archive/types-organization/toy> (19.11.2012.))

²⁷ Према: Duxbury Alison, *The Participation of States in International Organisations: The Role of Human Rights and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, UK (2011), стр. 20.

II ПРИЈЕМ У ЧЛАНСТВО МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

1. ПРОЦЕДУРЕ ПРИЈЕМА У ЧЛАНСТВО МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА (Оригиналне чланице / приступање / ратификација)

Пре анализе примене политике условљавања у дисертацији обрађених међународних организација морамо имати у виду и разлику између »оригиналних чланица«, држава-оснивача дате међународне организације, и оних које су »приступиле« међународној организацији након њеног оснивања. Оснивачи су државе које су биле или чланице организације која је била правни претходник нове организације, или су учествовале на конференцији на којој је писан конститутивни документ нове организације. Наиме, „у многим конститутивним инструментима међународних организација направљена је разлика између правила стицања чланства ’оригиналних’, иницијалних чланица ’оснивача’, односно најчешће држава које учествују у креирању међународне организације у питању; и ’не-оригиналних’ или ’накнадних’ чланица, које приступају организацији касније.”²⁸ Нас, у контексту теме дисертације, интересују чланице које су приступиле међународној организацији накнадно, а према којима организација није у потпуности „отворена”, па се оне налазе у подређеном положају јер је њихов пријем у чланство условљен прихватањем и извршавањем конкретних услова и испуњавањем одређених критеријума.

Примарни услов је, најчешће, да међународне организације примају у чланство само ентитете који имају статус државности.²⁹ Независно од тога, навешћемо, укратко, варијације које се односе на процедуре пријема у чланство међународних организација. Који ће од напред наведених случајева бити примењен зависи од различитих чинилаца и околности које се односе како на међународне организације тако и на државе-кандидате, тј. од геостратешких, политичких и економских фактора који утичу на отвореност једне међународне организације за пријем држава-кандидата у чланство. Следствено, односна међународна организација ће изабрати врсту и модалитет политике условљавања коју ће применити, односно услове и критеријуме за пријем у чланство које ће државе-кандидати морати да испуне. Анализирајући одредбе о пријему у чланство не-оригиналних чланица, међународне организације можемо класификовати према томе да ли оне дозвољавају стицање пуноправног чланства: формалним процесом пријема, једностраним актом, или сукцесијом сходно изричитим одредбама конститутивног акта организације.

²⁸ Bühler G. Konrad, *State Succession and Membership in International Organizations: Legal Theories versus Political Pragmatism*, Kluwer Law International, The Hague, The Netherlands (2001), стр. 21.

²⁹ Организације које примају у чланство само државе су нпр. УН (и специјализоване агенције) и регионалне организације попут ЕУ или Савета Европе. Ипак, политички фактори утичу да ентитети који немају статус државе буду примљене у чланство, па су Белорусија и Украјина, федеративне републике СССР-а, примљене у чланство УН, што је био уступак СССР-у у оквиру политичког „ценкања”. (Видети: IV/3.5, стр. 212.)

Стицање чланства формалним процесом пријема

1) Већина међународних организација одобрава пријем у чланство државама које нису оригиналне чланице кроз процес формалног пријема. „У овим случајевима пријем у чланство је обично двојак процес или билатерални акт, који захтева формалну апликацију или декларацију прихватања од стране заинтересованих држава-кандидата и одговарајућу одлуку надлежног органа односно организације којом се одобрава пријем.”³⁰ Пример формалног процеса пријема нових чланица је члан 4 Повеље Уједињених нација који гласи: „1. Чланство у Уједињеним нацијама је отворено за све остале мирољубиве државе које прихвате обавезе садржане у овој Повељи, а по оцени Организације да су способне и вољне да изврше ове обавезе. 2. Пријем сваке такве државе у чланство Уједињених нација спроводи се на основу одлуке Генералне скупштине, а на основу препоруке Савета безбедности.”³¹ Нагласићемо и да „као опште правило, устави многих других међународних организација (нпр. *FAO*, *ITU*, *IAEA*, *ICAO*, *IFAD*, *ILO*, *IMO*, *UNESCO*, *UNIDO*, *WHO*, *WMO*, *UPU*, *CoE*) предвиђају „билатералну” процедуру пријема за не-оригиналне чланице, захтевајући одобрење о, или позив за, званичан захтев, прихватање или приступање од стране (квалификоване) већине држава-чланица организације у питању.”³²

Говорећи о пријему у чланство не-оригиналних чланица навешћемо као пример одредбе споразума међународних финансијских институција попут ММФ-а и Светске банке где пријем у чланство подлеже одобрењу, али су надлежним органима омогућене флексибилније мере у смислу да се односни органи могу, у извесној мери, прилагодити процедурама и условима за пријем у посебним околностима сваког појединачног случаја.³³ Притом су питања чланства у оквиру финансијских институција међусобно повезана у смислу да је нпр. чланство у ММФ-у неопходан предуслов за чланство у *IBRD*-у,³⁴ а чланство у *IFC*³⁵ и *IDA*³⁶ подразумева чланство у Светској банци.

³⁰ *Ibid*

³¹ Bentwich Norman, Martin Andrew, *A Comenary on the Charter of the United Nations*, The MacMillan Company, New York, USA (1950), стр. 20.

³² Bühler G. Konrad, *State Succession and Membership in International Organizations: Legal Theories versus Political Pragmatism*, Kluwer Law International, The Hague, The Netherlands (2001), стр. 22.

³³ На пример, члан II, став 2, Споразума ММФ-а гласи: „Чланство ће бити отворено за друге земље... у складу са таквим условима који могу бити прописани од стране Управног одбора. Ови услови, укључујући и услове претплате, морају бити засновани на принципима који су у складу са онима који су примењени на друге земље које су већ чланице.” (ММФ: чл. II(2) и XXXI; *IBRD*: чл. II(1)(b)... (Articles of Agreement of the IMF - <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/AA/index.htm> (20.11.2011.)) и *IBRD* Articles of Agreement - <http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/ibrd-articlesofagreement.pdf> (20.11.2011.))

³⁴ чл. II S1 (a) (*IBRD* Articles of Agreement - <http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/ibrd-articlesofagreement.pdf> (20.11.2011.))

³⁵ чл. II (*IFC* Articles of Agreement - http://www.ifc.org/wps/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/about+ifc/articles+of+agreement (20.11.2011.))

³⁶ чл. II S1 (a) (Светска банка - <http://www.worldbank.org/ida/articles-agreement/IDA-articles-of-agreement.pdf> (20.11.2011.))

2) Други случај је да приступ међународној организацији није потпуно слободан, али организација не користи политику условљавања,³⁷ већ је неопходно само њено одобрење што подразумева да одређено тело организације одлучује да ли се држава-кандидат може квалификовати као држава, као и колико може допринети реализацији циљева организације.

3) Постоје и међународне организације које у своје чланство примају само државе које припадају одређеној групацији и само оне могу постати чланице организације, што је услов који се односи на остварење специфичних циљева дате организације. Овакве организације одређују у конститутивним актима које су државе и по ком критеријуму (географском или неком другом) сматрају потенцијалним чланицама. Класичан пример су Европска унија³⁸ и Савет Европе³⁹ које примају у своје чланство само европске државе.

4) Затим, имамо међународне организације код којих су општи услови, који су нераскидиво повезани са остварењем циљева организације, постављени за све потенцијалне чланице. На пример, општи услов за пријем у чланство УН је да је држава мирољубива,⁴⁰ што је опет у вези са сврхом УН која се односи на одржање међународног мира и безбедности (чл. 1.1. Повеље УН).⁴¹

5) Коначно, интересантна је пракса која је заступљена у међународним организацијама које имају јак утицај на политику држава-чланица при чему се услови, постављени пред државе-кандидате не могу формулисати као општи, иако су и они, постављени ради остваривања циљева дате међународне организације, па имамо ситуацију да се, поред општих, намећу и конкретни услови различити за сваку државу-кандидата, адекватни сваком посебном случају. Примери су: ЕУ,⁴² ММФ, WTO.⁴³

³⁷ Устав WHO, чл. 6, (WHO Constitution - <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf> (21.01.2012.));

Конвенција ESA, члан. XXII (ESA Convention - http://esamultimedia.esa.int/docs/SP1271En_final.pdf (21.01.2012.));

Устав FAO, чл. 2.2, (FAO Constitution - <http://www.fao.org/docrep/meeting/022/k8024e.pdf> (21.01.2012.));

Устав ILO, чл. 1.4. (ILO Constitution -

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO (21.01.2012.));

³⁸ Услов у чл. 49 – Treaty on European Union „само европске државе могу аплицирати за чланство у Европској унији” мирољубив.

³⁹ Преамбула, члан 4 и 5 Статута Савета Европе (Statute of the CoE - <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm> (05.05.2015.))

⁴⁰ Чл. 4.1 Повеље УН (Bentwich Norman, Martin Andrew, A Comentary of he Charter of the United Nations, The MacMillan Company, New York, USA (1950), стр. 20.).

⁴¹ Ibid, стр. 5.

⁴² Нпр. Сарадња са Хашким трибуналом за земље бивше Југославије. Видети и фусноте 379 и 621.

⁴³ World Trade Organization - https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/acc_e.htm (22.01.2012.)

Стицање чланства једностраним актом

У међународним организацијама у којима се не захтева формална процедура пријема за нове чланице свака заинтересована држава може постати чланица таквих отворених међународних организација само унилатералним обавештењем, једностраним актом о прихватању, пристанку, или приступању уставном акту без одобрења саме организације.⁴⁴ Међутим, осим неколико ретких случајева (наведених у фусноти), право да постану чланице међународних организација само једностраним актом ретко имају све државе, већ је то право ограничено на државе које припадају одређеној групи, најчешће припадницима неких других организација.⁴⁵ Овакви случајеви су засновани на претпоставци да нова држава-чланица може бити само од користи за односну међународну организацију у остварењу њених циљева. Дакле, чланство у неким међународним организацијама повезано је на тај начин да државе-чланице посматране организације уживају повољнији третман при пријему у чланство неке друге међународне организације која је институционално повезана са посматраном међународном организацијом. Најбољи пример су УН и њене специјализоване агенције (*UNESCO, ILO, ICAO, IMO, ITU, UNIDO, WHO, WMO, UPU*)⁴⁶ где олакшан пријем у њихово чланство произлази из чланства у УН. У овом случају државе-чланице УН, без условљавања, једноставним саопштењем Генералном секретару, Генералном директору или влади која има функцију депозитара, формално прихватају конститутивни документ агенције у питању.⁴⁷ Тако, државе-чланице

⁴⁴ Нпр. Париска унија за заштиту индустријске својине из 1883. год. и Бернска унија за заштиту књижевних и уметничких дела из 1886. год. где свака земља изван Уније може да приступи овом акту и постане чланица Уније без одлуке Уније. ((Paris Union for the Protection of Industrial Property (чл. 21) - http://www.wipo.int/treaties/en/ip/paris/trtdocs_wo020.html (16.01.2012.) и (Berne Union for the Protection of Literary and Artistic Works (чл. 29) - http://www.wipo.int/treaties/en/ip/berne/trtdocs_wo001.html (16.01.2012.))) Слично томе, свака држава може једнострано да успостави своје чланство једноставним депоновањем инструмента о приступању у организацијама у области сателитских телекомуникација као што су *INMARSAT* (*INMARSAT* - <http://www.inmarsat.com/> (05.05.2015.)), *INTERSPUTNIK* (*INTERSPUTNIK* - <http://www.intersputnik.com/> (05.05.2015.) или *INTELSAT* (*INTELSAT* - <http://www.intelsat.com/> (05.05.2015.)))

⁴⁵ „Најшири обим квалификованих, подобних, чланица, који долази најближе клаузули „све државе“, обезбеђују прописи Конвенције о оснивању *WIPO*. Тако је, чланство у *WIPO* отворено за све државе само потписивањем, ратификацијом или приступањем које је или 1) чланица било које од отворених унија за заштиту интелектуалне својине (нпр. Париске уније из 1883. год. или Бернске уније из 1886. год.), или 2) чланица УН, било које специјализоване агенције, *IAEA*, или странка Статута МСП (*ICJ*).” (*World Intellectual Property Organization Convention* - http://www.wipo.int/treaties/en/convention/trtdocs_wo029.html (20.01.2012.)). На сличан начин, све државе су квалификоване да постану чланице *UNIDE* једностраним приступањем. (Према: Bühler G. Konrad, *State Succession and Membership in International Organizations: Legal Theories versus Political Pragmatism*, Kluwer Law International, The Hague, The Netherlands (2001), стр. 25.)

⁴⁶ Видети фусноту 79.

⁴⁷ Устав *UNESCO*, чл. II(1) (*UNESCO Constitution* - http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (21.01.2012.));

Устав *ILO*, чл. 1(3) (*ILO Constitution* -

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO (21.01.2012.));

Устав *WHO*, чл. 4 (*WHO Constitution* - <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf> (21.01.2012.));

Устав *IMO*, чл. 5 (*IMO Convention* -

http://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/14/14-01/imo_consolidated.xml#treaty-header1-5 (21.01.2012.))

УН могу слободно да ступе у бројне специјализоване агенције и стекну чланство једностраним актом прихватања, пристанка или приступања уставном акту без потребе одобрења односне агенције. Штавише, не само у односу на стицање, већ и у односу на губитак чланских права постоје блиске везе између УН и специјализованих агенција. На пример, устави неких специјализованих агенција (нпр. ICAO,⁴⁸ IMO,⁴⁹ UNIDO,⁵⁰ UNESCO⁵¹) обезбеђују да ће држава која је суспендована или искључена из чланства УН аутоматски бити суспендована, или престати да буде чланица, одговарајуће агенције.

Стицање чланства сукцесијом на основу изричите одредбе у конститутивном акту организације

Само неколико међународних организација у својим уставотворним актима садржи изричите одредбе према којима држава-кандидат може да добије чланство путем сукцесије. Ове одредбе обично предвиђају опциону сукцесију бивших зависних територија да постану чланице једноставним обавештењем о сукцесији. Интересантан је случај где је, по Споразуму о калају (лиму) чак предвиђена аутоматска сукцесија чланства.⁵² Међутим, ова могућност је остала без дејства јер је ниједна држава-сукцесор није искористила.⁵³

Посебан случај представљају државе-кандидати које не задовољавају услове неопходне за пријем у чланство међународне организације/специјализоване агенције, па као алтернатива пуноправном чланству имају могућност да постану придружене чланице,⁵⁴

⁴⁸ чл. 93 bis* c) (ICAO Convention - http://www.icao.int/publications/Documents/7300_cons.pdf) (21.01.2012.))

⁴⁹ чл. 10 (IMO Convention -

http://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/14/14-01/imo_consolidated.xml#treaty-header1-5) (21.01.2012.))

⁵⁰ чл. 5 (UNIDO Constitution - <http://www.unido.org/en/who-we-are/structure/pmo/constitution.html>) (21.01.2012.))

⁵¹ чл. II(4) (UNESCO Constitution - http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) (21.01.2012.))

⁵² Члан XXII(6) Другог међународног Споразума о калају (*Second International Tin Agreement*) из 1960. год. предвиђа следеће: „држава или територија која је прогласила посебно учешће... сматраће се, од стране било које владе потписнице, када постане независна држава, владом потписником и одредбе овог Споразума ће се примењивати на владе такве државе као да је оригинална влада потписница која већ учествује у овом Споразуму.” (Споразум о калају (*Tin Agreement* 1960: члан XXII(6)). (*Second International Tin Agreement* - <http://treaties.fco.gov.uk/docs/pdf/1962/TS0045.pdf> (05.05.2015.))

⁵³ „Ниједна држава-сукцесор никада није постала чланица Савета о калају (*Tin Council*) под горе наведеним одредбама, па је ова могућност остала мртво слово на папиру.” (Bühler G. Konrad, *State Succession and Membership in International Organizations: Legal Theories versus Political Pragmatism*, Kluwer Law International, The Hague, The Netherlands (2001), стр. 26.)

⁵⁴ Устав WHO, чл. 8, (WHO Constitution - <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf> (21.01.2012.));

што подразумева да немају иста права као државе-чланице које уживају пуноправно чланство.

У свим наведеним случајевима, осим код унилатералног обавештења једностраним приступом без одобрења саме организације, разликује се већина при *гласању* потребна за пријем држава-кандидата у чланство, што опет отвара пут различитом степену *условљавања*. Гласање није вид политике условљавања у њеном суштинском смислу, али је чињеница о којој државе-кандидати воде рачуна.⁵⁵ Било који од ових случајева да посматрамо, природу услова за пријем у чланство у међународним организацијама можемо утврдити анализом циљева конкретних међународних организација. Уосталом, услови су постављени да би међународне организације, у жељи да остваре своје циљеве, биле сигурне да ће државе-кандидати прихватити њихове стандарде, постати чланице и предано радити на остварењу управо тих циљева. Међународне организације се, у настојању да доведу државе-кандидате што ближе својим стандардима и остварењу својих циљева, ослањају на своје конститутивне документе.

Ипак, морамо рећи да „пријем у чланство међународних организација није регулисан само одредабама *конститутивних аката* међународних организација, него и *праксом* сваке међународне организације. Било да је у питању област пријема у чланство, суспензије привилегија, престанак чланства или питања заступљености држава-чланица у органима међународних организација, није лако идентификовати опште принципе релевантне за тумачење свих одредби конститутивног документа дате међународне организације.”⁵⁶ Конститутивни акти међународних организација обично садрже листу општих и

Устав UNESCO, чл. II(3), (UNESCO Constitution - http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (21.01.2012.));

Устав FAO, чл. II (11), (FAO Constitution - <http://www.fao.org/docrep/meeting/022/k8024e.pdf> (21.01.2012.))

Видети и: UNESCO (Member States) - <https://en.unesco.org/countries/member-states> и UNESCO (Basic Texts) - <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002161/216192e.pdf> (30.07.2014.))

⁵⁵ Нпр. Палестина која је 2013. год. одлучила да прво аплицира за пријем у чланство WHO, као једне од организација/специјализованих агенција из породице УН. Није тешко закључити да је узрок избора проста већина за пријем у чланство, нарочито када се зна да се у другим међународним организацијама тражи квалификована већина. (WHO Constitution (члан 6) - <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf>) и (WHO - <http://www.who.int/countries/en/>) (30.07.2014.))

Видети и: Erlanger Steven, Sayare Scott, *Unesco Accepts Palestinians as Full Members*, New York Times, <http://www.nytimes.com/2011/11/01/world/middleeast/unesco-approves-full-membership-for-palestinians.html?pagewanted=all&r=0> (31.10.2011.), (UNESCO (Member States) - <https://en.unesco.org/countries/member-states> (30.07.2014.)) и (UNESCO (Basic Texts) - <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002161/216192e.pdf> (30.07.2014.))

⁵⁶ Према: Grant D. Thomas, *Admission to the United Nations: Charter Article 4 and the rise of Universal Organization*, Koninklijke Brill NV, Leiden, The Netherlands (2009), стр. 115.

конкретних услова за пријем у чланство који дефинишу сва питања везана за чланство,⁵⁷ а одредбе конститутивних аката које регулишу ову материју су од круцијалног значаја за конституисање међународних организација зато што детерминишу њихову структуру и функционисање.

Можемо закључити да мали број „међународних организација, било регионалних или универзалних, омогућава државама-кандидатима да постану чланице само на захтев (приступањем, пријавом). Успостављање чланства је, најчешће, билатерални и добровољни чин, који захтева одобрење и дате међународне организације и односне државе-кандидата. Нагласак на добровољности приступања међународним организацијама занемарује да, иако држава-кандидат има могућност избора да учествује у организацији, у неким областима сарадње овај избор је заиста 'илузија' пошто ће неуспех да учествују у раду организације спречити државу да буде укључена у за њу политички и економски важне области међународних активности.”⁵⁸ На пример чланство у ЕУ подразумева партиципацију на заједничком тржишту, у супротном се може учествовати, али под неповољнијим условима. О наведеној ситуацији воде рачуна државе-кандидати, али и међународне организације, нарочито када се одлучује о томе да ли би услове пријема у чланство морали тумачити ригидно или флексибилно.

Државе-кандидати ће, дакле, најчешће постати државе-чланице односне међународне организације када испуне њене услове, критеријуме и стандарде. Видели смо и да постоје одређени разлози због којих поједине државе-кандидати не могу бити сигурне када ће, ни да ли ће, бити примљене у чланство жељене међународне организације (нпр. Турска у ЕУ) чак и ако испуне све, па и *ad hoc* услове, без обзира да ли се ради о „засићености проширењем” постојећих држава-чланица, степену и начину остварења услова, или о неким другим разлозима (миграције, радна снага, ксенофобија, промена етничке структуре, религија...). Уосталом, међународне организације, током примене политике условљавања, не обећавају тачан датум пријема у чланство знајући да је испуњавање услова, без значајне помоћи, споро и тешко, тако да чланство и није у потпуности извесно. Оправдање за овакав развој догађаја које владе држава-кандидата пружају становништву (боље је рећи бирачима) јесте да би стандарде и програм реформи требало остварити зато што је то, пре свега, циљ самих држава-кандидата, а да ће пријем у чланство доћи као

⁵⁷ Нпр. „Комонвелт захтева од својих чланица да имају уставну везу са Великом Британијом (или са неком другом чланицом Комонвелта); Верске квалификације могу да контролишу пријем у чланство, као по члану 8. Повеље Исламске конференције.” (Према: *Ibid*, стр. 11.)

(Видети и члан 3.2.: Organization of the Islamic Conference Charter - http://www.comcec.org/TR_YE/Yeni_Site_Dokumanlar/Basic_Documents/OIC_Charter.pdf. (07.02.2012.)).

⁵⁸ Према: Duxbury Alison, *The Participation of States in International Organisations: The Role of Human Rights and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, UK (2011), стр. 18.

логичан след догађаја, након достизања цивилизацијских тековина и стандарда датих међународних организација.

Коначно, пре него што се датој држави-кандидату дозволи пријем у чланство конкретне међународне организације обично је потребно испунити још два услова. Међународна организација мора прво да одобри пријем у чланство држави-кандидату јер се, када су услови испуњени, поставља питање који ће орган односне међународне организације верификовати да је држава-кандидат испунила услове, али и да ли ће одлука у том смислу бити демократска.⁵⁹ У многим међународним организацијама чланство је, након испуњења услова и критеријума који су формулисани у конститутивном документу организације или *ad hoc* услова, условљено и одобрењем политичких органа организације,⁶⁰ при чему такве одлуке морају у већини случајева бити донете једногласно, као што је случај са сталним чланицама Савета безбедности УН.⁶¹ Други услов је да држава која аплицира за чланство у међународној организацији, у оквиру својих унутрашњих уставних и законодавних процедура, прихвати конститутивни документ организације, односно да га ратификује.⁶²

Јасно је да је чланство једно од основних питања за међународне организације, а улога услова за пријем у чланство је суштинска. Проучавање услова за чланство у међународним организацијама се односи и на унутрашњу и на спољну политику међународних организација. „У смислу унутрашњих односа, конститутивни инструменти захтевају од постојећих држава-чланица да поштују одређене стандарде и процедуре који регулишу међусобно односе својих чланица као и односе чланица са органима организације. Везано за спољни аспект, тј. утврђивање услова за пријем у чланство међународних организација, уставотворни акт може да наметне строге критеријуме за

⁵⁹ Проблем са Саветом безбедности у УН.

⁶⁰ Уговор НАТО савеза (чл. 10) - http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm (20.05.2012.);
- Савет Европе, чл. 4, (Statute of the CoE - <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm> (10.02.2012.));
- Конвенција *OECD*, чл. 16, (OECD Convention - <http://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm> (10.02.2012.)).

⁶¹ Bentwich Norman, Martin Andrew, *A Commentary on the Charter of the United Nations*, The MacMillan Company, New York, USA (1950), стр. 66 (Повеља УН, чл. 27(3)).

⁶² *Ibid*, стр. 190 (Повеља УН, чл. 110);
- ЕУ, чл. 49. (EUR-Lex - http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_EN.pdf (10.07.2011.));
- Конвенција *OECD*, чл. 14; (OECD Convention - <http://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm> (12.02.2012.));
- Устав *WHO*, чл. 4 и 5, (WHO Constitution - <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf> (21.01.2012.)).

пријем у чланство држава-кандидата.”⁶³ У вези са овим мора се водити рачуна да постоје не само знатне разлике између међународних организација, већ и између самих држава-кандидата што би требало да утиче на одлуку о врсти услова и критеријума за пријем у чланство дате међународне организације, као и о њеним претходним и наредним корацима у смислу подршке и помоћи, односно контроле и процене очекиваног деловања конкретне државе-кандидата.

Ако пођемо од принципа суверене једнакости држава, значи од система у коме су државе правно једнаке пред међународним правом, занемарићемо различитост која преовлађује у другим аспектима. Може се рећи да су државе хетерогене прво у смислу да свака има одређена специфична, законом одређена, права и обавезе, и немогуће је да две државе, у пракси, могу имати идентична законска решења. Применом политике условљавања, у правцу преноса правила и норми међународних организација, односна држава-кандидат може да преузме специфична права и обавезе, и то, у наведеном контексту, води до приближавања међународним организацијама, односно државама-чланицама, али и до отклона у односу на државе које нису чланице. Друго, односну државу-кандидата могу карактерисати својствене околности које се тичу социолошких, географских, економских, политичких и институционалних особености, затим природних ресурса, инфраструктуре, војних капацитета, етницитета, религије итд. Тако се и у смислу наведених разлога потврђује да се државе-кандидати разликују и да би о томе требало водити рачуна при примени политике условљавања за пријем у чланство међународних организација.

2. УСЛОВИ ЗА ПРИЈЕМ У ЧЛАНСТВО МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

Услови за пријем у чланство међународних организација у виду економских, политичких, институционалних, административних, прав(осуд)них, законодавних и војних критеријума утврђени су, видимо, претежно у конститутивним инструментима међународних организација, а мењали су се као одговор на дешавања на међународном плану, као и због специфичних околности у државама-кандидатима. Наведени критеријуми и услови су подстакли већину држава-кандидата да предузму реформе тј. демократизују се, тржишно либерализују и побољшају односе са суседним државама. У том смислу, реформе подразумевају: функционалну тржишну економију, слободно тржиште и јачу улогу приватног сектора, побољшање ефикасности финансијских институција; опредељење за плурализам, стабилност политичких институција које гарантују демократију, владавину права, људска права и поштовање и заштиту мањина; развој парламентарне праксе и ефикасну изборну реформу, јавну одговорност и политичку транспарентност; формирање

⁶³ Према: Duxbury Alison, *The Participation of States in International Organisations: The Role of Human Rights and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, UK (2011), стр. 16.

независних и слободних медија; подстицај и јачање локалне демократије и самоуправе; унапређење система образовања и здравства; доследну и разумну социјалну и економску политику; професионалну и стручну администрацију; и реформу правосудног система, као и система јавне управе (пре свега јавне потрошње), али и реформу војске и умањење војног буџета.

Услови за пријем у чланство међународних организација могу, дакле, бити бројни и различити по природи. Јасно је да су одређени услови навођени због општих интереса, али и због партикуларних циљева појединих међународних организација или њихових најмоћнијих држава-чланица, а имајући у виду утицај политичких, економских и др. интереса. На пример, захтев да се уведе и поштује тржишна привреда има за циљ спречавање повратка на социјалистичку привреду, али и појачано учешће држава-чланица дате међународне организације на тржишту држава-кандидата које желе пријем у чланство исте организације. Много тога зависи и од посебних карактеристика, географских, историјских, етничких, религијских, као и других околности везаних за државе-кандидате – нпр. принцип добросуседства има смисла ако се примени на државе-кандидате из бивше Југославије у контексту пријема у чланство ЕУ. Уосталом, није лако говорити о појединачним условима јер су они, нарочито када наведемо демократизацију као услов над условима, нараскидиво повезани. Рецимо, поштовање владавине права несумњиво доприноси поштовању људских права, с обзиром да представља предуслов њихове заштите. Такође, добра владавина или борба против корупције представљају инструменте којима је циљ поштовање суштине економских и социјалних права.

У контексту истраживања конкретних услова за пријем у чланство међународних организација навешћемо неколико чињеница и искуства ЕЗ/ЕУ. Током Хладног рата чланство за државе изван западног блока је било незамисливо и није ни било у визури разматрања. Прво проширење ЕЗ на Британију, Ирску и Данску није било базирано на бројним, разноврсним, условима за пријем у чланство, већ се десило на основу подобности по географском принципу, припадности Западној Европи и прихватању *acquis communautaire*-а. Средином 1970-их година у периоду демократске транзиције у Грчкој, Португалији и Шпанији услови за пријем у чланство су изнети јавно као сигнал државама-кандидатима да могу остварити чланство само ако наставе са демократском реформом.⁶⁴ Како су ове државе биле сиромашније од држава-чланица постојала је сумња у њихову способност да функционишу у оквиру ЕЗ, па је „Комисија, у Мишљењу (*Avis*) о ове три апликације само кратко навела да је демократија обновљена или установљена, без разраде специфичних критеријума коришћених да се постигне такав закључак. Много већи значај

⁶⁴ Видети фусноте 199 и 629, али и цитат у вези фусноте 133.

је дат разматрању економских и административних капацитета апликаната што је постало имплицитни услов за чланство.”⁶⁵

Интересантно је нагласити да се „у случају Грчке, појавила рана верзија услова *добросуседства*. Иако је тада принцип добросуседства представљен више као афирмисање добрих намера, а не као услов – Комисија и Савет су објавили да приступање Грчке не би требало да негативно утиче на односе Заједнице са Турском, а Грчка да неће ометати јачање њених веза са Турском. Да је у почетку примене политике условљавања било проблема и да ЕЗ није ову политику доследно применила говори управо пример Грчке која, по мишљењу Комисије, економски гледано, није била спремна за чланство, па је препоручен прелазни период. У Савету је преовладао мишљење да Грчка демократска транзиција мора да буде подржана отварањем преговора о пуноправном чланству, па су тако политички разлози, тј. политичка одлука,⁶⁶ победили над строгим наметањем услова за чланство.”⁶⁷ Разлог се огледа у ставу ЕЗ да трансформација држава-кандидата неће успети уколико се снажно не подстакне успостављање демократских институција у присуству ефикасне уставне демократије и цивилног друштва. Нагласак на демократији, људским и мањинским правима је био све више очигледан као услов за пријем у чланство, а ЕЗ је почела да развија позитивне и негативне политике условљавања пружањем и ускраћивањем помоћи за програме заштите и унапређења људских права, као и примену дипломатских инструмената.

У спровођењу наведених циљева примењивао се и политички дијалог путем кога су услови прецизније дефинисани, као и други процеси и механизми пријема у чланство, као

⁶⁵ Cremona Marise, *The Enlargement of the European Union*, European University Institute, Oxford University Press, Great Clarendon Street, Oxford (2003), стр. 109.

⁶⁶ У смислу потврде да је пријем у чланство ЕУ претежно политичка одлука морамо нагласити две одредбе из Уговора о Европској унији: чл. 6(1) наводи да је „Унија заснована на принципима слободе, демократије, поштовања људских права и основних слобода, и владавине права, принципима који су заједнички за државе-чланице” (EUR-Lex - http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_EN.pdf (10.07.2011.)). Чл. 49 потврђује да „било која европска држава која поштује принципе наведене у чл. 6(1) може да аплицира да постане чланица Уније... Услови пријема и прилагођавања уговорима на којима се заснива Унија, које такав пријем подразумева, биће предмет споразума између држава-чланица и државе-кандидата.” (*Ibid*) Члан 49, међутим, чини само полазну тачку за принципе и процедуре које су развијане кроз праксу проширења ЕУ – на основу захтева државе-кандидата, која прихвата начела ЕУ, Комисија заузима став на основу којег Савет једногласно одлучује о почетку преговора које води председништво уз подршку Комисије. Након што се преговори окончају Комисија саставља Завршни извештај, па Савет једногласно одлучује о пријему у чланство ЕУ. Са уговорима о пријему морају сагласити ЕП, апсолутном већином гласова држава-чланица, као и национални парламенти (довољан је само један негативан глас да захтев за пријем у чланство буде одбијен – право вета). Значи, и када држава-кандидат испуни ове, и друге опште или специфичне услове, нема формално право на пријем у чланство ЕУ. Одлука о томе је суштински политичка и зависи од Савета и држава-чланица, иако декларативно важи »политика отворених врата«.

⁶⁷ Cremona Marise, *The Enlargement of the European Union*, European University Institute, Oxford University Press, Great Clarendon Street, Oxford (2003), стр. 109-110.

што су, од 1990-тих година, Годишњи извештаји⁶⁸ и приступна партнерства (*Accession partnerships*) помоћу којих ЕУ може да јавно критички испита, размотри и оцени напредак држава-кандидата. Током година, политика условљавања ЕУ је проширена и конкретизована, па је број критеријума и услова који се морају испунити за пријем у чланство повећан – нпр. независност правосуђа, борба против корупције, активно цивилно друштво, једнакост полова, побољшање казненог система, третман ментално заосталих особа, систем дечије заштите и тд. Очекивано, ЕУ је државама-кандидатима постављала ригорозније стандарде као услов за пријем у чланство, а политички критеријуми су постали пресудни. Политика условљавања ЕУ се манифестовала у оквиру разних условних програма, а Споразуми о придруживању (*Association Agreements*) су, у старту, били условљени увођењем демократије, економском и тржишном економијом, либерализацијом, поштовањем људских права, успостављањем владавине права и вишепартијског система, слободним и фер изборима и тд.

Очигледно је „условљавање за чланство у ЕУ дало Унији утицај без преседана у преношењу свог *acquis communautaire*, норми и вредности, као и административне и институционалне структуре државама-кандидатима. Кључни предуслови за успешну примену условљавања биле су јасно дефинисане политике и захтеви од стране ЕУ и јасна спремност и способност да се спроведе политика и испуне захтеви од стране држава-кандидата, које су углавном вођене подстицајима „враћања у Европу”.”⁶⁹ Дакле, слажемо се са Шимелфенигом који закључује да се „чланство или изгледи за чланство чине кључним условом европеизације;”⁷⁰ али је, поред испуњења свих услова, неопходно и добро функционисање државне управе и међустранички консензус о значају чланства у Европској унији. Политика условљавања и перспектива пријема у чланство међународних организација су, јасно, пресудни фактори ефикаснеекономске либерализације и демократизације који су додатно појачани процесом социјализације.

Ниједна међународна организација осим ЕУ нема тако широку лепезу услова која представља испреплетаност критеријума и услова за пријем у чланство као онај који се односи на демократију. Као појам који обухвата све даље наведене услове/стандарде/циљеве, демократизација је, као превасходни циљ политике

⁶⁸ „Редовни извештаји су општа оцена о томе како држава-кандидат испуњава Копенхашке услове и усваја правила и прописе на снази у државама-чланицама ЕУ као што је изражено у *acquis-y*.” (Orenstein A. Mitchell, Bloom P. Stephen, Lindstrom Nicole, *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, University of Pittsburgh, Pittsburgh, USA (2008), стр. 35.)

⁶⁹ Koops Joachim Alexander, *The European Union as an Integrative Power? Assessing the EU's 'Effective Multilateralism' towards NATO and the United Nations*, Institute for European Studies (IES) Vrije Universiteit Brussel, Brussels; VUBPRESS Brussels University Press, Brussels (2011), стр. 208.

⁷⁰ *Ibid*

условљавања, обрађена у Уводним напоменама. Овде ћемо елаборирати појавне облике демократије посебно важне за пријем у чланство међународних организација обрађених у дисертацији – конкретне услове: поштовање људских и мањинских права, реформу политичког система, реформу правосуђа, тржишну економију и реформу економског система, добросуседске односе и регионалну сарадњу. Претходно ће бити изнети најважнији правни инструменти ЕУ који су и основ заштите наведених стандарда и услова – *Acquis communautaire* и Копенхашки критеријуми – а који представљају потврду цивилизацијских тековина у сфери демократизације и, истовремено, указују на правац развоја других међународних организација у овом домену.

3. УСЛОВИ И ПРОЦЕДУРЕ ЗА ПРИЈЕМ У ЧЛАНСТВО НАЈЗНАЧАЈНИЈИХ МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

3.1. Организација уједињених нација

Након II светског рата, примарни циљ новоформиране Организације уједињених нација (УН) је био промовисање међународног мира, али су и правда и допринос економском и друштвеном развоју држава-чланица, од самог почетка, били њени важни задаци.⁷¹ „Повеља УН настоји да сачува свет од ратних разарања, да поврати поверење у основна људска права, успостави услове у којима би правда и међународно право били поштовани, и да побољша животни стандард сваког појединца. Намера оснивача УН је била и да организација постане центар за усклађивање деловања свих нација света како би се остварили њени циљеви и развили пријатељски односи између народа на основу једнаких права, као и средиште међународне сарадње у решавању економских, социјалних, културних и хуманитарних проблема.”⁷² Да би се постигли наведени циљеви установљено је да је неопходно заштитити једнакост држава и решавати спорове мирним путем, као и да је примена силе могућа само ако је дозвољена од стране Савета безбедности УН.⁷³

⁷¹ „УН је традиционално била укључена у активности у вези безбедности и развоја, али је тек формирањем Програма УН за развој (*UN Development Programme*) и Одељења УН за одржавање мира и операције (*UN Department of Peacekeeping and Operations - UNDPKO*) учињен напор да се изгради ефикасна веза између њих. Док *UNDP* тежи дугорочном присуству на терену, *UNDPKO* постаје оперативан само у држави која је у сукобу или у пост-конфликтним ситуацијама. Како ове две организације често раде у истом контексту изградње мира то може довести до проблема координације и доследности примене програма. Иако је *UNDP* тврдио да политика условљавања није била део његовог деловања, ипак је пружио подршку владама које су је практиковале.” (Према: Law M. David, *Intergovernmental Organizations and security Sector Reform*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, LIT Verlag GmbH & Co. KG Wien, Zweigniederlassung Zürich Switzerland; LIT Verlag Dr. W. Hopf, Berlin, Germany (2007), стр. 11.; и Stokke Olav, *The UN and Development: From Aid to Cooperation*, Indiana University Press, Bloomington, USA (2009), стр. 418.)

⁷² Према: Banerjee M. Ajit, Sharma R. Murari, *Reinventing the United Nations*, Asoke K. Ghosh, Prentice-Hall of India Private Limited, New Delhi, India (2007), стр. 3.

⁷³ Било је и случајева када је сила примењена мимо Повеље УН, нпр. НАТО бомбардовање СРЈ 1999. год, без одобрења Савета безбедности УН. (Чворовић Г., *Била је агресија! Србија бомбардована нелегално, без одобрења СБ УН*, Вечерње новости, <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:487250-Bila-je-agresija-Srbija-bombardovana-nelegalno-bez-odobrenja-SB-UN> (13.04.2014.))

Такође, нека од питања у сфери интересовања УН су и борба против сиромаштва тј. заштита најсиромашнијих друштвених група, укључујући припаднике мањина, промовисање људских права и родне равноправности.

Морамо нагласити разлику између УН и осталих међународних организација у смислу примене политике условљавања јер УН не намеће услове директно тј. не постоји непосредан однос субординације, притисака и утицаја, а због ограничења система заснованог на суверености и једнакости у том смислу. Ипак, државе-кандидати морају испунити одређене услове за пријем у чланство УН, па можемо рећи да УН функционише на основу политике условљавања примењене на државе-кандидате у току процедуре пријема у чланство, али и на државе-чланице које сарађују у оквиру таквог система и подржавају га у име заштите и проширења међународних стандарда и цивилизацијских достигнућа. Основ остварења свих наведених циљева је одржавање колективне безбедности и развој или спровођење демократизације држава-чланица. Ситуацију, у погледу развоја и поштовања демократије, компликује то што „Повеља УН не садржи одредбе о избору појединачних представника држава-чланица у Генералној скупштини. Управо одатле извиру могући проблеми за демократију јер неке државе-чланице нису (биле) демократске. Повеља УН не наводи демократију као услов за пријем у чланство организације или као основ суспензије права или искључења.”⁷⁴

Ипак, како је демократија постала део корпуса цивилизацијских тековина то је и њено ширење прихваћено као неопходна компонента међународног понашања, па је и промовисање демократије јасно испољено у активностима УН кроз примену политике условљавања јер је УН, као универзална међународна организација, постављена на основним демократским стандардима и прожета демократским начелима. Наиме, „УН активно унапређује демократске принципе и институције на међународном плану промовисањем демократске културе у државама путем мониторинга и верификације националних избора и одржавања референдума, који имају за циљ подстицање праведније и слободније могућности за демократски процес... Као резултат тога, међународно право је прошло кроз постепену трансформацију у корист признавања демократије као „права” које би требало и бранити и промовисати.”⁷⁵ Деловањем на плану заштите људских и

⁷⁴ „О томе да ли су наведени услови Повеље строго примењени у пракси говори податак да ниједна држава-чланица није искључена из чланства УН. Пошто делегате у Скупштини нису изабрали грађани односних држава-чланица, већ су постављени од стране својих влада, процес скупштинског именовања не гарантује да ће одговарајући делегат УН заступати интерес и народ државе коју представља.” (Према: Zweifel D. Thomas, *International Organizations and Democracy: Accountability, Politics, and Power*, Lynne Rienner Publishers, Inc., Colorado, USA (2006), стр. 67.)

⁷⁵ Stivachtis A. Yannis, *The State of European Integration*, Ashgate Publishing Limited, Gower House, Croft Road, Aldershot Hampshire GU11 3HR, England (2007), стр. 145.

осталих права, а кроз закључивање релевантних споразума и резолуција из датих области, УН је извршио кодификацију демократских принципа на међународном нивоу, стварајући међународне норме и међународно право које садржи основне стандарде и вредности демократије.⁷⁶

Организација УН се истовремено и постепено развијала проширивши чланство на скоро све државе света. Чланство у УН се у почетку њеног деловања ширило споро првенствено због блокаде преговора између Совјетског Савеза и САД-а у вези пријема у чланство нових држава-кандидата. Међутим, независношћу Индије 1947. године, почео је процес деколонизације, а новоослобођене и независне државе су аплицирале за чланство у УН како би потврдиле своју самосталност и постале активни чиниоци у светској политици. Између 1940. и 1970. године, дошло је до деколонизације у Азији, Африци и Блиском истоку,⁷⁷ па је од 51 државе-чланице у 1945. години, број порастао на 113 до 1965. године, да би до 1980. године износио 156 држава-чланица.⁷⁸ Као исход наведеног, земље Трећег света су ступиле на међународну сцену и учествовале у раду УН. Ипак, будући да су биле сиромашне, политички и социјално нестабилне, ове новонастале државе су морале да чине компромисе са великим силама и пристану на улогу марионета у међународним односима и политици силе која је имала своје манифестације и у преговорима о пријему у чланство УН. Узимајући у обзир да је број држава-чланица у међувремену скоро учетворостручен, неопходно је било да у Савету безбедности буду заступљене и друге државе, а не само велике силе, да би овај орган добио „демократскији карактер”, али је остало право вета сталних чланица.

Пријем у чланство Организације уједињених нација омогућава свим државама-чланицама учешће у међународним односима и међународној политици. Један од циљева држава-

⁷⁶ Алудирајући на циљеве и вредности који се желе постићи, како од стране међународних организација тако и од држава-кандидата, као што су мир, демократија, правда, једнакост, владавина права, плурализам, развој, бољи животни стандард и солидарност (ово су уједно и неки од услова које би требало испунити за чланство у организацији) УН је 1999. год. усвојила Резолуцију о демократији (53/31) – која изражава захвалност Скупштине за Извештај генералног секретара, који препоручује „изградњу политичке културе кроз поштовање људских права, ангажовање цивилног друштва, подршку избора, слободне и независне медије, побољшање владавине права, као и одговорности, транспарентности и квалитета управљања јавним сектором и демократских структура власти.” (Резолуција УН о демократији (53/31) - http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/53/31&Lang=E (09.08.2011.), стр. 3. (тачка 2.))

⁷⁷ „За бивше колоније, чланство у УН је био и симбол и гаранција њихове новоуспостављене независности, али и начин да ојачају политичку улогу и моћ на међународној арени, постану мање зависне и делимично се ослободе утицаја великих сила.” (Према: Toye John, Toye Richard, *The UN and global Political Economy: Trade, Finance, and Development*, Indiana University Press, Bloomington & Indianapolis, USA (2004), стр. 2.

⁷⁸ Статистика о броју чланица УН преузета из: Page E. Melvin, Sonnenburg M. Penny, *Colonialism: An International Social, Cultural, and Political Encyclopedia*, ABC-CLIO, Inc., Santa Barbara, California, USA (2003), стр. 583; и Banerjee M. Ajit, Sharma R. Murari, *Reinventing the United Nations*, Asoke K. Ghosh, Prentice-Hall of India Private Limited, New Delhi, India (2007), стр. 38.

кандидата је да пријемом у чланство УН и стицањем статуса чланица буду у могућности да дипломатски делују и сарађују са другим државама-чланицама у оквиру институција УН. Чланство у међународној организацији каква је УН представља оптимално решење за мање или сиромашне државе за које би учествовање у међународним односима и успостављање дипломатских контаката са другим државама било отежано с обзиром на трошкове одржавања дипломатских представништава. Притом, државе-чланице могу да користе и преимућства чланства у агенцијама УН⁷⁹ што им омогућава приступ јавности, као и програмима и ресурсима организације. „Чланство у УН је пожељно и због тога што је то јединствена организација, једина светска организација која полаже право на универзално чланство држава, па свака независна држава има седиште у УН. Она је једина организација која има легитимни ауторитет да употреби силу, кроз процедуру Савета безбедности, против било које суверене нације. Само организација УН може да мобилише најширу међународну сарадњу како би остварила циљеве наведене у Повељи.”⁸⁰

Иако УН није почела као универзална организација, а Повеља чак не захтева експлицитно да то и постане, опште је уверење да је универзалност својствена Повељи, односно да је суверена једнакост иманентна организацији као што је УН која има задатак да прими у чланство све државе-кандидате. То, међутим, не значи да ће свака држава-кандидат и остварити чланство. Иако претпостављена универзалност подразумева да су чланство и обавезе, али и циљеви и задаци, организовани и прихваћени на глобалном нивоу,⁸¹ ипак Повеља УН не дозвољава аутоматско чланство, на основу изјаве воље државе-кандидата,

⁷⁹ Специјализоване агенције УН су правно одвојене организације. Оне укључују нпр. ММФ, Светску банку, Општи споразум о царинама и трговини (GATT - <http://www.gatt.org/> (17.09.2013.)) (касније трансформисан у Светску трговинску организацију (WTO - <http://www.wto.org/> (17.09.2013.)), као и Међународну организацију рада (ILO - <http://www.ilo.org/global/lang-en/index.htm> (17.09.2013.)). Економски и социјални савет (ECOSOC - <http://www.un.org/en/ecosoc/> (17.09.2013.)) је основан са циљем да координира и усмерава активности специјализованих агенција.

⁸⁰ Banerjee M. Ajit, Sharma R. Murari, *Reinventing the United Nations*, Asoke K. Ghosh, Prentice-Hall of India Private Limited, New Delhi, India (2007), стр. 16.

⁸¹ „У циљу стварања услова стабилности и благостања који су неопходни за мирољубиве и пријатељске односе између нација, засноване на поштовању начела равноправности и самоопредељења народа, Уједињене нације раде на унапређењу: а) повећања животног стандарда, пуног запослења и услова за економски и социјални напредак и развој; б) решавања међународних економских, социјалних, здравствених и сродних проблема и међународне културне и просветне сарадње; и в) свеопштег поштовања и уважавања људских права као и основних слобода за све без обзира на расу, пол, језик или веру.” (Чл. 55 Повеље УН)

„Све чланице се обавезују да ће предузимати заједничку и појединачну акцију у сарадњи са Организацијом за постизање циљева утврђених у чл. 55.” (чл. 56 Повеље УН) (Bentwich Norman, Martin Andrew, *A Commentary on the Charter of the United Nations*, The MacMillan Company, New York, USA, 1950, стр. 117. и 116.).

„Све земље су стога одговорне Уједињеним нацијама за акције и политике које утичу на обавезе чланства, а које имају значајан утицај на друге чланове или на међународну заједницу у целини. Ниједној земљи или групи земаља не би требало дозволити да се ставе ван закона УН” што је лакше рећи него учинити, нарочито у односу на чланице Савета безбедности. (South Centre, *For a Strong and Democratic United Nations: A South Perspective on UN Reform*, Zed Books Ltd, London, UK and New York, USA (2007), стр. 30.)

већ предвиђа да државе-кандидати испуне суштинске критеријуме и услове пре него што главни органи препоруче пријем у чланство и гласају о томе. Организација УН је користећи политику условљавања потврђивала положај и улогу државе-кандидата у међународној заједници, притом остварујући циљ универзалног чланства. У остваривању овог циља, „уз истовремено обезбеђивање специфичних принципа на којима би требало да се заснива подршка демократији, ангажовање Генералне скупштине афирмише два основна принципа на којима УН делује у овој области. Прво, *признање легитимности различитих националних, политичких, економских и културних система*, и друго, *непристрасност УН* у својим активностима. Ипак, организација УН не третира сличне случајеве подједнако и селективност је, нажалост, присутна и у систему УН.”⁸²

Члан 4(1) утврђује и дефинише услове и критеријуме за пријем у чланство УН, и наводи да је пријем у УН отворен за „све остале мирољубиве државе које прихвате обавезе садржане у ... Повељи и, по оцени Организације, су способне и вољне да спроведу ове обавезе.”⁸³ Услов да држава-кандидат буде мирољубива⁸⁴ је логична еманација жеље за миром након два светска рата и њихових последица. Појмови и садржина демократије и људских права су били примењени када се расправљало о значењу појмова »мирољубива« и »држава« у УН, у смислу услова за чланство.⁸⁵ Ако имамо у виду члан 4 Повеље УН, јасно је да ентитет који претендује да буде кандидат и држава-чланица УН мора прво да испуни услов »државности«, тј. апсолутно је искључив услов да апликант за чланство буде држава, али они који процењују апликацију немају користи од овако постављеног критеријума јер Повеља не даје дефиницију државности.⁸⁶ Појмови „пријема” и „прихватљивости (подобности)” су јасни и *пријем* се односи на уставне и процедуралне модалитете за утврђивање да ли држава-кандидат може бити примљена у чланство УН, док је појам *прихватљивости* (подобности) везан за критеријуме и услове које држава-

⁸² „Комисија УН за људска права је једна од институција УН које су критиковане зато што је чланство било отворено за недемократске земље са лошим резултатима на пољу људских права.” (Према: Burnell Peter, *Democracy Assistance: International Co-operation for Democratization*, Frank Cass Publishers, London, England (2000), стр. 76.)

⁸³ Bentwich Norman, Martin Andrew, *A Commentary on the Charter of the United Nations*, The MacMillan Company, New York, USA (1950), стр. 20.

⁸⁴ „Овим поводом, Југославија је напоменула да Повеља не садржи дефиницију „мирољубиве” државе. Писане изјаве су поднеле Кина, Ел Салвадор, Гватемала, Хондурас, САД, Грчка, Југославија, Белгија, Канада, Индија, Ирак, Украјина, СССР, Аустралија и Сијам (Тајланд); усмена излагања су имале Француска, Југославија, Белгија, Пољска и Чехословачка.” (Grant D. Thomas, *Admission to the United Nations: Charter Article 4 and the rise of Universal Organization*, Koninklijke Brill NV, Leiden, The Netherlands (2009), стр. 43.)

⁸⁵ Али, Повеља је искључила „непријатељске државе” (иако су, у пракси ограничења за чланство готово у потпуности нестала до краја 1950-тих година). Израз »непријатељска држава« како је употребљен у члану 53 примењује се на сваку државу која је у току Другог светског рата била непријатељ било ког потписника Повеље УН (Члан 53 Повеље УН – Bentwich Norman, Martin Andrew, *A Commentary on the Charter of the United Nations*, The MacMillan Company, New York, USA, 1950, стр. 112-113.).

⁸⁶ Овај критеријум је задовољен када субјект/ентитет који тражи пријем у чланство УН има контролу и самоуправу над одређеном територијом на којој врши власт, као и становништво, али и може да доноси и спроводи своје одлуке.

кандидат мора да испуни ако претендује да се сматра достојном и подобном за пријем у чланство.

Примена критеријума из члана 4(1) је обавезна пошто су то неопходни услови који се морају применити када се захтев за пријем у чланство разматра. Такође, „како би им се обезбедила сва права и повластице које проистичу из чланства, све чланице ће испунити у доброј вери обавезе које су преузеле у сагласности са Повељом” (члан 2(2)).⁸⁷ Дакле, пријем у чланство би требало да буде одобрен само оним кандидатима који поштују принципе и обавезе из Повеље УН. Обавеза да држава-кандидат изјави да прихвата принципе Повеље је *формалан услов*, а *правни услов* је да изјава мора бити дата у складу са националним уставом држава-кандидата. Пријем у чланство сваке државе-кандидата би био контрадикторан духу Повеље и упитан за функционисање УН на објективним мерилима, па су државе-чланице биле обавезне да признају и приме у чланство само државе-кандидате које испуне наведене услове и буду спремне на сарадњу у остварењу значајних циљева УН. Услов који се односи на способност испуњавања обавеза из Повеље, можемо окарактерисати као критеријум који зависи од ефикасности влада држава-кандидата и њихове стварне независности, нарочито у проблематичним економским и политичким околностима након II светског рата када ни државе Западне Европе нису биле у потпуности независне (доказ је Маршалов план⁸⁸). Зато можемо поставити питање колико би држава-кандидата биле примљене у чланство УН од 1945. године да је овај услов био ригидно примењиван?⁸⁹

Институционални механизам за пријем држава-кандидата у чланство Организације уједињених нација је дефинисан у члану 4(2) Повеље УН. Одлука да ли би држава-кандидат требало да буде примљена у чланство УН представља поделу надлежности између Савета безбедности и Генералне скупштине, главних органа УН, и укључује два различита питања: „процедуралне механизме у оквиру којих се разматра апликација за пријем; и законске услове или критеријуме који се примењују приликом процене апликације за пријем.”⁹⁰ Апликацију упућује држава-кандидат у форми писане молбе Генералном секретару, а он исту, са поднесцима, прослеђује Савету безбедности. Генерални секретар нема право да испитује оправданост апликације државе-кандидата. На препоруку Савета безбедности, на основу члана 4 Повеље, Генерална скупштина гласа о

⁸⁷ *Ibid*, стр. 9.

⁸⁸ Видети III 1., стр. 78. (Видети опширније: <https://www.marshallfoundation.org/marshall/the-marshall-plan/history-marshall-plan/> ; <https://www.history.com/topics/world-war-ii/marshall-plan>)

⁸⁹ „Апликација Аустрије, у овом погледу, била је неприхватљива у то време, јер су Савезничке снаге деловале као влада Аустрије.” (Grant D. Thomas, *Admission to the United Nations: Charter Article 4 and the rise of Universal Organization*, Koninklijke Brill NV, Leiden, The Netherlands (2009), стр. 44.)

⁹⁰ *Ibid*, стр. 12.

пријему у чланство државе-кандидата. С обзиром да питање чланства спада у ред важних питања, неопходно је да за препоруку гласа девет чланица Савета безбедности, укључујући сталне чланице. Препорука Савета безбедности значи да је овај механизам подвргнут праву вета сталних чланица Савета безбедности. Наредни корак је одлука Генералне скупштине која мора бити донета квалификованом (2/3) већином гласова држава-чланица које су присутне и које гласају.⁹¹

Услови Повеље УН би се, формално, према одредбама члана 4, морали примењивати у свим случајевима, без изузетака, па „државе-чланице разматрају чињеничне околности које су релевантне за утврђивање подобности држава-кандидата за пријем. И те околности укључују било који разуман фактор и у доброј вери повезан са критеријума члана 4. Ипак, то су, за тумачење, отворени термини. Иако су критеријуми за пријем у чланство законског карактера и ограничени условима Повеље УН, ниједна одређена чињенична околност у датој апликацији није искључена из анализе, када оне могу формирати интерно мишљење да ли односна држава-кандидат испуњава критеријуме члана 4(1).”⁹² Такође, имајући у виду геополитичке интересе, државе-чланице прибежиште налазе у политичким разлозима за гласање за пријем дате државе-кандидата у чланство УН. Без обзира који политички обзири могу мотивисати одлуку у погледу пријема, Повеља УН је била сачињена да омогући пријем на основу испуњења услова и одредаба ње као конститутивног акта. Али, идеолошке поделе Истока и Запада, разлике између победника и побеђених и светска економска ситуација тешко да су биле околности под којима је могла идеално да делује организација чији успех и делотворност зависе од сарадње и разумевања свих постојећих држава, посебно између великих сила.

Резултат је био следећи – иако су услови за пријем у чланство УН јасни, ипак су исти били тачка сукобљавања и „ценкања” великих сила. Политички обзири су се уплели у процес у ком државе-чланице одлучују да ли државе-кандидати испуњавају услове из члана 4(1), што је водило двоструким аршинима. Запад и Исток су, ради спречавања јачања непријатељског блока кочиле пријем држава-кандидата које су биле њихови следбеници. Тако је чланство у УН у почетку постало оптерећено блоковском поделом света, а организација се уплела у политику Хладног рата и учинила да политички мотиви превагну

⁹¹ Члан 4(2) не наводи које гласачко правило важи за постизање препоруке у Савету безбедности – да ли је то обично правило гласања Савета, према коме девет чланица мора да да потврду, укључујући пет сталних чланица (члан 27(3)); или правило гласања о процедуралним питањима када сталне чланице немају право вета (члан 27(2)). Није прецизирано ни какав ефекат има препорука Савета на слободу избора Генералне скупштине, па није јасно да ли Скупштина мора да прати препоруку. (Bentwich Norman, Martin Andrew, *A Commentary on the Charter of the United Nations*, The MacMillan Company, New York, USA (1950), стр. 20. и 65.)

⁹² Grant D. Thomas, *Admission to the United Nations: Charter Article 4 and the rise of Universal Organization*, Koninklijke Brill NV, Leiden, The Netherlands (2009), стр. 36.

у неким случајевима одлучивања о пријему у чланство. Наведимо само период до половине 1960-их година када су се Западне силе противиле пријему у чланство држава из сфере утицаја СССР-а (Румунија и Бугарска), а подржавале пријем у чланство Италије, Немачке и Јапана. На другој страни, СССР се супротстављао пријему у чланство држава-кандидата за које се залагао запад, а пледирао је за чланство источноевропских земаља које су биле у њеној сфери. Ова пракса⁹³ је представљала јасан пример злоупотребе политике условљавања. То што је УН преживела велики је успех, а разлог неки виде у чињеници да су, „од оснивања УН, постојеће велике силе након II светског рата очувале свој привилеговани положај у заштити њихових интереса имајући статус сталних чланица у Савету безбедности и право вета.”⁹⁴ Можда се можемо сложити да су чланице Савета безбедности приликом формирања УН „заслужиле” овај положај, али сматрамо да данас, више од 70 година након оснивања УН, када је организација очигледно пала на испиту одржања светског мира, није демократски да само велике силе имају право вета и управљања организацијом каква је УН.

Размишљајући о наведеним имперфекцијама у вези пријема у чланство УН можемо поставити и питање да ли је морално и демократски да држава-чланица услови гласање о пријему неке државе-кандидата пријемом друге државе-кандидата. Логичан закључак је да би ултиматум ове врсте спречио државе-чланице да слободно расуђују, у оквиру прописаних услова. Такав захтев није у складу са чланом 4 Повеље⁹⁵ и то води додатном (*ad hoc*), и у случају УН, забрањеном услову. Ипак, ако сагледамо досадашњу праксу УН, можемо закључити да је „условљавање демократском природом државе-кандидата и позитивном оценом у погледу своје историје у заштити грађанских слобода и људских права, као вид демократског условљавања, уобичајена у неким другим међународним организацијама (ЕУ, Савет Европе, итд.), али због историјских, као и политичких разлога, то није део културе и праксе УН. Основе универзалних карактеристика УН и начин на који је систем колективне безбедности требало да функционише, искључиле су свако

⁹³ „Еклатантан пример да наведена пракса није ни у блиској прошлости напуштена и да је пријем у чланство *par excellence* политичка одлука је и пријем Словеније, Хрватске и БиХ у УН, које су се супротно уставу Југославије, у току грађанског рата насилно отцепиле, а владе наведених република нису имале контролу над територијом. Да парадокс буде већи, Генерална скупштина је, 1992. године, на предлог Савета безбедности (који је био у облику само једне реченице, без анализе стања на терену, као ни статуса ових република, што је била обавеза Савета безбедности) њихов пријем у чланство одобрила акламацијом, по скраћеном поступку, истовремено нагласивши да организација УН има обавезу да гарантује територијални интегритет државама-чланицама, не помињући обавезу УН да штити територијални интегритет Југославије, оригиналне чланице УН, потписнице Декларације УН од 01.01.1942. године.” (Према: Аврамов Смиља, Крећа Миленко, *Међународно јавно право*, Савремена администрација, д.д. (1999), Београд, стр. 210.)

⁹⁴ Према: Cede Franz, Sucharipa-Behrmann Lilly, *The United Nations: Law and Practice*, Kluwer Law Internaitonal, The Hague, The Netherlands (1999), стр. 36.

Нпр. у јуну 1996. год. Кина се противила ширењу мисије УН на Хаитију, због подршке владе Хаитија чланству Тајвана у УН. Ова пракса условљавања је била уобичајена пракса.

⁹⁵ Одредбе члана 4 значе да би свака апликација за пријем у чланство требало да буде испитана и да се о њој гласа одвојено и у зависности од конкретних околности.

позивање на либералну демократију као предуслов за чланство у институцијама УН. На више теоријском терену, суверена једнакост држава и право на самоопредељење, као правне норме и основни принципи садржани у Повељи УН, изгледа да спречавају свако наметање критеријума политичког легитимитета.”⁹⁶

3.2. Савет Европе

Савет Европе је формиран у Лондону 05.05.1949. године као прва европска организација држава после II светског рата која промовише развој заједничких демократских принципа у Европи.⁹⁷ Остале државе-чланице су сукцесивно примљене у чланство и Савет Европе покрива скоро целу Европу, осим Белорусије.⁹⁸ *Подручје активности* Савета Европе је „изградња и обезбеђење демократије, правне државе; поштовање људских права; очување европског културног наслеђа; форум за решавање проблема нетолеранције, миграције, нових технологија, биоетике, тероризма, међународног криминала,”⁹⁹ као и подржавање политичке, економске и социјалне сарадње и настојање да се развије европски идентитет код држава-чланица. Улога Савет Европе је саветодавног карактера према државама-кандидатима (и чланицама) приликом израде устава, закона и других законских аката који регулишу прво питања демократије, људских права, правне државе и владавине права и ограничена је на праћење имплементације правних стандарда и пружање организационе подршке за испуњавање услова за пријем у чланство. Притом, представници Савета Европе врше надзор парламентарних избора у државама-кандидатима (и чланицама), док комитети Савета Европе врше процену да ли се поштују одређена права грађана.

Формално, *циљ* Савета Европе, сходно члану 1 Статута, је да „оствари тешњу везу између својих чланица ради заштите и унапређења идеала и начела, који су њихово заједничко наслеђе, и ради поспешивања њиховог економског и друштвеног напретка.”¹⁰⁰ Сама организација, као и државе-чланице, приликом остварења овог циља сарађују на економском, правном, административном, социјалном, културном и научном плану, пре свега желећи заштиту и развој људских права и основних слобода. Такође, „међу

⁹⁶ Lesage Dries, Vercauteren Pierre, *Contemporary Global Governance: Multipolarity vs New Discourses on Global Governance*, P.I.E. Peter Lang S.A., Brussels, Belgium (2009), стр. 148.

⁹⁷ Државе оснивачи: Француска, Велика Британија, Италија, Ирска, Холандија, Норвешка, Белгија, Данска, Шведска и Луксембург.

⁹⁸ Council of Europe - <http://hub.coe.int/web/coe-portal/navigation/47-countries> (03.04.2011.); Council of Europe - <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=005&CM=&DF=&CL=ENG> (18.11.2014.) (Србија је постала 45-а чланица Савета Европе 03.04.2003. год.)

⁹⁹ Weidenfeld Werner, Wessels Wolfgang, *Evropa od A do Š – Priručnik za evropsku integraciju*, Bundeszentrale für politische Bildung/Radna grupa za političko obrazovanje AG Breitenbildung, Fondacija Konrad Adenauer (2004), стр. 312.

¹⁰⁰ Statute of the CoE - <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm> (10.02.2012.)

основним циљевима Савета Европе су заштита и промовисање богатства и разноликости европског културног наслеђа, а регионални или мањински језици су значајан део овог наслеђа.”¹⁰¹ У остваривању наведених задатака од оснивања до краја Хладног рата Савет Европе је правац својих активности усмерио ка Западној Европи. Након промена крајем 1980-их и почетком 1990-тих година Савет Европе је адаптирао правац деловања тако да је приоритет постала сарадња са државама Средње и Источне Европе и помоћ приликом њихове транзиције и пријема у чланство. Државама-кандидатима су били доступни специјални програми подршке са чијим спровођењем се наставило и након пријема у чланство.

Узимајући у обзир искуство Савета Европе можемо рећи да је организација била „проактивна у пружању помоћи државама да испуне критеријуме за чланство, пружајући широк спектар програма помоћи у остваривању уставних и законских реформи, као и спровођењу тих реформи у свакодневној пракси управљања.”¹⁰² Помоћ Савета Европе се, дакле, огледала у подршци политичким, законодавним и уставним реформама државама-кандидатима што је, коначно, за резултат требало да има учвршћење и очување демократске стабилности у Европи. Притом, „док друге организације делују углавном на међувладином нивоу и спроводе акције кроз извршне органе и министарства иностраних послова држава-кандидата, Савет Европе сарађује са представницима свих сегмената друштва, укључујући парламентарце, функционере регионалне и локалне власти, и невладин сектор. Овај широк ниво заступљености и приступа не само да га чини више демократским, већ и омогућава да се помоћ свестрано пружи, а реформе досегну све нивое и сфере држава-кандидата. Савет Европе тако наставља да помера границе свог деловања ка новим областима заштите људских права, као што су расизам, ксенофобија, антисемитизам...”¹⁰³ Питања миграната су уведена ради регулисања проблема етничких напетости, учења језика и натурализације и њиховог социјалног укључивања.

Пријем у чланство Савета Европе не лишава државе-кандидате, у тренутку када су постале чланице, свих наслеђених проблема, али је корак ка томе да се активним укључивањем у процес демократских реформи постигне и призна њихов прогрес што представља први важан корак на путу европских интеграција и ка чланству у Европској унији јер потврђује демократско опредељење и поштовање европских принципа и вредности од стране држава-кандидата. „Чланство у овој организацији је и европски

¹⁰¹ Parliamentary Assembly – Working papers – Ordinary Session 2008, Council of Europe Publishing, Strasbourg Cedex (2008), стр. 19.

¹⁰² Peck Connie, *Sustainable Peace: The Role of the UN and Regional Organizations in Preventing Conflict*, Carnegie Corporation of New York, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, Maryland, USA (1998), стр. 114.

¹⁰³ Према: *Ibid*

заштитни знак, обележје европског идентитета. Због стандарда који се морају достићи није лако постати држава-чланица Савета Европе. Штавише, и у интересу држава-кандидата, као и држава-чланица је да се ови стандарди очувају – у супротном чланство неће бити сврсисходно.”¹⁰⁴ Зато, обавезе које проистичу из чланства у Савету Европе имају значајне политичке и безбедносне импликације у вези са решавањем релевантних проблема и питања у односима између држава-чланица, а путем политичког дијалога и преговора.

Године 1989. неколико источноевропских земаља је поднело захтев за пријем у чланство. У октобру 1993. године, Први самит Савета Европе установио је услове за пријем у чланство (до тада имплицитне) речима да: „представници народа морају бити изабрани путем слободних и поштених избора на основу општег права гласа; слобода изражавања и посебно медија мора бити гарантована; права националних мањина морају бити заштићена; и држава мора да потпише Европску конвенцију о људским правима¹⁰⁵ и да прихвати њен надзорни механизам у кратком року.”¹⁰⁶ Истакнуто је да мир у Европи може бити осигуран само строгим придржавањем међународних споразума, стандарда и услова за пријему чланство Савета Европе, а у погледу устава, људских права, изборних закона и мањинских питања. Дакле, да би држава-кандидат могла да постане чланица Савета Европе било је неопходно да испуни одређене услове и критеријуме који би осигурали да, након пријема у чланство, као држава-чланица поштује одређена правила, конвенције и споразуме.

Везано за услове за пријем у чланство, члан 3 Статута Савета Европе наводи да „свака чланица Савета Европе мора да прихвати принципе владавине права и уживања људских права и основних слобода свих лица у њиховој надлежности, и да искрено и ефикасно сарађује у реализацији циљева Савета као што је наведено у Глави I.”¹⁰⁷ Будуће државе-чланице се обавезују и на повећане напоре ка поштовању и унапређењу демократизације, гарантовању слобода медија и изражавања мишљења и поштовању принципа и стандарда међународног права, као и да покажу да су парламентарне демократије у којима се одржавају редовни, слободни и фер избори. Не смемо да занемаримо да многе државе

¹⁰⁴ European Conference of Local Authorities, Council of Europe, Official Report of Debates, Publishing and Documentation Service, Council of Europe, Belgium (1994), стр. 1175.

¹⁰⁵ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (CoE) - <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm> ; <http://hub.coe.int/what-we-do/human-rights/european-convention> (12.10.2010.)

¹⁰⁶ Winkler Hans, *Democracy and Human Rights in Europe: A Survey of the Admission Practice of the Council of Europe*, 47 Austrian Journal of Public and International Law 2-3, (1995), стр. 155. (V: Cremona Marise, *The Enlargement of the European Union*, European University Institute, Oxford University Press, Great Clarendon Street, Oxford (2003), стр. 115, фуснота 28.)

¹⁰⁷ Statute of the CoE - <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm> (10.02.2012.)

нису биле у стању да испуне ове обавезе због чега су установљени механизми надзора¹⁰⁸ и санкционисања.¹⁰⁹ У складу са чланом 4 Статута, „свака европска држава која се сматра способном и вољном да испуни одредбе члана 3 може бити позвана да постане *чланица* Савета Европе од стране Комитета министара. Било која држава тако позвана постаће чланица предајући на депозит Генералном секретару инструменте о приступању постојећем Статуту.”¹¹⁰

Период када држава-кандидат аплицира за чланство у Савету Европе је оптималан за утицај на њу како би што брже и ефикасније спровела реформе. Тада ће државе-кандидати лакше прихватити обавезу поштовања наведених европских стандарда, а „демократски систем државних органа, гаранције људских права, признавање закона као основног регулатора односа између државе и грађана и гаранције за тржишну економију”¹¹¹ су приоритети. Упркос експлицитним критеријумима и условима, Савет Европе није приликом разматрања пријема у чланство ригидно наметао услове, већ је често инклинирао флексибилности. Разлог – није било пожељно изгубити утицај због опструкције пријема у чланство Савета Европе, али и због тога што су током 1990-тих година државе-чланице Савета Европе увиделе да пријем у чланство држава-кандидата представља начин решавања проблема непоштовања стандарда Европске конвенције о људским правима и њених протокола, односно прихватања истих.

Чак је настојање да се свим државама-кандидатима пружи свеобухватна помоћ и игнорисање стриктних услова везаних за чланство, довело до пријема у чланство Савета Европе држава-кандидата које нису испуњавале предвиђене услове. Али, иако је за пријем у чланство Савета Европе предвиђена једноставна процедура, релативно је лако, према члану 8 Статута Савета Европе, и искључити државу-чланицу због флангантне

¹⁰⁸ Ефекат надзора је, због слабих финансијских могућности Савета Европе, занемарљив, па представља само увертиру за критички дијалог. Недовољне финансије нису погодили само овај сегмент деловања Савета, већ и активности експертских група, конференција и програма сарадње који, заједно са ЕУ, јачају демократске процесе држава-чланица.

¹⁰⁹ Русији је одузето право гласа (на неколико месеци) у Парламентарној скупштини са образложењем наводно тешких повреда људских права у Чеченији 2000/2001. год.

¹¹⁰ Statute of the CoE - <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm> (10.02.2012.)

Интересантно је навести да Статут Савета Европе познаје институт »придружене чланице«. Члан 5 Статута наводи да „у посебним околностима, европска земља која се сматра способном и вољном да испуни одредбе члана 3 може бити позвана од стране Комитета министара да постане *придружена чланица* Савета Европе. Било која држава тако позвана постаће придружена чланица предајући на депозит Генералном секретару инструменте прихватајући постојећи Статут. Придружена чланица ће имати право да буде заступљена једино у Консултативној скупштини.” (*Ibid*) Сходно члану 6 Статута, „пре издавања позива на основу горе наведених чланова 4 или 5, Комитет министара ће утврдити број представника у Консултативној скупштини, на који ће предложена чланица имати право и њен пропорционалан финансијски допринос.” (*Ibid*)

¹¹¹ Grugel Jean, *Democracy without Borders: Transnationalization and Conditionality in New Democracies*, Routledge/ECPR Studies in European Political Science (2001), стр. 64.

злоупотребе демократских вредности.¹¹² Организација је трпела критике услед снижавања критеријума и стандарда Савета Европе за пријем у чланство држава-кандидата, али на другој страни и због услова који нису могли бити спроведени ни у оквиру држава-чланица. Ради се о примеру двоструких стандарда када су државе-кандидати у односу на државе-чланице, у смислу политике људских права у ЕУ, биле строжије оцењене и од њих се тражило да поштују права која нису загарантована ни у појединим државама-чланицама ЕУ.¹¹³

Могло би се закључити да су, у погледу чланства у Савету Европе, државе-кандидати Централне и Источне Европе морале да испуне више услова него државе-кандидати које су пре њих постале чланице. Ипак ова претпоставка се не мора тумачити као тачна јер су државе из претходних кругова проширења достигле извесни ниво демократског развоја, па и није било потребе за применом строге политике условљавања, док су државе-кандидати од 1990-тих година биле у заостатку у том смислу и морале су да се реформишу да би постале део међународне заједнице (регионално и глобално) која има своје стандарде, а којима и оне стреме. Током година је растао број услова, а „до 1993. године су постављени додатни услови од којих су најважнији спремност да се приступи осталим правним инструментима Савета, у оквиру унапред одређеног кратког времена; пружање додатних права мањинама; признавање неповредивости територијалних граница; довољан степен политичке стабилности; као и прихватање, пре приступања, привремених механизма за заштиту људских права у државама-не-чланицама које је предвидео Савет Европе’.”¹¹⁴

Упркос пролиферацији услова ригидан приступ није карактеристичан за функционисање Савета Европе. Приступ ове организације промовисању демократије није заснован на строгом условљавању за пријем у чланство, већ на *постпријемној социјализацији* држава-кандидата о стандардима, уз нагласак на успешне праксе у оквиру западних демократских активности. Дакле, иако је Савет Европе користио процес пријема у чланство држава-кандидата у циљу подстицања промена у њиховом понашању, то није био његов примарни приступ. Уместо тога, Савет Европе је настојао да од држава-кандидата издејствује обавезивање на одређене акције у предвиђеном временском року у вези са наведеним условима применом социјализације и западне демократске праксе. Савет Европе је изабрао ову стратегију у уверењу да би она најефикасније утицала на државе-чланице. Према томе, приступ Савета Европе је углавном био убеђивање и утицај, а не примена коерзивне политике условљавања и подстицајних средстава.

¹¹² Statute of the CoE - <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm> (10.02.2012.)

¹¹³ Видети фусноте 587 и 774.

¹¹⁴ Према: Beetham David, *Politics and Human Rights*, The Political Studies Association, Blackwell Publishers, Oxford, UK (1995), стр. 143.

Видимо да „Савет функционише тако што развија заједничке норме и стандарде кроз мултилатерално доношење одлука, а онда делује ка социјализацији влада и становништва о овим стандардима путем едукације.”¹¹⁵ Притом, и признавање, прихватање и паритиципација влада нових држава-чланица које се заиста усаглашавају са стандардима, али и критика и осуда и привремено искључење оних који одступају од истих имају позитивне ефекте. Иако су овакав приступ Савета и техничка помоћ кључни за дугорочне реформе и промоцију одрживог мира, постоји и опасност да се пријемом у чланство легитимизују неискрени режими и да не дође до очекиваних демократских промена. Ипак, можемо рећи да је Савет Европе заслужан за мирну социјализацију држава-кандидата и демократску стабилност на основу своје кључне улоге у одбрани демократије, људских права, владавине права и осталих основних права и слобода. Управо је главни допринос Савета Европе демократској владавини права код држава-чланица и држава-кандидата био, и још увек је, социјализација и усклађивање са демократским нормама и праксом, вештинама и знањем кроз активности или програме ове организације.

Говорећи о социјализацији у смислу правних стандарда и праксе Савета Европе навешћемо три главне врсте активности. „Прво, постоје *међувладини програми рада* који се односе на израду нацрта законских инструмената као што су конвенције, које су обавезујући инструменти за државе-чланице и државе које нису чланице али су их ратификовале; и препоруке које су необавезујуће, али су корисне смернице. Затим, имамо *програме сарадње* – све оне активности којима се пружа подршка државама-кандидатима и новим државама-чланицама у њиховом процесу демократизације. И коначно, заједнички циљеви Савета Европе и других организација као што су ОЕБС или ЕУ (ЕК), у смислу заштите демократије, поштовања људских права и основних слобода и владавине права, су их довеле до ширег развоја сарадње кроз *заједничке програме*.”¹¹⁶ Намера Савета Европе је да њене демократске норме и праксе утичу на различите области – не само заштиту људских права и слобода, већ и правосудни систем, правну обуку, законодавну реформу и уставна питања, полицију и унутрашњу безбедност, организовани криминал и прање новца, прекогранични криминал, корупцију, трговину људима, заштиту деце и тд.

Додаћемо да, поред социјализације, „Савет Европе има и практичне инструменте за интеракцију са државама-кандидатима и државама-чланицама о мањинским питањима.

¹¹⁵ Према: Peck Connie, *Sustainable Peace: The Role of the UN and Regional Organizations in Preventing Conflict*, Carnegie Corporation of New York, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, Maryland, USA (1998), стр. 115.

¹¹⁶ Према: Magen Amichai, Morlino Leonardo, *International Actors, Democratization and the Rule of Law: Anchoring Democracy?*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK (2008), стр. 78.

Савет шаље мисије за утврђивање чињеница (*fact-finding missions*) и своје известиоце (евалуаторе) у државе-кандидате и државе-чланице. Посете се дешавају пре пријема у чланство, а потом се мониторинг наставља након пријема у циљу праћења и контроле како државе-чланице испуњавају обећања која су дала у току процеса пријема у чланство. Механизми мониторинга и евалуације могу бити затворени, али и поново отворени када постоје разлози за забринутост.”¹¹⁷ Мониторинг и евалуација поштовања обавеза држава-чланица после пријема у чланство Савета Европе су постали приоритет организације и суштински елемент њеног кредибилитета. Посете евалуатора Савета Европе обично резултирају писаним извештајима који, поред разлога за забринутост, наводе и обавезујуће препоруке наглашавајући промене потребне за решавање проблема. Практикују се и посете стручњака Савет Европе за законодавство који пружају помоћ у изради нацрта закона држава-кандидата чиме им се олакшава да реформишу законодавство и ускладе се са међународним законима и стандардима.

Промене које су се десиле на међународној и европској сцени од 1990-их година, узрок је интересовања Савета Европе и за области безбедности која је традиционално била ван визуре ове организације. Тако се фокус Савета Европе од људских права и владавине права, као и потребе за владином одговорношћу у том смислу, преселио у правцу реформе сектора безбедности. Да би се нагласило да без демократије нема безбедности, Савет је од 1990-их година заступао концепт демократске безбедности који је подразумевао демократско управљање као предуслов безбедности становништва у постхладноратовским државама Источне Европе.¹¹⁸ Ова порука је инспирисана ситуацијом у државама-кандидатима за чланство у Савету Европе. Дакле, улогу Савета можемо свести на неколико области – „прво се, кроз програме намењене јачању капацитета у областима одговорности, људских права и закона, државе-кандидати припремају за чланство у ЕУ. Друго, спроводе се истраге...”¹¹⁹ Треће, Савет Европе има улогу политичког саветодавца.¹²⁰ Четврто, Савет Европе обавља активности обуке за полицајце у смислу прихватања њихових законских права и одговорности. И пето, Савет Европе је, уз остале међународне организације, постао важан „установилац” стандарда за сектор безбедности.”¹²¹

¹¹⁷ Према: Kelley Green Judith, *Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives*, Princeton University Press, 41 William Street, Princeton, New Jersey 08540, USA (2004), стр. 18.

¹¹⁸ Опширније видети у: Law M. David, *Intergovernmental Organizations and security Sector Reform*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, LIT Verlag GmbH & Co. KG Wien, Zweigniederlassung Zürich Switzerland; LIT Verlag Dr. W. Hopf, Berlin, Germany (2007), стр. 43.

¹¹⁹ Нпр. истрага европских држава о умешаности у наводна тајна хапшења појединаца за које се претпоставља да су терористи.

¹²⁰ Нпр. након што је Црна гора поднела захтев за пријем у чланство, Савет Европе је имао саветодавну улогу у изради Устава, укључујући и клаузуле у вези са улогом сигурности и одговорностима владе.

¹²¹ Према: *Ibid*, стр. 13.

У ствари, ако узмемо у обзир наведени став да су појмови демократије, људских права и безбедности неодвојиви и компатибилни, не можемо рећи да је Савет Европе променио центар свог интересовања, већ да је само прецизирао правце деловања и своју примарну функцију – спречавање сукоба кроз промоцију демократије, добре владавине и поштовање људских и мањинских права. Изградњом поверења и безбедности, ублажавањем сукоба, унапређењем сарадње и комуникације између држава-чланица, као и држава-кандидата и држава-чланица, Савет је допринео попуштању тензија на релацији Исток-Запад. Тај задатак је, видимо, вршен утицајем на постојеће норме, стандарде и вредности и владајућих елита и становништва држава-кандидата помоћу социјализације, убеђивања и политичког дијалога. У том контексту „Савет Европе покушава да спроведе циљ успостављањем клуба демократских држава, за чије чланство је потребно испунити наведене услове. Политика условљавања за чланство је јединствена, а повремене суспензије¹²² дају додатни кредибилитет пријему у чланство. Чињеница да државе-кандидати не могу очекивати чланство у ЕУ без пуноправног чланства у Савету Европе је снажан подстицај у правцу испуњавања услова за чланство у обе организације.”¹²³

Ипак, поред значајних достигнућа на пољу безбедности Савет Европе се највише везује за успехе у правцу заштите људских и мањинских права. Наиме, „упркос ограничењима (првенствено финансијског карактера у погледу подршке програма интеграције мањина у државама-кандидатима, прим. аут.) Савет је много допринео државама-кандидатима у стремљењу ка демократизацији и реформама. Најважнија улога је у расподели знања о европским најбољим праксама и стандардима законодавства за одрживе и успешне интеграционе мере што је нарочито важно због лошег искуства у интеграцији мањина у државама-кандидатима. Имајући ситуацију мањина у виду, Савет прикупља податке и пружа спектар информација и настоји наћи адекватна политичка решења за проблеме у конкретној држави-кандидату која одговарају европским стандардима.”¹²⁴ Савет Европе је, у оквиру својих активности у области заштите права националних мањина условио

¹²² Сходно члану 8 Статута „свака чланица Савета Европе, која је озбиљно прекршила члан 3 може бити суспендована у погледу права представљања и Комитет министара може од ње тражити да се повуче из организације у складу са чланом 7. Ако се та чланица не повинује овом захтеву, Комитет може одлучити да је престала да буде чланица Савета од датума који Комитет може одредити.” Према члану 9 „Комитет министара може да суспендује право представљања у Комитету и Консултативној скупштини чланица која није успела да испуни своје финансијске обавезе у току тог периода...” (Statute of the CoE - <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm> (10.02.2012.))

¹²³ Према: Peck Connie, *Sustainable Peace: The Role of the UN and Regional Organizations in Preventing Conflict*, Carnegie Corporation of New York, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, Maryland, USA (1998), стр. 114.

Чланство у Савету Европе је већ почетком 1990-тих година посматрано као неопходна потврда привржености држава-кандидата демократији и, поновићемо, нужан први корак ка чланству у ЕУ. То је значајно увећало потенцијал утицаја Савета Европе и начин на који је ова организација управљала пријемом у чланство држава-кандидата.

¹²⁴ Према: Agarín Timofey, Brosig Malte, *Minority integration in Central Eastern Europe: Between Ethnic Diversity and Equality*, Editions Rodopi B.V., Amsterdam, The Netherlands (2009), стр. 10.

пријем у организацију поштовањем општих правила и конвенција, али и оних која се баве специфичним проблемима, не само људских права уопште, већ и мањинских права посебно.¹²⁵ Ипак, важно је питање да ли ће надлежни органи држава-кандидата осигурати да се сва ова права поштују и да ли ће се Савет задовољити декларативним прихватањем обавеза.

Коначно, сложићем се са мишљењем да је Савет Европе „устпоставио политичке норме и створио већину светске оперативне јуриспруденције о људским правима која постоји на међународном нивоу. Инструменти, механизми и тела Савета Европе за заштиту прокламованих права су Парламентарна скупштина, Конвенција о људским правима и основним слободама,¹²⁶ као и Суд за људска права.¹²⁷ Државама-кандидатима за чланство у ЕУ, Савет Европе помаже постепеним укључењем и идентификацијом са Европом.”¹²⁸ Рекли смо да је приступање Европској конвенцији о људским правима постало саставни део процеса пријема у чланство и повећало притисак на државе-кандидате не само да се обавезу да ратификују Конвенцију са минималним бројем резерви, и у разумном року, већ и да јамче њену примену у оквиру свог правног поретка. Савет је наставио активности у овом правцу и усвојио нормативне текстове, којима су многе, али не и све државе-чланице ЕУ приступиле, а чију примену Савет прати. Тако су успостављени механизми надзора који би могли да помогну да се разматрају информације држава-чланица о правима мањина. Процена стања поштовања људских и мањинских права у државама-кандидатима и почиње утврђивањем да ли је потписана или ратификована Европска конвенција о људским правима и њени протоколи, као и остале међународне или регионалне конвенције о људским правима и основним слободама.¹²⁹

Потом се испитује и критички оцењује, „поштовање *прве генерације* грађанских и политичких права. Такво испитивање подразумева нарочито: приступ судовима и правној помоћи, укидање смртне казне, заштиту од произвољног хапшења, право гласа, слободу удруживања, право окупљања, слободу изражавања и штампе, право на имовину,

¹²⁵ Нпр. права мањина предвиђена у Протоколу Европске конвенције о људским правима садржаних у Препоруци 1201 (Recommendation 1201 - <http://assembly.coe.int/documents/adoptedtext/ta93/errec1201.htm> ; Парламентарна скупштина Савета Европе - <http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2011/ajdoc46.pdf> (03.04.2011.))

¹²⁶ European Convention on Human Rights (and Fundamental Freedoms - http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf (22.02.2014.))

¹²⁷ European Court of Human Rights - <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home> (22.02.2014.))

¹²⁸ Према: Emerson Michael, *The Wider Europe Matrix*, Center for European Policy Studies, Brussels, Belgium (2004), стр. 31.

¹²⁹ Нпр. УН Конвенција о избеглицама и стању лица која траже азил из 1951. год. (Convention on refugees and the situation of asylum seekers (UN) - <http://www.unhcr.org/pages/49da0e466.html> (09.01.2011.)). (Према: Tatham F. Allan, *Enlargement of the European Union*, Kluwer Law International, Netherlands (2009), стр. 214.

приватност... Пажња се нарочито обраћа на примену ових права у свакодневном животу и практичним тешкоћама њиховог спровођења.”¹³⁰ Испитивање подразумева и *другу генерацију* економских и социјалних права, „али је овде, чини се, већи нагласак на уставном признању него на њиховој стварној имплементацији. Таква разматрана права укључују: право на минимум средстава за егзистенцију, приступ здравственој бризи, синдикална права, социјална заштита, право на штрајк, слободан приступ образовању, као и слобода вероисповести.”¹³¹ Дакле, јасно је да је „репутација Савета Европе на високом нивоу и широко је призната као једина организација која делује у правцу заштите мањинских права независно од датума пријема како у своје чланство тако и у чланство ЕУ.”¹³² Политика условљавања ЕУ је, у области мањинских права, често мотивисала промену политике држава-кандидата, али су организације попут Савета Европе (и ОЕБС-а) обликовале суштину и садржај политичких решења.

3.3. НАТО савез

НАТО савез (Вашингтонски уговор) је потписан 04.04.1949. године у Вашингтону од стране САД-а, Велике Британије, Француске, Канаде, Италије, Холандије, Португалије, Норвешке, Белгије, Данске, Исланда и Луксембурга. НАТО савез представља колективни безбедносни уговор који регулише: заједничке војне командне институције, обавезу међусобног пружања војне помоћи и интензивнију политичку и економску сарадњу. Као основни циљ ове организације предвиђена је колективна одбрана и очување мира, међусобно саветовање држава-чланица у вези њиховог територијалног интегритета и политичке независности, а наглашено је да ће се напад на једну или више држава-чланица сматрати нападом против свих што ће имати за обавезу помоћ свим средствима и примену оружане силе. НАТО континуирано делује, има чврсте институционалне оквире, војно-административни апарат и сопствени буџет, па представља вишу форму организовања него што је то био случај са ранијим војним савезима, односно међународна је организација *sui generis* која има дуготрајан ангажман као међународна организација у области реформе одбране држава-чланица.

Интересантно је навести да „иако слови за савез демократија, НАТО савез није, за време Хладног рата, наглашавао демократску компоненту као услов за чланство нити је прецизирао да државе-чланице морају бити демократске пошто су интереси били обликовани биполарним системом. Тада су у чланство биле прихваћене државе-кандидати

¹³⁰ *Ibid*

¹³¹ *Ibid*

¹³² Према: Rechel Bernd, *Minority rights in Central and Eastern Europe*, Routledge, 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon, OX14 4RN, UK (2009), стр. 26.

које се нису могле сматрати демократским – Португалија, Грчка и Турска.”¹³³ Тенденција је настављена завршетком Хладног рата и распадом СССР-а што је оставило НАТО без војне противтеже. Како су односи држава Источне Европе са СССР-ом/Русијом били дискредитовани алтернатива је била сарадња са међународним организацијама западне провенијенције (ЕУ и НАТО). У контексту евро-атлантских интеграција, чланство у НАТО савезу се, с обзиром на спору процедуру пријема у чланство ЕУ, наметнуло као приоритетан циљ у спољној и безбедносној политици држава-кандидата Централне и Источне Европе. У недостаци антагонизма Хладног рата, било је и критика да је Алијанса изгубила свој *raison d’etre*.¹³⁴ Ипак, НАТО је преживео крај Хладног рата, учврстио свој положај и учествовао, у име Запада, у многим светским конфликтима.

Учествовање НАТО снага у ратовима у Заливу и бившој Југославији доказ је да су међународне организације кључни актери међународних односа, па и у области безбедности. „Ратови у Југославији су покренули дебату у оквиру Алијансе о томе како би организација требало да се прилагоди пост-хладноратовском окружењу и искористи моћ и жељу држава-кандидата за чланством у циљу подстицања регионалне безбедности.”¹³⁵ Иако се НАТО фокусирао на питања безбедности, етнички сукоби који су избили након завршетка Хладног рата учинили су да НАТО нагласи и друге интересе у Европи. У време када се СССР распао основан је Северноатлантски савет за сарадњу¹³⁶ (1991. год.) што је био „корак ка политизацији до тада војног савеза.”¹³⁷ Партнерство за мир¹³⁸ (1994. год.) је проширило метаморфозу ка јачању демократске и реформе одбране у државама-кандидатима. Мада је одлука да се државама-кандидатима понуди чланство у НАТО савезу указивала да се мисија организације променила то није резултирало озбиљним

¹³³ Linden H. Ronald, *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European State*, Rowman & Littlefield Publishers, INC, 4720 Boston Way, Lanham, Maryland 20706, USA (2002), стр. 83. (Видети фусноту 341.)

¹³⁴ Џон Марсхајмер (John J. Mearsheimer) је објавио чланак у коме поставља питање наставка релевантности постојања НАТО савеза у стратешком смислу и предвиђа његово гашење као политичког и војног савеза. (Mearsheimer John J., *Why We Will Soon Miss The Cold War*; (Volume 266, No. 2; pages 35-50.), *The Atlantic Monthly* (August 1990) (<http://www.theatlantic.com/past/politics/foreign/mearsh.htm> (27.10.2015.))

У сличном правцу иду и размишљања Жака Аталија (Jacques Attali) који каже: „Избијање новог хладног рата је огромна грешка. Нема више оправдања за постојање НАТО-а. Потребан је савез демократских земаља против тероризма, али НАТО нема разлога да постоји јер више нема Варшавског пакта.” (Оташевић Ана, *НАТО нема више разлога да постоји* (Интервју са Жаком Аталијем), Политика, <http://www.politika.rs/rubrike/Razgovor-nedelje/NATO-nema-vise-razloga-da-postoji.sr.html> (28.09.2014.)). (Видети фусноту 815.)

¹³⁵ McMahon C. Patrice, *Timing Ethnic Hatred: Ethnic Cooperation and Transnational Networks in Eastern Europe*, Syracuse University Press, New York, USA (2007), стр. 82.

¹³⁶ North Atlantic Cooperation Council (NACC) - http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_69344.htm и <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/747657/North-Atlantic-Cooperation-Council> (05.05.2014.))

¹³⁷ Lieven Anatol, Trenin Dmitrii, *Ambivalent Neighbors: The EU, NATO and the Price of Membership*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., USA (2003), стр. 9.

¹³⁸ Partnership for Peace - http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50349.htm (08.07.2011.)

променама у оквиру саме организације.¹³⁹ НАТО је само „трансформисао стратешку мисију из одбрамбене у ону која је укључена у мисије ван традиционалног подручја НАТО савеза, укључујући и западни Балкан, Авганистан, Ирак,¹⁴⁰ Либију, Сирију...

НАТО је за европске државе-кандидате био гарант демократије и мира¹⁴¹ у смислу одвраћања евентуалне руске војне претње¹⁴² јер „су свој положај граничних држава суочених са комплексним безбедносним изазовима на истоку схватале као проблематичан. Видевши Русију као највећи изазов оне нису подржавале њено чланство у ЕУ и НАТО страхујући да би Русија могла преокренути обе организације у пукe политичке организације лишене одбрамбених способности.”¹⁴³ Противљење Русије приближавању држава-кандидата НАТО савезу појачало је њихове страхове и одлучност да се придруже Алијанси. Ипак, „реалне војне претње су генерално биле ограничене, а успостављањем посебних односа НАТО-Русија, питање безбедности је било предмет преговора и унутар НАТО савеза и између НАТО и Русије, па је постало јасно да безбедносне гаранције из НАТО и ЕУ могу бити само индиректне и са ограниченим значајем (чак и за државе-чланице, прим. аут.).¹⁴⁴ Безбедност и помоћ, као фактори који објашњавају интеграционе политике држава-кандидата, постају секундарни. Примарна мотивација за чланство у

¹³⁹ „Лидери НАТО савеза су одобрили пројекат Комбиноване заједничке радне групе (*Combined Joint Task Force project*), што је омогућило тзв. не-НАТО учешће, па је НАТО руководио мировним операцијама у Босни, на Косову и у Македонији обухватајући војне контингенте бројних земаља које су тежиле чланству у НАТО, али и оних које нису.” (Lieven Anatol, Trenin Dmitrii, *Ambivalent Neighbors: The EU, NATO and the Price of Membership*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., USA (2003), стр. 10.)

¹⁴⁰ Према: Bugajski Janusz, Teleki Ilona, *Atlantic Bridges: America's New European Allies*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, Maryland, USA (2007), стр. 11.

¹⁴¹ НАТО савез, који делује глобално, је доживљен као сила која може стабилизovati односе унутар региона кроз своје механизме управљања конфликтима, подршком, па и акцијама. НАТО је виђен и као међународна организација која би државама-кандидатима дозволила приступ савременој западној војној технологији кроз техничку, војну и финансијску помоћ у модернизацији и реформи војске. Очекивања држава-кандидата су дочекана обећањима о приступу војној инфраструктури НАТО савеза и о могућности да њихове националне мировне снаге имају активнију улогу у мировним мисијама у којима учествује НАТО, самим тим и право на средства потребна за војну реформу, али и услов плаћања трошкова које подразумева чланство и модернизација наоружања. Због наведених разлога подршка јавности за чланство у НАТО савезу била је, у складу са визијом трајне сигурности кроз интеграцију са Западом, већинска у државама-кандидатима, посебно тамо где је постојала историја иностране војне интервенције.

¹⁴² „Ова претња је мање тангирала Чешку Републику, Мађарску, Румунију и Бугарску, у односу на балтичке државе-кандидате, Пољску и Украјину где су чланство у НАТО савезу или посебни односи са организацијом виђени као оптималан начин очувања безбедности.” (Опширније видети у: Zielonka Jan, *Pravda Alex, Democratic Consolidation in Eastern Europe: International and Transnational Factors*, Oxford University Press, New York, USA (2001), стр. 124-128.)

¹⁴³ Према: Bugajski Janusz, Teleki Ilona, *Atlantic Bridges: America's New European Allies*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, Maryland, USA (2007), стр. 39.

¹⁴⁴ Šulc T., Rujević N., „*Da sam ja NATO, bio bih veoma zabrinut*”, Deutsche Welle, http://www.dw.com/sr/da-sam-ja-nato-bio-bih-veoma-zabrinut/a-18537838?maca=ser-Blic%20Online_v2-9895-xml-mrss (24.06.2015.)

западним међународним организацијама временом постаје политичке природе,¹⁴⁵ али и покретач реформи и стратегије „повратка” држава-кандидата у Европу.

НАТО је перципиран и као организација која ће слабе државе-кандидате Централне и Источне Европе бранити од све јаче Немачке, па су, од чланства у НАТО савезу, ове државе очекивале и заштиту од евентуалне регионалне претње, односно желеле су да „однос са Немачком не буде сведен на билатералне односе, већ да буде представљен у ширем контексту мултилатералне организације вођене транснационалним институцијама и нормама.”¹⁴⁶ Из њихове перспективе, примат САД је био неопходан због историјског искуства након I светског рата када САД нису биле директно укључене у консолидацију Европе и успоставу Версајског поретка, као што су после II светског рата учествовале са Маршаловим планом. Колико су државе биле уплашене говори и изјава Ото Пика (*Otto Pick*), бившег директора чешког Института за међународне послове (и заменика министра иностраних послова од 1998-2002. године) који за НАТО каже следеће: „То је једина организација која повезује САД са Европом. ЕУ је важна за Чехе, али у ЕУ најугроженија држава је Немачка. У НАТО, то су САД. Тако да се за многе, НАТО чини политичком противтежом чланству у ЕУ, коју виде као институцију у којој доминира Немачка.”¹⁴⁷

И у оквиру деловања НАТО савеза политика испуњавања услова за пријем у чланство игра пресудну улогу у форсирању влада држава-кандидата да предузму реформе како би се ускладиле са основним принципима Вашингтонског уговора и специфичним политичким, војно-безбедносним и економским питањима. Почетни корак је био покретање наведеног програма Партнерство за мир којим је НАТО, декларативно, ишао у правцу војног и политичког процеса замишљеног као механизам развијања безбедносне сарадње и индивидуалних програма практичне одбране, конципираног тако да сарадњом одговори на нестабилност, тензије и сукобе.¹⁴⁸ Партнерство за мир делује на основу билатералних програма између НАТО савеза и држава-партнера и заправо представља замену за пријем нових чланица у НАТО и истовремено је сигнал спремности Алијансе да сарађује са другим међународним организацијама и државама-не-чланицама о питањима везаним за безбедност и етничке сукобе, тј. да учествује у превентивној дипломатији.

¹⁴⁵ Према: Zielonka Jan, Pravda Alex, *Democratic Consolidation in Eastern Europe: International and Transnational Factors*, Oxford University Press, New York, USA (2001), стр. 127.

¹⁴⁶ Према: Michta A. Andrew, *The Limits of Alliance: The United States, NATO, and the EU in North and Central Europe* Rowman & Littlefield Publishers, INC, USA (2006), стр. 18.

¹⁴⁷ Rupnik Jacques, Zielonka Jan, *The road to the European Union: The Czech and Slovak Republics*, Manchester University Press, Manchester, UK (2003), стр. 33.

¹⁴⁸ У децембру 2006. год, Црна Гора, БиХ и Србија придружиле су се Партнерству за мир, а у априлу 2008. год, НАТО је позвао три државе да унапреде ниво сарадње. Исте године, бивше совјетске републике, Украјина и Грузија су позване да почну преговоре о чланству у НАТО савезу.

Тако *Оквирни документ партнерства*¹⁴⁹ обухвата посвећеност савезница билатералним консултацијама са било којом државом-партнером која стрепи од директне претње њеној територији и политичкој независности. Партнерство се, дакле, заснива на интензивирању политичке и војне сарадње са државама-партнерима у циљу превенције конфликта који би могли угрозити мир у Европи. Ипак, „Партнерство је било неодређено политичко обећање евентуалног будућег чланства, без стварног учешћа у политичким и војним одлукама НАТО савеза – наглашено је да је мирно решење сукоба суштински услов за будуће чланство, и уведене су војне мере изградње поверења као корак ка демократској реорганизацији безбедносне и војне политике.”¹⁵⁰ Партнерство омогућава сарадњу са НАТО у виду заједничких војних вежби или планирања одбране, али НАТО није у обавези да реагује у случају агресије на државу-партнера, већ је понуђен само „флексибилан оквир за развој војне сарадње међу чланицама НАТО савеза, држава Централне и Источне Европе и бивших совјетских држава и заинтересованих неутралних држава у Европи.”¹⁵¹

Интересантно је да су се услови пријема у чланство Партнерства за мир односили на институционалне промене, а циљеви су били промовисање *транспарентности буџета одбране* и *демократска контрола војске*, као и развијање капацитета за *заједничко деловање* НАТО савеза и држава-партнера у мировним и другим операцијама. „Логика транспарентности буџета одбране је била да се јавном мњењу омогући детаљно испитивање, процена и законодавни надзор, али и смањење сумње у суседним државама... Транспарентност буџета није био само важан фактор у унапређењу демократије, него је постало још важније за НАТО да се бивши непријатељи из угашеног Варшавског савеза придруже Партнерству и пруже информације о војној спремности.”¹⁵² Оно што чини политику условљавања експлицитном су управо подаци држава-кандидата и надзор напретка од стране НАТО савеза. Сложићемо се са МекМахоном (*Patrice C. McMahon*) да је „експанзионистичка НАТО агенда имала за циљ да придобије државе-кандидате не само пружањем безбедносних гаранција, већ подстицањем мреже војних и политичких институција,”¹⁵³ које су, додаћемо, НАТО савезу обезбедиле драгоцене војне податке.

¹⁴⁹ Partnership Framework Document - <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c940110b.htm> (05.05.2014.)

¹⁵⁰ Према: Zielonka Jan, Pravda Alex, *Democratic Consolidation in Eastern Europe: International and Transnational Factors*, Oxford University Press, New York, USA (2001), стр. 130.

¹⁵¹ Према: Dawisha Karen, *The International Dimension of Post-Communist Transitions in Russia and the New States of Euroasia*, M. E. Sharpe, Inc, London, England (1997), стр. 28.

¹⁵² Према: Linden H. Ronald, *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European State*, Rowman & Littlefield Publishers, INC, 4720 Boston Way, Lanham, Maryland 20706, USA (2002), стр. 69 и 70.

¹⁵³ McMahon C. Patrice, *Timing Ethnic Hatred: Ethnic Cooperation and Transnational Networks in Eastern Europe*, Syracuse University Press, New York, USA (2007), стр. 82.

Партнерство за мир је, у ствари, постала алтернатива ширењу НАТО савеза, односно пут (а можда и латентни услов) до чланства у НАТО савезу обећањем да ће „активно учешће у Партнерству за мир играти важну улогу у еволуционом процесу ширења НАТО-а.”¹⁵⁴ Алијанса је у оквиру Партнерства подстицајима за пријем у чланство јасно применила концепт условљавања кроз метод социјализације, а у правцу заједничког поимања регионалне безбедности. НАТО је, унутар институција Партнерства могао да изврши и мониторинг и евалуацију држава-кандидата за чланство, а програм се врло брзо показао привлачним када је 26 држава наговестило жељу да се придружи НАТО савезу. Интересантно је да се, после оклевања, Русија (као и све државе-наследнице СССР-а) придружила Партнерству за мир. Ипак, убрзо је Партнерство изгубило примат због нове иницијативе за проширењем НАТО савеза – »Студије о НАТО проширењу«¹⁵⁵ која је усвојена на састанку НАТО Савета 20.09.1995. године.

Своје циљеве – „подршка демократизацији и демократско управљање у сектору безбедности, цивилна демократска контрола над војском, отклањање сукоба између држава и способност да се допринесе НАТО капацитетима”¹⁵⁶ – Алијанса је у Студији о проширењу учинила водећим приоритетима пријема у чланство. У Студији је наведена и жеља организације да обухвати земље из бившег совјетског блока у циљу доприноса већој безбедности и стабилности. На Мадридском самиту 1997. године, Пољска, Мађарска и Чешка Република су позване да започну преговоре о приступању, а 1999. године су постале чланице НАТО савеза. То што је НАТО изабрао само ове земље у првом кругу проширења интензивирало је напоре осталих држава-кандидата на испуњењу услова за пријем у чланство. Искључење Словачке из првог круга пријема резултат је не само њених наведених проблема,¹⁵⁷ већ и жеље НАТО савеза да пошаље сигнал државама-кандидатима о ригидности политике условљавања за пријем у чланство.¹⁵⁸

¹⁵⁴ Partnership for Peace Invitation, North Atlantic Council 1994, *NATO Handbook* (1995) (Y: Volten M. E. Peter, Tashev Blagovest, *Establishing Security and Stability in the Wider Black Sea Area: International politics and the New and Emerging Democracies*, IOS Press, Amsterdam, Netherlands (2007), стр. 45, ф. 97.)

¹⁵⁵ Study on NATO Enlargement - http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24733.htm (23.05.2012.)

¹⁵⁶ Према: Michta A. Andrew, *The Limits of Alliance: The United States, NATO, and the EU in North and Central Europe* Rowman & Littlefield Publishers, INC, USA (2006), стр. 17.

¹⁵⁷ Видети фусноте 618 и 620.

Акт искључења Словачке рефлектује и немачке приоритете. Примарни безбедносни интереси Немачке били су фокусирани на непосредне суседе. Такође, „балтичке државе су дисквалификоване из првог круга НАТО проширења због реакције Русије. Пет година касније, за други круг, све источно-европске државе које су преговорале за чланство у ЕУ су позване да се придруже НАТО савезу из геостратешких разлога и делимично због успеха у изградњи демократије, а не ради испуњавања осталих услова за пријем у чланство. Једном када је донета одлука о проширењу, квалификације кандидата су се чиниле периферним у односу на исход” (Према: Orenstein A. Mitchell, Bloom P. Stephen, Lindstrom Nicole, *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, University of Pittsburgh, Pittsburgh, USA (2008), стр. 33.)

¹⁵⁸ Нпр. „Румунија је чланство у НАТО добила након истинских војних и демократских реформи и након што је осигурала усклађеност са критеријумима за интеграцију и Алијансу.” (Према: Stefan Adina Marina,

У Студији о НАТО проширењу наведени су основни услови које би државе-кандидати требало да испуне пре евентуалног пријема у чланство: „функционисање демократског политичког система (укључујући слободне и фер изборе и поштовање индивидуалних слобода и владавине права) и тржишне економије; демократски стил цивилно-војних односа; решавање етничких спорова мирним путем у складу са принципима ОЕБС-а; решавање спорова са суседним земљама и посвећеност решавању међународних спорова мирним путем; војни допринос Алијанси и спремност да се предузму кораки за постизање интероперативности са осталим чланицама.”¹⁵⁹ Видимо да, НАТО услови за чланство могу бити војно-безбедносног, политичког и економског карактера, а разматрање ових услова неминовно води и до „анализе веза између безбедности и демократске консолидације, где су три услова релевантна: прво, консолидација демократије; друго решавање спољашњих и унутрашњих сукоба; и треће, реструктурирање војне и индустрије наоружања.”¹⁶⁰

1) *Војно-безбедносни услови* за пријем у чланство подразумевају реформу оружаних снага, реструктурирање војске и индустрије наоружања, војни допринос НАТО савезу, решавање спољашњих и унутрашњих конфликта и успостављање политичке контроле над војском. Овај услов објашњава зашто је било мало јавних дебата у државама-кандидатима о томе шта заједничке вредности и одговорност чланства у НАТО савезу подразумевају. Очекује се и да војска нове државе-чланице буде оперативна и сарађује са постојећим државама-чланицама. Услов оперативности снага одбране се манифестује ангажовањем држава-чланица са државама-кандидатима у дијалогу о Партнерству за мир с тим што НАТО има водећу улогу. Нагласићемо да су приоритети НАТО савеза били усмерени ка питањима оперативности снага одбране и реформе цивилно-војних односа што је истакнуто и у Акционом плану за чланство¹⁶¹ којим је проширена Студија о проширењу из 1995. године.

Democratization and Securitization: The Case of Romania, Koninklijke Brill NV, Leiden, The Netherlands (2009), стр. 167.)

Али, постоје и сумње оличене у ставу да је флексибилност током пријема у чланство Румуније и Бугарске представљала награду за сарадњу током бомбардовања СРЈ 1999. год. („Дозвољено је да ратни авиони Алиансе користе њихов ваздушни простор.” – Tomiuc Eugen, *Romania: Analysts Question Chances For NATO Membership*, <https://www.rferl.org/a/1095979.html>, (26.03.2013.)) (Видети фусноте: 182, 583 и 870.)

¹⁵⁹ Према: Study on NATO enlargement (1995, параграфи 4-7 и 70-78) - http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24733.htm (23.05.2012.)

¹⁶⁰ Zielonka Jan, Pravda Alex, *Democratic Consolidation in Eastern Europe: International and Transnational Factors*, Oxford University Press, New York, USA (2001), стр. 132.

¹⁶¹ Membership Action Plan (MAP) - http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_37356.htm (09.07.2012.)

На Самиту у Вашингтону, 1999. год, „Акционим планом је државама-кандидатима омогућен редован процес евалуације и консултација који ће помоћи припреме за пријем у чланство што процес чини транспарентним и уједно указује на испуњеност услова. Акциони план предвиђа и појединачне годишње програме припреме држава-кандидата за чланство.” (Према: Stefan Adina Marina, *Democratization and Securitization: The Case of Romania*, Koninklijke Brill NV, Leiden, The Netherlands (2009), стр. 157.)

НАТО савез је успоставио и строге услове у погледу стручности и професионализације сектора безбедности држава-кандидата које су морале да се значајније трансформишу у смислу јачања цивилне контроле и експертизе у војсци. Један од највидљивијих услова за чланство у НАТО савезу је да државе-кандидати своје оружане снаге приближиле НАТО стандардима. Изгледи за пријем у Партнерство за мир, као и евентуално чланство у НАТО савезу су коришћени као јасан подстицај за реформе у области одбране, а обезбеђење значајне финансијске и техничке помоћи за испуњење услова су били снажан мотив државама-кандидатима да реформишу свој војно-безбедносни систем. „Прогрес у испуњавању војно-безбедносних услова НАТО савеза се базира на подацима који се односе на расходе за одбрану што потиче из главног НАТО критеријума да ће нове чланице бити способне и спремне да војно допринесу Алијанси.”¹⁶²

2) *Политички услови* постављени државама-кандидатима за чланство се односе на консолидацију демократије и „садрже критеријуме за функционисање демократског политичког система, демократских цивилно-војних односа, и третман мањина.”¹⁶³ Прогрес у испуњавању ових услова се оцењује на основу информација добијених од рангирања Фридом Хаус-а¹⁶⁴ и процене ЕУ.¹⁶⁵ Такође, „кључни услови пријема у чланство НАТО савеза су добра владавина у сектору безбедности као свеобухватни појам који се обично односи на демократску контролу или надзор, одговорност и транспарентност сектора безбедности.”¹⁶⁶ Политички услов (али и војно-безбедносни) је и да мирним путем, у складу са начелима утврђеним од стране ОЕБС-а, државе-кандидати реше етничке, територијалне и остале спорове и сукобе у којима су или би могле да буду укључене. Овај услов је најважнији јер његова примена помаже стварању поверења у правцу демократске организације безбедносне и војне политике држава-кандидата. Дакле, чланство у НАТО савезу се, поред пружања безбедносних гаранција и спољњег стабилизатора транзиционих реформи и пута ка Европи, посматра и као симболични корак ка демократизацији.

У смислу услова демократске консолидације у државама-кандидатима НАТО је први пут применио политику условљавања приликом пријема у чланство Шпаније. Временом,

¹⁶² Према: Szayna S. Thomas, *NATO Enlargement, 2000-2015: Determinants and Implications for Defense Planning and Shaping*, RAND, Santa Monica, USA (2001), стр. 69.

¹⁶³ *Ibid*, стр. 68.

¹⁶⁴ Freedom House - <http://www.freedomhouse.org/> (18.02.2014.)

¹⁶⁵ „ЕУ поклања више пажње елементима демократског политичког система и мањинских права, а мање цивилно-војним односима. Транспарентност сектора безбедности и међународних односа везаних за безбедност је, дакле, циљ многих међународних организација, па ова питања заузимају важно место у њиховим нормама.” (Према: Law M. David, *Intergovernmental Organizations and security Sector Reform*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, LIT Verlag GmbH & Co. KG Wien, Zweigniederlassung Zürich Switzerland; LIT Verlag Dr. W. Hopf, Berlin, Germany (2007), стр. 34.)

¹⁶⁶ Према: *Ibid*

демократско управљање постаје експлицитни услов, наричито од почетка 1990-их година, па је и у случају НАТО савеза политика условљавања била делотворна пошто је имала значајан подстицај – привлачност чланства у НАТО савезу као снажан мотив за наставак демократизације држава-кандидата. „Истовремено, НАТО је истакао да ће његови циљеви бити унапређени само проширењем и интензивирањем веза са другим организацијама које деле сличне циљеве у Централној и Источној Европи, као што су ОЕБС, ЕУ и УН.”¹⁶⁷ Али, не смемо заборавити ни да је, што се тиче „утицаја у промовисању консолидације демократије, експанзија НАТО савеза имала амбивалентан утицај, позитиван у односу на Пољску, Чешку Републику, и Мађарску, али негативан према Русији.”¹⁶⁸

3) *Економски услови* су наведени у члану 2 НАТО уговора¹⁶⁹ где је одређена обавеза држава-чланица да уклоне препреке у економским односима и унапреде сарадњу у циљу стварања атлантске заједнице и невојног карактера. Овај услов се, дакле, односи на функционалну тржишну економију и оцењује се на основу информација добијених од ЕУ и њеног процеса мониторинга и евалуације. НАТО се доживљава и као организација која у својој визири има и економска питања што га, путем побољшања услова за повећање страних инвестиција, претвара у механизам економског напретка држава-чланица. Сва три услова, политички, војно-безбедносни и економски, су, очигледно, повезани што је показала нпр. и ситуација у бившој Југославији где је недостатак безбедности успорио демократизацију и транзицију. Наиме, „мања је вероватноћа да се демократске транзиције консолидују ако се не успостави одговарајућа друштвено-економска основа за интеграцију у западне економије и институције, за шта је неопходна безбедност”¹⁷⁰ зато што се очекивало да демократија буде оптималан начин повећања безбедности.

Управо су опасност по безбедност и демократизација Европе, те мањи ризик избијања националистичких ратова били аргументи ширења НАТО савеза. Испоставља се да је „циљ проширења и успостављања низа међународних организација у чији домен спада колективна безбедност, да се изгради поверење између држава које нису више чланице супротстављених савеза, као и да се у оквиру политике условљавања успостави систем награда и казни за подстицање демократизације”¹⁷¹ и мира. Зато је и истакнуто да би,

¹⁶⁷ Према: McMahon C. Patrice, *Timing Ethnic Hatred: Ethnic Cooperation and Transnational Networks in Eastern Europe*, Syracuse University Press, New York, USA (2007), стр. 82.

Пример хармонизације међународних организација тј. њихове сарадње и координације (III/2.4.).

¹⁶⁸ Према: Hollifield James Frank, Jillson C. Calvin, *Pathways to Democracy: The Political Economy of Democratic Transitions*, Routledge, New York, USA (2000), стр. 233. (Видети фусноте 584 и 897.)

¹⁶⁹ Уговор НАТО савеза - http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm (20.05.2012.)

¹⁷⁰ Према: Plattner F. Marc, Smolar Aleksander, *Globalization, Power, and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, USA (2000), стр. 71.

¹⁷¹ Према: Hollifield James Frank, Jillson C. Calvin, *Pathways to Democracy: The Political Economy of Democratic Transitions*, Routledge, New York, USA (2000), стр. 233.

пored наведених услова, више пажње требало посветити безбедности граница и решавању проблема корупције, организованог криминала, илегалне миграције и трговине људима, трговине дрогом и друге криминалне активности које угрожавају безбедност и сигурност граница. Опасност од међународног тероризма након напада на САД 11.09.2001. године, ставила је акценат на побољшање контроле граница што је, такође, имало утицај на пријем у чланство НАТО савеза када су се и аспирације за проширењем повећале.¹⁷²

Ипак, мада су наведени услови за чланство, наметнути државама-кандидатима, помогли њиховим владама да спроведу реформске мере то не значи да им је и гарантован пријем у чланство организације испуњењем истих. Политика условљавања НАТО савеза се заснива на наградама и позитивним подстицајима којима се нуди јачање безбедности и евентуално чланство у организацији што би требало да буде засновано на учинку – Алијанса је јасно истакла да ако држава-кандидат испуни услове то обезбеђује само увертиру за разматрање чланства и да ће позив датој држави-кандидату да постане чланица бити одлука НАТО чланица. Иако је сврха проширења НАТО савеза „да интегрише више земаља у постојећу заједницу вредности и институција, и тиме ојача стабилност и безбедност за све земље евро-атлантске регије”¹⁷³ питање је да ли је пријем у чланство политичка одлука. У том смислу је проширење НАТО савеза био и остао процес преговора између заинтересованих страна о пријему у чланство, при чему на одлуку о томе утичу испуњени услови, али и геостратешки разлози и карактеристике држава-кандидата.¹⁷⁴

Одлука се доноси за сваки случај посебно, па неке државе-кандидати, у зависности од наведених околности, могу постати чланице пре других. „Немогуће је квантитативно утврдити значај различитих фактора у процесу доношења одлука, али је ипак, важно да се препозна да је процес у суштини политички, тј. не произлази из јасне претње, већ се, напротив, заснива на агенди обликовања амбијента демократизације и интеграције.”¹⁷⁵ НАТО инсистира да се нове државе-чланице обавезу на примену принципа »отворених врата« за даље проширење чиме ће се подстаћи демократске реформе и промоција колективне безбедности и стабилности, као и да нове чланице не искористе чланство за

¹⁷² НАТО лидери су на Самиту у Прагу 2002 год. усвојили Партнерски акциони план против тероризма (Partnership Action Plan against Terrorism - http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_19549.htm? ; http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50084.htm (04.04.2015.)) којим су се државе-чланице и партнери обавезали, кроз Партнерство за мир, да појачају напоре на спречавању незаконитог кретања људи и материјала преко међународних граница и подстакли регионалну и међународну сарадњу у овом контексту.

¹⁷³ Извештај Конгреса САД. (Према: McMahon C. Patrice, *Timing Ethnic Hatred: Ethnic Cooperation and Transnational Networks in Eastern Europe*, Syracuse University Press, New York, USA (2007), стр. 83.)

¹⁷⁴ Нпр. Исланд је због свог географског положаја, иако не испуњава услове (није имао оружану силу да допринесе интегрисаној НАТО команди) био пожељан за пријем у чланство 1949. год.

¹⁷⁵ Szayna S. Thomas, *NATO Enlargement, 2000-2015: Determinants and Implications for Defense Planning and Shaping*, RAND, Santa Monica, USA (2001), стр. 20.

решавање билатералних питања са суседима. Међутим, било је, рекосмо, и критика¹⁷⁶ и проблема у вези са НАТО проширењем – „иако је формиран као одбрамбени савез, мандат НАТО савеза је проширен на широк спектар безбедносних и других активности и надлежности. Овај процес није био без контроверзи. Неке од његових чланица сматрале су да би НАТО требало и даље да буде усмерен ка колективној одбрани чланица, пре него укључен у безбедносна питања широм света,“¹⁷⁷ а да би државе односног региона морале да преузму водећу улогу у решавању истих.

У случају проширења НАТО савеза није се водило рачуна о многим околностима, па ни о томе да је приликом првог таласа руски естаблишмент негативно реаговао на ширење ка Источној Европи сматрајући га агресивним и непријатељским чином опкољавања Русије.¹⁷⁸ Због руске реакције, неслагања у Алијанси, као и установљене Стратегије проширења НАТО савеза на Исток која одражава политику најмањег ризика и ригидне политике условљавања, а у складу са војнополитичким циљевима, примењена је »стратегија постепеног и селективног ширења НАТО савеза«. То се огледало у политички ограниченом приступу НАТО савезу кроз обећање потенцијалног чланства, али без утицаја на његове политичке и војне одлуке до тренутка пријема у чланство (а и након тога не постоји суштинска улога у одлучивању). На другој страни, постоје Северноатлантски савет за сарадњу,¹⁷⁹ конципиран да обезбеди контролу наоружања након распада СССР-а, као и агенције између НАТО савеза и појединих држава-кандидата као компонента стратегије проширења организације на Исток.¹⁸⁰

Разлог селективног приступа је што је, на другој страни, из *перспективе држава-чланица* постојао страх да ће проширени НАТО савез бити ослабљен због прилагодљивости и децентрализације. „Међутим, флексибилнија и мање мултилатерална структура ”новог НАТО-а” не води, по себи, до мање мултилатералног понашања међу чланицама. Уместо тога, понашање варира у зависности од врсте безбедносних претњи или изазова у питању. Мултилатерална сарадња је најјача када су основне вредности и норме либералне трансатлантске заједнице доведене у питање,“¹⁸¹ па када се безбедносна клима погорша

¹⁷⁶ Видети фусноту 134.

¹⁷⁷ Према: Zielonka Jan, Pravda Alex, *Democratic Consolidation in Eastern Europe: International and Transnational Factors*, Oxford University Press, New York, USA (2001), стр. 131.

¹⁷⁸ Видети фусноте 584 и 897.

¹⁷⁹ Видети фусноту 11.

¹⁸⁰ Истовремено, „специјални односи НАТО-Русија и НАТО-Украјина, заједно са специфичним војним, политичким и економским шемама сарадње, настали су као разумна противтежа за државе које нису узете у обзир за чланство.” Према: Zielonka Jan, Pravda Alex, *Democratic Consolidation in Eastern Europe: International and Transnational Factors*, Oxford University Press, New York, USA (2001), стр. 131.

¹⁸¹ Према: Bourantonis Dimitris, Ifantis Kostas, Tsakonas Panayotis, *Multilateralism and Security Institutions in an Era of Globalization*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK (2008), стр. 14.

војни, а не политички и економски, разлози утичу на динамику процеса пријема у чланство.¹⁸² Све наведено представља неодређену могућност будућег проширења, која је ипак потврдила намеру Алијансе у том смеру, као и одлучност да се не чине уступци државама-кандидатима по питању услова за чланство. Али, иако се процес пријема у чланство заснивао на резултатима, услови су се, због политичког карактера одлуке о НАТО проширењу, односили мање на унутрашњу политику држава-кандидата.

Због овога је, као и због тога што нису све државе-кандидати биле позване у чланство, утицај НАТО савеза на унутрашњу политику, из *перспективе држава-кандидата*, знатно опао. У истом контексту сумње посвећености НАТО савеза проширењу чланства, као и умањењу кредибилитета његове политике условљавања, је и проблем дужине временског периода до тренутка пријема у чланство, нарочито када државе-кандидати испуне услове. Недоумице у овом смислу су успориле и спровођење реформи, а сумње у искрене намере и селективан приступ државама-кандидатима од стране НАТО савеза изазивају и извесни парадокси. Наиме, „НАТО је тврдио да су европски безбедносни проблеми били на Балкану и Балтику, дакле на периферији континента. Ипак, НАТО је почео проширење у региону у коме евидентно није постојао безбедносни ризик – Централној Европи. Могли би да закључимо да што је држави-кандидату угроженија безбедност мања је вероватноћа да ће бити примљена у чланство НАТО савеза,”¹⁸³ па се намеће питање о искрености намера и циљева ове организације, односно разлога њене експанзије.

У том смислу, селективни приступ НАТО савеза могао је да одложи чланство за неке државе-кандидате и ослаби им вољу у смислу испуњења услова. Међутим, десило се супротно. Упркос наведеним проблемима на унутрашњем плану држава-кандидата могућност чланства је утицала да се интензивира испуњавање услова. Селективност је свим међународним организацијама донела двоструку корист – неодобравање пријема у чланство „проблематичним” државама-кандидатима водило је појачаним напорима на испуњавању услова и убрзању реформи. Али, иако је политика условљавања годила транзицији држава-кандидата није само она, као спољни вид притиска, била присутна, већ је и унутрашња констелација снага на политичкој сцени држава-кандидата имала улогу – изостанак чланства могао је да ојача екстремно националистичке снаге које заступају идеју западне завере против држава-кандидата. На другој страни, реформски оријентисане

¹⁸² Видети фусноту 158, 405, 583. Индикативна су и дешавања у Украјини од 2014. год.

¹⁸³ Према: Bebler A. Anton, *The Challenge of NATO Enlargement*, Praeger Publishers, Westport, USA (1999), стр. 31.

политичке партије су, користећи могућност чланства у НАТО савезу, ојачале положај на политичкој сцени.¹⁸⁴

Видимо да је и јачање безбедности у Источној Европи утицало на промене ка доследној и убрзаној демократизацији и економској либерализацији држава-кандидата, односно да је, „политика условљавања НАТО савеза помогла да се у државама-кандидатима изгради друштвени консензус за демократску контролу оружаних снага и анулирају аргументи за одбрамбену самодовољност.”¹⁸⁵ Али, то је, опет зависило од потреба и страхова држава-кандидата, сагласности са нормама и вредностима НАТО савеза, као и од његових потенцијала и намера. Испоставило се исправним „веровање држава-чланица НАТО савеза да укључивање бивших комунистичких земаља у НАТО структуре може да буде ефикасан начин установљавања политичке стабилности и између и унутар држава-кандидата.”¹⁸⁶ Ово је преовлађујуће мишљење, и закључићемо да се НАТО трансформише у организацију која управља конфликтима и постаје, заједно са УН, ЕУ,¹⁸⁷ Саветом Европе и ОЕБС-ом, инструмент демократизације Европе (и осталих делова света), али постоје и мишљења да се ова улога злоупотребљава и да је НАТО постао светски полицајац и ударна песница у спровођењу економско-стратешких циљева Запада.

¹⁸⁴ „Нпр. Словачка опозиција је веровала да би изузимање Словачке из процеса пријема у НАТО савез ојачало њихову позицију на следећим изборима, мада не онолико колико изузимање из првог круга преговора о чланству у ЕУ, јер је улазак у НАТО био мање популаран међу бирачима Словачке од уласка у ЕУ. Насупрот томе, бугарски политичари су веровали да је могућност укључивања у НАТО савез више него чланство у ЕУ помогло да се учврсти подршка јавности у вези модернизације војске и прозападне бугарске спољне политике.” (Према: Orenstein A. Mitchell, Bloom P. Stephen, Lindstrom Nicole, *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, University of Pittsburgh, Pittsburgh, USA (2008), стр. 34.)

¹⁸⁵ Rachel Epstein (Према: *Ibid*)

¹⁸⁶ Према: McMahon C. Patrice, *Timing Ethnic Hatred: Ethnic Cooperation and Transnational Networks in Eastern Europe*, Syracuse University Press, New York, USA (2007), стр. 82.

¹⁸⁷ Упркос суштинском паралелизму у процесу проширења НАТО-савеза и ЕУ, као и кључној улози у остваривању заједничке Европске безбедности базиране на принципима ОЕБС-а, НАТО и ЕУ воде засебне политике условљавања према државама-кандидатима и одржавају аутономију у одлукама од значаја за безбедност. Такође, иако је пуноправно чланство у НАТО савезу засновано на демократским критеријумима и виђено од стране држава-кандидата као признање припадности демократској породици народа, ипак ће „одлуке НАТО савеза о пријему држава-кандидата у чланство бити засноване на политичким и геостратешким разлозима, више него одлуке ЕУ. НАТО има шири простор за политички маневар због географски ширег међудржавног карактера НАТО интеграција, али и његовог ужег обима надлежности у поређењу са наднационалним европским идентитетом који пропагира ЕУ у својим интеграцијама и њеним дубоким политичким и социо-економским ефектима.” (Према: Hedegaard Lars, Lindström Bjarne, *The NEBI Yearbook 1998: North European and Baltic Sea Integration*, Springer-Verlag Berlin, Germany (1998), стр. 367.)

III ПОЛИТИКА УСЛОВЉАВАЊА – ОД ИДЕЈЕ ДО САВРЕМЕНЕ ПРИМЕНЕ У МЕЃУНАРОДНИМ ОРГАНИЗАЦИЈАМА

1. ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ КОНЦЕПТА ПОЛИТИКЕ УСЛОВЉАВАЊА

Иако не постоји општеприхваћена дефиниција политике условљавања (за пријем у чланство међународних организација) инкорпорирана у међународноправним документима, у истраживању њене историје, појавних облика и елемената, поћићемо од постојећих теоретских одређења и рећи да она представља „употребу испуњења захтева као предуслова за добијање економске помоћи, отписивање дуга, статуса најповлашћеније нације, приступа кредитним субвенцијама или чланства у жељеним регионалним или глобалним организацијама.”¹⁸⁸ У литератури се, из историјске перспективе, наводе две генерације политике условљавања, економско и политичко условљавање. Политику условљавања, половином XX века, почеле су да примењују међународне економске и финансијске институције,¹⁸⁹ као што су ММФ¹⁹⁰ и Светска банка,¹⁹¹ и та »прва генерација« условљавања штитила је финансијски интегритет институција из Бретон Вудса¹⁹² и њихових донатора и односила се на економске реформе – првенствено приватизацију и либерализацију трговине, а тицала се и структурног прилагођавања током 1980-их и раних 1990-их година. Наиме, „током 1980-тих година, Светска банка и ММФ су помоћ условили степеном напора које владе држава-чланица чине да обнове макро-економску

¹⁸⁸ Schmitter C. Philippe, *International Context and Consolidation*, 2001. (У: Whitehead Laurence, *The International Dimensions of Demokratization: Europe and the Americas*, Oxford University Press (2001), стр. 42.)

¹⁸⁹ Принцип условљавања је 1952. год. имплицитно инкорпорисан у политику ММФ-а. „Идеја да обавезу чланице на мере монетарне политике се, 1952. год, поклопила са стварањем новог инструмента, „*Stand-By Arrangement*”, који је обезбедио државама временски простор у ком су могле вући средства из Фонда без подношења новог захтева.” (Jeanne Olivier, Ostry D. Jonathan, Zettelmeyer Jeromin, *A Theory of International Crisis Lending and IMF Conditionality*, International Monetary Fund (2008), стр. 5. (IMF - <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08236.pdf> (19.11.2011.))

¹⁹⁰ „Правни основ за условљавање Фонда је у члану 5, став 3(а), који захтева да Фонд усвоји политике које ће (i) помоћи чланицама да решавају платнобилансне проблеме на начин који је у складу са одредбама Споразума ММФ-а (Articles of Agreement of the IMF - <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/AA/index.htm> (20.11.2011.), прим. аут.), и (ii) успостави одговарајуће гаранције за привремено коришћење општих средстава Фонда. У складу са овим захтевом, политике усвојене од стране Фонда су пројектоване да обезбеде чланицама предузимање неопходних корака у решавању проблема платног биланса у временском оквиру који ће омогућити повраћај средстава Фонду.” (IMF, *Policy and Review and Legal Departments, Conditionality in Fund-Supported Programs—Purposes, Modalities, and Options for Reform*, IMF (2009), стр. 7. (IMF - <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/012909.pdf> (20.11.2011.))

¹⁹¹ Светска банка - <http://www.worldbank.org/> (20.11.2011.)

¹⁹² Основе послератног међународног монетарног система, односно решавање монетарних и финансијских проблема, постављене су на Конференцији у Бретон Вудсу (*Bretton Woods*) 1944. год. када су основане две организације за међународну монетарну и финансијску сарадњу, ММФ (*International Monetary Fund – IMF*) и Светска банка (*World Bank*). ММФ је требало да решава фискалне и монетарне проблеме и да обезбеди сарадњу у области међународних плаћања и политике девизних курсева, као и да одобрава кредите за краткорочно уравнотежење платног биланса. Светска банка је добила задатак да омогући обнову и развој привреда држава-чланица и да помогне економски и институционални напредак држава у развоју.

стабилност и да уведу структурне реформе које би смањиле интервенцију владе и учиниле своју економију тржишно оријентисаном.”^{193 194}

Ипак, идеја политике условљавања је претходно била присутна приликом спровођења Маршаловог плана у ставу да би помоћ требало појачати и базирати на резултатима, а не на потребама.¹⁹⁵ Маршалов план, као службени план САД-а о обнови Западне Европе и подршке њеном буџету и сузбијању утицаја комунизма након II светског рата, је предвиђао одређене услове у циљу реконструкције институционално развијених држава. План, прихваћен и у циљу промоције програма либерализације трговине, договорен је на састанку између држава учесница 12.07.1947. године, а задатак његове израде добио је Џорџ Маршал (*George C. Marshall*) и његови сарадници из Стејт департмента (*State Department*). Помоћ је понуђена и СССР-у и његовим савезницима, али условно – ако би спровели политичке реформе и прихватили спољну контролу. План је спровођен 4 године и у том периоду је финансирано око 13 милијарди америчких долара економске и техничке помоћи. Слична пракса је примењена и према Латинској Америци.¹⁹⁶ Оваква „помоћ се односи на финансијску подршку развоју изборног процеса и демократских структура, укључујући и уставне и политичке институције владавине права, законодавства, унапређења цивилно-војних односа, локалне структуре власти, политичких партија и цивилног друштва. Међутим, потребно је много више од финансирања за развој демократије јер само новац не може да креира и учврсти конкретне манифестације добре владавине, без које демократија не може да се развија.”¹⁹⁷ Сложићемо се са наведеним, али и додати да помоћ мора бити обезбеђена за остварење свих (па и *ad hoc*) услова.

¹⁹³ Fierro Elena, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, P.O. Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands (2003), стр. 127.

¹⁹⁴ За услове као што су људска права и демократија се, у овом периоду сматрало да су изван надлежности кредитних политика мултилатералних финансијских институција.

¹⁹⁵ „Ричард Бисел (*Richard Bissell*) је 1948. год. именован за администратора Маршаловог плана у Немачкој, а накнадно и за начелника Управе за економску сарадњу (*The Economic Cooperation Administration (ECA)*), агенције коју је влада САД основала 1948. год. да управља Маршаловим планом.” (Према: Pozuelo-Monfort Jaime, *The Monfort Plan: The New Architecture of Capitalism*, John Wiley & Sons, Inc. Hoboken, New Jersey, USA (2010), стр. 304.)

¹⁹⁶ „САД примењује политику условљавања још од 1950-их година (Национална задужбина за демократију која активно подржава демократизацију и економску либерализацију). Тада су нове демократске владе у Латинској Америци (Костарика, Венецуела, Колумбија...) добиле финансијску и дипломатску подршку америчке владе. Током 1970-их година циљеви америчке спољне политике су се одразили у политици људских права председника Картера (*Jimmy Carter*), док је у 1980-им годинама администрација председника Регана (*Ronald Reagan*) промовисала демократију као противтег „комунистичкој” опцији. У 1990-им годинама председник Клинтон (*Bill Clinton*) је даље развио политику условљавања, што је наставила и администрација Џорџа Буша (*George W. Bush*). Током 1990-их година, администрација САД-а обезбедила је више од 700 милиона долара за преко 100 држава како би се наставио даљи ток демократизације.” (Према: Haynes Jeffrey, *Comparative Politics in a Globalized World*, Polity Press, Cambridge, UK (2005), стр. 208-209.)

¹⁹⁷ Према: *Ibid*, стр. 209.

Један од важних докумената и првих који се односе на политичко условљавање, и то у ЕЗ, био је Биркелбахов извештај¹⁹⁸ Европског парламента (у даљем тексту ЕП) из 1962. године, који је усвојио јасне и обавезујуће политичке услове за пријем у чланство што је резултирало спречавањем пријема Шпаније у време Франка (*Francisco Franco*) и Португалије у време Салазара (*António de Oliveira Salazar*), и замрзавањем односа са Грчком у време »владавине пуковника«. Ипак, тада преговори нису укључивали експлицитне критеријуме за процену стања демократије, него су се фокусирали на економска питања, док је политичко условљавање остало неформално и имплицитно. Ове иницијалне условне одредбе нису поставиле прецизне критеријуме на основу којих се суди о нивоу или квалитету демократије, али су Шпанија, Португалија и Грчка морале да испуне услове као што су слободни избори, постојање стабилне, кредибилне и про-европске владе и либерално-демократски поредак у циљу пријема у пуноправно чланство ЕЗ. Како су преговори са наведеним државама-кандидатима напредовали политички критеријуми су постали прецизнији.¹⁹⁹ Године 1976, Комисија је повезала потврдан одговор на грчки захтев за чланством са консолидацијом новог демократског режима.

Принципи политике условљавања уведени су и у оквиру билатералне »развојне помоћи и сарадње«, нпр. „у Холандији још 1979. године, као и Канади и скандинавским земљама у 1980-им годинама. Већи обим условљавања у развојној сарадњи је покренут у економској области када су програми структурног прилагођавања *међународних финансијских институција* повезали финансијску подршку владама 'Трећег света' са захтевима за либерализацијом економије, чврстом фискалном политиком и слободним предузетништвом. Концепт не само да је усвојен, већ је и листа услова политике

¹⁹⁸ Биркелбахов извештај (*Birkelbach Report*) о политичким и институционалним аспектима пријема у чланство је разматрао питање придруживања и чланства у ЕЗ, препоручујући да би подобност (испуњеност услова) за чланство требало да буде ограничено на демократске државе које су биле војно и политички усклађене са Западом. Тако је обезбеђена сагласност за строге услове чланства и учвршћено опредељење ЕЗ-а да примени услове за чланство из Биркелбаховог извештаја који је искоришћен као референтни документ за време расправа Савета о одговору на захтев Шпаније за пријем у чланство ЕЗ. (Видети: V/1. и фусноте 630, 631 и 638.) (Биркелбахов извештај (European Parliamentary Assembly) - <http://www.cvce.eu/obj/en-2d53201e-09db-43ee-9f80-552812d39c03> (20.09.2010.))

¹⁹⁹ Поштовање људских права, демократија и владавина права, у оквиру политичког условљавања су есенцијални стандарди и индикатори у мониторингу и евалуацији кандидатуре од средине 1970-их година. У том периоду, након колапса ауторитарних режима, Шпанија, Португалија и Грчка су аплицирале за чланство у ЕЗ, а успостављање демократије је био услов за почетак преговора о чланству и јасно је било да се преговори не могу завршити пре него што демократизација буде остварена. Наиме, „Европски савет није наметао прецизне услове овим државама-кандидатима, већ је 1978. год. изнео генералну одредницу да су поштовање људских права и представничка демократија суштински елементи за стицање чланства. Разрада правила о пријему у чланство постала је хитна након завршетка Хладног рата, када је велики број европских држава које су припадале или биле у интересној сфери СССР-а изразио заинтересованост за чланство у ЕЗ.” (Према: Di Giacomo Federico, Centre on European Law, *The EU Charter of Fundamental Rights: From Declaration to Binding Instrument*, Interdepartmental Research Centre on European Law, University of Bologna, Italy (2011), стр. 116.) Грчка је стекла чланство 1981. год, а Шпанија и Португалија 1986. год. (Видети фусноту 629.)

условљавања проширена захтевом за демократизацијом и поштовањем људских права. Светска банка је, такође, проширила концепт условом добре владавине сматрајући га предусловом развоја.²⁰⁰ Ипак, иако су строги програми међународних финансијских институција и организација намеравали да, између осталог, либерализују и унапреде друштва и државе у смислу борбе против ауторитарних режима, мора се рећи да је политика условљавања често критикована због опасности од последица по (нај)сиромашнији слој становништва.

Након завршетка Хладног рата, и све интензивније током 1990-их година, долази до промене приступа у вези критеријума, па су економски услови отвореније допуњени политичким условима, а примена политике условљавања је прихваћена и од стране *међународних политичких организација*. Оне почињу да користе концепт условљавања као начин контроле пријема држава-кандидата у чланство и као модус којим се утицало на исте да испуне услове који коинцидирају са остварењем њихових циљева и на тај начин се квалификују за припадност организацији. Политика условљавања се шири и на мултилатералном и на билатералном плану, а тржишна економија и услови као што су демократски принципи и поштовање људских права постају експлицитни. И донатори и међународне организације постају заинтересовани за питања политичке реформе у државама-кандидатима и инсистирају на питањима добре владавине, људских права и демократизације, а уводе у стар и права мањина. Од 1989-1991. године највећи донатори²⁰¹ и донаторске институције, укључујући ММФ и Светску банку, су отворено изнеле намеру да повежу пружање помоћи са унутрашњом политичком ситуацијом у државама-чланицама, фаворизујући оне које су искрено за политичке реформе, и обрнуто, задрже или повуку помоћ према државама које пружају отпор.

Једна од последица краја Хладног рата је тако постала институционализација политике условљавања, нарочито сегмента који се односи на људска и мањинска права. Ова тзв. »друга генерација« политике условљавања, политичко или демократско условљавање, која ескалира од 1990-тих година, подразумева: промене у систему управљања у сфери основних људских, грађанских и политичких права, борбу против корупције и организованог криминала и формирање про-бизнис окружења, и истовремено врши подстицање и убрзање политичких реформи које ће довести до успостављања демократије и тржишне привреде. Али, не смемо заборавити да је »развојна помоћ« увек (од 1960-их

²⁰⁰ Према: Haynes Jeffrey, *Democracy and Political Change in the 'Third World'*, Routledge, London, UK (2001), стр. 103.

²⁰¹ „Највећи донатори, квантитативно, Велика Британија, Француска, Јапан, САД, као и скандинавске земље.” (Haynes Jeffrey, *Comparative Politics in a Globalized World*, Polity Press, Cambridge, UK (2005), стр. 208.)

година) била политички обојена и да се развој демократије и људских права везује (од 1970-их година) за економску помоћ,²⁰² што говори о сталном међусобном прожимању ова два вида условљавања, као и да су политички услови, иако имплицитно, увек фигурирали у додељивању помоћи, првенствено због геостратешких разлога. Пад Берлинског зида и 1990-те године су донеле велике промене у политици донаторске помоћи и представљале раскид са праксом Хладног рата и реалполитике по којој су владе Запада и Истока биле спремне да награде идеолошке истомисљенике економском подршком без обзира на ауторитарност или третман становништва. Али, иако је напуштање овакве праксе цивилизацијски и морални искорак, не треба гајити илузије да је савремена међународна политика имуна на контроверзе, реалполитику, економске интересе...²⁰³

2. ОСНОВНЕ ВРСТЕ И ДЕФИНИЦИЈЕ

2.1. Традиционално економско условљавање

Економска политика условљавања (тзв. »међународна развојна помоћ«) заузима значајно место у економском и демократском прогресу држава у развоју, али се перцепција њеног значаја драматично променила током година. Као што је еволуирао приступ самом развоју, промењени су и начин пружања и улога развојне помоћи. Потреба да се обезбеди помоћ земљама разореним II светским ратом, а у циљу подстицања и промовисања њиховог економског и социјалног развоја, била је широко прихваћена у другој половини XX века. Међутим, након завршетка Хладног рата пружање помоћи и улога у „просперитету” држава у развоју, дошли су под удар јавног мњења, па су хуманитарно условљавање, геополитика помоћи и реалност спровођења програма помоћи на терену постали предмет расправе. „У тим околностима економске реформе су узроковане и обликоване од стране мноштва спољних и унутрашњих фактора, а првенствено од промена у међународном економском контексту. И недостатак капитала и перманентна дужничка криза у државама у развоју којима је била неопходна помоћ повећали су

²⁰² Практика карактеристична за Поткомитет за међународне организације конгресног Комитета за међународне односе у САД, као и у случају Холандије која још 1975. год. условљавала доделу помоћи поштовањем људских права. Ову праксу ће преузети многе државе.

²⁰³ „Године 1975, амерички Конгрес је, у оквиру Закона о иностраној помоћи (*Foreign Assistance Act*), прописао условљавање у вези људских права забрањујући »развојну помоћ« владама држава које доследно грубо крше међународно призната људска права. Људска права у овом тумачењу су углавном ограничена на грађанске и политичке слободе.” (Crawford Gordon, *Foreign Aid and Political Reform: A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke, Hampshire RG21 6XS, GB (2001), стр. 11.) Али, у смислу наведене критике можемо, као пример, навести позитиван, али контроверзан, однос САД-а према Саудијској Арабији.

притисак да се оне прилагоде, док је ширење неолиберализма на светском нивоу дискредитовало *status quo* и ојачало позицију реформатора.”²⁰⁴

Економска политика условљавања је традиционално повезана са кредитима које су државе-чланице међународних финансијских институција и организација којима су потребна финансијска средства (у даљем тексту: државе-дужнице или државе-чланице) потраживале, нпр. од ММФ-а, Светске банке и регионалних банака за развој.²⁰⁵ Економска политика условљавања је наметала мањи број општих услова са ретко дефинисаним критеријумима испуњења. Кредитни услови су навођени у правним документима кредитног аранжмана, али су неки били укључени и у политичким изјавама саопштеним државама-дужницама. Временом је економско условљавање проширено и претворено у структурно условљавање (*structural adjustment loans*). „Многе земље у развоју, погођене дужничком кризом, морале су да се обрате међународним финансијским институцијама и организацијама за кредите структурног прилагођавања који су додељивани под јасним и строгим условима у погледу фискалног прилагођавања и покретања политике тржишно оријентисаних реформи,”²⁰⁶ а укључивали су и повећање улоге тржишта и приватних предузећа у односу на јавни сектор, побољшање ефикасности јавног сектора, обезбеђење додатних домаћих ресурса... Овако промовисане структурне реформе и критеријуме за награде које дају донатори касније су преузеле међународне политичке организације.

²⁰⁴ Према: Bönker Frank, *The Political Economy of Fiscal Reform in Central-Eastern Europe: Hungary, Poland and the Czech Republic from 1989 to EU Accession*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, Glos, UK (2006), стр. 31.

²⁰⁵ „Значај програма кредитирања је током 1980-их година нагло порастао. Светска банка је, више од ММФ-а, у циљу повећања производње или снабдевања, почела да исплаћује средства у замену за обећање држава-дужница да ће одређена макроекономска политика бити спроведена, али се фокусирала и на макроекономске реформске мере, као што су либерализација цена, приватизација и реформа јавног сектора. У 1980-им годинама је, дакле, примењена политика заснована на кредитима за структурно прилагођавање (*structural adjustment lending*), али је практиковано и условљавање на политички заснованом кредитирању (*policy-based lending*) које је укључивало услове који су се односили на политичке реформе за које се веровало да су од суштинског значаја за друштвени и економски развој држава-дужница.” (Према: Neuhoof Karsten, *International Support for Domestic Climate Policies in Developing Countries*, Earthscan: Dunstan House, 14a St Cross Street, London EC1N 8XA, UK (2009), стр. 485.)

²⁰⁶ Кредити структурног прилагођавања су се првобитно фокусирали на подршку политике неопходне за равнотежу платног биланса, као и на фискалне реформе у погледу смањења јавне потрошње (кроз редукацију субвенција и реструктурирање јавних предузећа) и реформи пореског система. Ови кредити утичу на укупну инвестициону климу усмеравањем државне политике према либералним економским политикама, као и олакшањем приступа страних инвеститора том процесу. „Либерализација трговине и протока капитала су кључне компоненте реформи. Заједно са даљим укидањем преосталих ограничења на прекогранични проток капитала, овај приступ је покренуо нови талас раста протока приватног капитала ка земљама у развоју и ојачао тренд производње.” (Vos Rob, Montes Manuel F., *World Economic and Social Survey 2010: Retooling Global Development*, United Nations Publications, New York, USA (2010), стр. 13.)

Тако је, постепено, политика условљавања проширила опсег примене и укључила већи број услова са прецизнијим критеријумима извршења, па су експлицитније укључивали промоцију страних улагања, финансијски сектор, питања приватизације, систем управљања и друштвене реформе. Ипак, оно што је увек имало за циљ да створи околности и институције које годе успешном развоју инвестиција јесте структурно прилагођавање. „Управо су међународне, мултилатералне, финансијске организације биле најактивније у пост-совјетским државама, а већина њих је стекла чланство у ММФ-у и Светској банци до краја 1992. године и добила значајну помоћ за макроекономску стабилизацију и либерализацију, као и у изградњи институција које погодују тржишту (*»market-friendly institutions«*). Међутим, помоћ је условљена потписивањем Споразума о макроекономској стабилизацији и Споразума о структурној трансформацији са ММФ-ом који поставља услове за добијање кредита. У ове услове су укључени либерализација цена и економске активности, макроекономска стабилизација, конвертибилна национална валута, приватизација, структурне реформе, као и управљање дугом.”²⁰⁷ Конкретно, услови су се фокусирали на реформе финансијског сектора и реструктурирање јавних предузећа.

Постављање услова при додељивању кредита представљао је покушај умањења ризика и за међународне финансијске институције и организације и за међународни финансијски систем. На другој страни, државе-дужнице имају користи од условних кредита јер подразумевају мању камату. Постављена економска политика условљавања се, наиме, односила на „усвајање политике чији је циљ реструктурирање домаће привреде државикандидата и, следствено, либерализација тржишта. Стога, примена економске политике условљавања помаже ширењу капитализма. Другим речима, либерални политичко-демократски поредак, промовисан кроз примену политичког условљавања – сматра се суштинским за успостављање и успех либералног економског поретка промовисасног кроз примену економског условљавања.”²⁰⁸ На овај начин је политика условљавања међународних финансијских институција и организација, односно њихових водећих држава-чланица, вршила притисак на владе осталих чланица (држава-дужница) да спроведу реформе. У том смислу, како би осигурале жељене исходе, тј. успешне реформе, велике силе су као инструмент спољне политике примењивале економске санкције у смислу одлагања и стопирања финансијске, а касније и техничке и друге, помоћи.

²⁰⁷ Стање у Грчкој 2011. год. је доказ лошег управљања дуговима (*„debt management“*). (Према: Dawisha Karen, *The International Dimension of Post-Communist Transitions in Russia and the New States of Euroasia*, M. E. Sharpe, Inc, London, England (1997), стр. 407.)

²⁰⁸ Stivachtis A. Yannis, *The State of European Integration*, Ashgate Publishing Limited, Gower House, Croft Road, Aldershot Hampshire GU11 3HR, England (2007), стр. 146.

Али, јавља се степен скептицизма у погледу ефикасности примене санкција, јер има мишљења да „постоје значајне разлике између санкција и условљавања, пошто се санкције, као суштински казнене мере ослањају на наношење економских и других штета циљним државама ако се не повинују жељама влада које намећу санкције. Потенцијална скала кажњавања је често велика, и утиче на широк спектар трговинских и трансакција капитала, кретање људи, приступ страној технологији итд.”²⁰⁹ Ипак, сматрамо да су санкције део концепта условљавања зато што им је, у контексту примене политике условљавања, циљ наношење казне државама које се не понашају у складу са постављеним условима. Мишљења смо и да што је већи економски и стратешки интерес међународних финансијских институција и организација и донатора у одређеној држави, мање је вероватно да ће санкције бити примењене (ефикасно). Сумња се посебно односи на хуманитарне санкције (*aid sanctions*²¹⁰) јер је још мање вероватно да ће оне имати утицај као трговинске санкције, бар не на припаднике власти. Политика условљавања је, у овом случају, неефикасна у повезивању награђивања са реформама, с обзиром да помоћ и карактер односа отежавају међународним финансијским институцијама и организацијама и донаторима да обуставе подстицаје и помоћ.²¹¹

Видимо да је примена економске политике условљавања, постепено, постала есенцијално везана за »политичко условљавање« и карактеристична за деловање међународних (и регионалних) финансијских институција и организација и у правцу демократизације и већег поштовања грађанских и политичких права. Постојао је општи став да без реформи и демократизације ни економска либерализација неће постићи видне резултате. „Донаторске владе су, са ММФ-ом и Светском банком, повезале политику условљавања и кредитну помоћ и инвестиције и запретиле државама-дужницама да ће им исте ускратити ако својим грађанима негирају основна људска права, укључујући демократски изабрану владу. Објашњење оваквог деловања западних влада и међународних организација огледа

²⁰⁹ Према: Killick Tony, Gunatilaka Ramani, Marr Ana, *Aid and the Political Economy of Policy Change*, Routledge, 11 New Fetter Lane, London EC4P 4EE, UK (1998), стр. 167.

²¹⁰ Овде се, у смислу утицаја политике условљавања, мора водити рачуна о унутрашњем положају и снази влада држава-дужница, врсти помоћи, степену зависности држава-дужница од помоћи, као и о способности њихових влада да искористе спољну интервенцију да ојачају своју позицију моћи у земљи.

²¹¹ „Интересантно је навести да примена санкција или стопирање помоћи није интерес администрације међународних финансијских институција и организација. Напротив, због декларативног става да се односи са државама-дужницама одржавају на основама равноправности, избегавају се опструкције у кредитирању. Примена санкција подразумева да пројекти и програми буду неизвесни, што доводи у питање слику администрације у очима политичких господара, па и каријеру њених припадника. Парадоксално је и то да притисци за наставак помоћи упркос неизвршавању услова потичу делом из саме моћи међународних финансијских институција и организација да ускраћивањем финансирања контролишу буџете влада држава-дужница. Чињеница да најсиромашнији пате због смањења помоћи, остављајући владајућу елиту релативно нетакнутом, лошу ситуацију чини гором и означава међународне финансијске институције и организације одговорним у јавности. Тако помоћ постаје превише значајна. И ове околности стварају посредан притисак да се настави са пружањем помоћи и одобравањем кредита.” (Према: Mold Andrew, *Policy Ownership and Aid Conditionality in the Light of the Financial Crisis*, Organisation for Economic Co-operation (2009), стр. 56.)

се у томе да је разлог политичког условљавања делимично економски пошто су економски неуспеси директно везани са одсуством политичке одговорности.²¹² У том контексту, потребно је нагласити да, иако се међународне финансијске институције и организације генерално противе политичким условима (због кршења оснивачког акта, економске филозофије, приступа економској политици условљавања, и ефикасности њиховог деловања), ипак су такви пројекти подржани од стране западних земаља јер одражавају идеологију слободне тржишне привреде.

Управо је аргумент који иде у прилог хипокризије политике условљавања међународних финансијских институција и организација и уопште међународне економске политике тај да је тешко помирити развој наметнутих услова везаних за кредите са самим одредбама њихових конститутивних докумената. Нпр. у Статуту *IBRD* се наводи следеће: „Банка и њени службеници не смеју се мешати у политичке послове било које чланице, нити у својим одлукама смеју бити под утицајем политичког карактера поједине државе-чланице или државе-чланице у питању. Само економски разлози би требало да буду релевантни за њихове одлуке, и ова разматрања ће бити цењена непристрасно у циљу постизања циљева наведених у члану 1.”²¹³ Иако, да поновимо, финансијске институције и организације нису биле заговорнице почетних политичких услова који су потекли од билатералних донатора оне су, у 1990-им годинама, економске услове у сопственим програмима нескривено допуњавали политичким условима, »другом генерацијом« политике условљавања. Дефинисани су и наглашени проблеми лоше јавне управе, недостатак одговорности и транспарентности деловања власти, као и борба против корупције.

Ова питања су постала важна у складу са наведеном праксом условљавања на основу резултата, примењујући „*плутајуће транше (floating tranches)*“ које се исплаћују када су посебни услови испуњени, а не у складу са постављеним распоредом. Стварајући синергију између реформских мера и избегавања пролонгирања реформи, те подржавајући прогрес програма, плутајуће транше су повећале кредибилитет кредитне политике условљавања.²¹⁴ Следствено, у случају непоштовања услова, помоћ је била одлагана. Међународне финансијске институције и организације су морале да прођу кроз промене у правцу сагласног, а не принудог условљавања. Уместо »утицаја«, селективност се

²¹² Према: Haynes Jeffrey, *Comparative Politics in a Globalized World*, Polity Press, Cambridge, UK (2005), стр. 208.

²¹³ Слично и за ММФ (видети фусноту 225.) (Светска банка - <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20049557~menuPK:58863~pagePK:34542~piPK:36600~theSitePK:29708,00.html> – Члан IV (10) IBRD Articles of Agreement (04.04.2010.))

²¹⁴ Према: Koeberle Stefan, Bedoya Harold, Silarszky Peter, Verheyen Gero, *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences, and Lessons*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA (2005), стр. 72.

базира на политици и резултатима држава-дужница и процени која мери колико добро конкретна држава-дужница управља својим пословима. Тако је „у 1990-им годинама притисак почео да се појачава и утиче на промене. Као и друге међународне организације усмерене на развој, и међународне финансијске организације су почеле израду приоритета за смањење сиромаштва и добру владавину, тзв. »трећа генерација« политике условљавања, и усмериле своје активности на конфликтне и пост-конфликтне земље.»²¹⁵

Интересантно је нагласити да ММФ и Светска банка координирају политику условљавања с обзиром да имају различита поља деловања. Наметањем услова ММФ и Светска банка делују симултано путем спољних притисака на владе држава-чланица која траже кредите.²¹⁶ Светска банка обично одобрава кредите условно, постојањем и применом споразума са ММФ-ом, тзв. унакрсно условљавање (»cross-conditionality«).²¹⁷ „Усклађено кредитирање (кредитни услови могу да се мењају током кредитирања) постало је условљено постојећим програмом ММФ-а, и извештај о економској политици за државу која се задужује морао је да буде прихваћен и од стране ММФ-а и од Светске банке. Уобичајена пракса (један представник владе државе-дужнице у тиму) је била заједничка израда стратешких докумената (*Policy Framework Paper*) касније познато као „Стратегија за смањење сиромаштва,”²¹⁸ а влада државе-дужнице би затим пристала да исти потпише.”²¹⁹ Тако су Светска банка и ММФ заједнички, помоћу усаглашене политике условљавања и надзора, пружале подршку државама-дужницама. Чак је од 1989. године Светској банци било потребно одобрење ММФ-а за неке кредите земљама у развоју.”²²⁰

²¹⁵ „Интензивирано је кредитирање, као и саветодавне активности у вези питања као што су демобилизација и реинтеграција ратника, разоружање и разминурање и сл.” (Према: Law M. David, *Intergovernmental Organizations and security Sector Reform*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, LIT Verlag GmbH & Co. KG Wien, Zweigniederlassung Zürich Switzerland; LIT Verlag Dr. W. Hopf, Berlin, Germany (2007), стр. 16.)

²¹⁶ „Условљавање значи да, као предуслов за преговоре са Париским клубом, кредитори инсистирају да држава-дужница закључи *stand-by* аранжман са ММФ-ом, па условљавање ММФ-а може да одреди успех или неуспех акција за олакшање дуга.” (Према: Riesenhuber Eva, *The International Monetary Fund under Constraint: Legitimacy of its Crisis Management*, Kluwer Law International, P.O. Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands (2001), стр. 61.)

²¹⁷ Унакрсно условљавање кредита ММФ-а и Светске банке је успостављено „Конкордатом” из 1989. год. (IMF - <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=SM/89/54> (07.05.2010.), стр. 759.)

²¹⁸ IMF (*Poverty Reduction Strategy Paper/PRSP*) - <http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.aspx>; <http://www.imf.org/external/np/etr/facts/prsp.htm> (06.05.2011.)

²¹⁹ Према: Toye John, Toye Richard, *The UN and global Political Economy: Trade, Finance, and Development*, Indiana University Press, Bloomington & Indianapolis, USA (2004), стр. 268.

²²⁰ Мотиви више нису били послератна реконструкција, него развој држава-чланица и то тако што су им обезбеђивани: „кредити испод уобичајених каматних стопа када капитал није био доступан из других извора; техничка помоћ о питањима која се односе на њихов економски развој; а покушано је и повећање ефикасности међународног економског развоја подстицањем сарадње између донатора финансијске и техничке помоћи.” (Према: White D. Nigel, *The Law of International Organizations*, Manchester University Press, Manchester, UK (2005), стр. 140.)

Међународне финансијске институције и организације се, затим, окрећу програмима реформи које покрећу саме државе-дужнице у оквиру стратегије за смањење сиромаштва. Долази до постепеног додељивања помоћи и кредита на основу постигнутог нивоа политичких реформи и резултата,²²¹ а не на основу обећања промене политике, при чему је неопходно обезбедити доказе о исходу програма и о испуњености услова.²²² Примена ове врсте политике условљавања се обично заснива на *више-траншним* кредитима за подршку спровођења реформи путем вишегодишњих и вишеструких операција кроз које су државе-дужнице испољавале сагласност са условима, а био је то и начин да се оне „закључају” (*»lock in ефекат«*²²³) у реформе применом политике условљавања.²²⁴ У том смислу међународне финансијске институције и организације често не праве разлику између недозвољеног интервенисања у унутрашње послове држава-дужница и условљавања стандардима и принципима који ће утицати на њихове економије.²²⁵ Такође, било је и проблема и критика јер док међународне финансијске институције и организације имају на уму, пре свега, програмску помоћ која ће ојачати и убрзати реформе,²²⁶ владе држава-дужница желе *подршку буџету*, а не *наметљиво условљавање*.²²⁷

²²¹ „Под притиском да пронађу нове механизме брзе исплате као одговор на финансијске тешкоће креиране кредитном кризом, у октобру 2008. год. ММФ је установио Краткорочне олакшице везане за ликвидност (*Short-Term Liquidity Facility (SLF)*) при чему се средства каналишу само земљама са dobrim резултатима у смислу претходних реформи.” (Према: Mold Andrew, *Policy Ownership and Aid Conditionality in the Light of the Financial Crisis*, Organisation for Economic Co-operation (2009), стр. 74.)

²²² „Кредити постају награде за спровођење политичких реформи... и условљени су претходним деловањем... Број услова у политички заснованом кредитирању је порастао са просечно 12 у 1980. год, на више од 40 у раним 1990-им годинама, а затим пада на испод 20 у 2003. год, и на 10-12 у периоду од 2005-2007. год... Проценат задовољавајућих политички заснованих пројеката кредитирања је осцилирао, али се и повећао од 1980-их година. Од 2000. год, па надаље, стално је био између 80% и 90%. Једно-траншни кредити, као и кредити за смањење сиромаштва су оцењени као још бољи – ови други су се показали 100% успешни у 2006. год.” (Према: Neuhoff Karsten, *International Support for Domestic Climate Policies in Developing Countries*, Earthscan: Dunstan House, 14a St Cross Street, London EC1N 8XA, UK (2009), стр. 485.)

²²³ Циљ организација које примењују *»lock in ефекат«* је да се владе држава-дужница/кандидата, наградама и подстицајима, натерају да испуњавају услове, па када без користи (помоћ, новац и др. бенефиције) не могу да одрже *status quo* (дакле, достигнути животни стандард, али и политичку власт) постају „закључане” у процедурама и процесима добијања кредита и пријема у чланство међународних организација.

²²⁴ „Политика условљавања је понекад излазила ван подршке одређених политика или процеса и у смислу покушаја да утиче на институције и особље. Нпр. Светска банка је почела још у 1950-им годинама да подстиче стварање агенција у оквиру националних влада које би биле одвојене од унутрашњих политичких притисака и боље реаговале на њихове сопствене политичке потребе. Банка се залагала и за стварање агенција за планирање и плаћала је стране консултанте у министарствима и владиним агенцијама, те имала право вета на њихов избор.” (Према: Mold Andrew, *Policy Ownership and Aid Conditionality in the Light of the Financial Crisis*, Organisation for Economic Co-operation (2009), стр. 58.)

²²⁵ Слично важи и у односу на развој политике условљавања ММФ. Члан 4(3)(б) Устава ММФ наводи да ће се у „усвајању специфичних принципа за усмеравање свих чланица поштовати њихова унутрашња друштва и политичка правила и околности.” (Према: Articles of Agreement of the IMF - <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/AA/index.htm#art4> (20.11.2011.)) (видети фусноту 213.)

²²⁶ „Ово је несумњиво један од разлога зашто је кинеска помоћ толико популарна у многим афричким владама. Убедљиво низак степен условавања и пројектно оријентисан приступ кинеске помоћи и начин на који је повезан са трговином и инвестиционим политикама пружа корисне лекције донаторској заједници.” (Mold Andrew, *Policy Ownership and Aid Conditionality in the Light of the Financial Crisis*, Organisation for Economic Co-operation (2009), стр. 70.)

Али ни подршка буџету није идеална опција јер „због њене свеобухватне природе, ма како била добро конципирана, неминовно даје дискреционо право међународним организацијама у погледу одлучивања да ли држава-дужница добро напредује или не, и самим тим да ли је подобна за даљу финансијску помоћ и кредитирање. Ово поставља владу државе-дужнице у положај сталне дефанзиве где мора да оправда своја дела и прикаже их успешним, што опет води јачању политике условљавања, не умањењу. Оваква ситуација даје додатну моћ међународним финансијским институцијама и организацијама да захтевају веће учешће у процесима планирања унутрашње политике у државама-дужницама.”²²⁸ Зато владе држава-дужница настоје да избегну надзор трошења кредита и истраживање степена корупције, чак и одбијају кредите за пројекте или било какву могућност која би, иако повољна за државу, могла да помогне њиховим политичким ривалима. На другој страни, реперкусије у политичкој борби су извесније у случају помоћи буџету зато што бирачи могу видети пружање подршке буџету као потврду међународних организација, великих сила и инвеститора укупној политици и власти државе-дужнице. Како међународне организације немају потпун увид у природу унутрашње политичке борбе за (пре)власт, подршка буџету се мора довести у сумњу.²²⁹

Критика економске политике условљавања подразумева и питање *одрживости реформи* наметнутих од стране међународних финансијских институција и организација. Искуство указује да спољна, међународна, помоћ нема увек позитиван утицај на реформе. Упркос њиховој репутацији међународне финансијске институције и организације немају моћ да једнострано наметну услове или узрокују реформе. А када једном престане финансирање реформи постоји тенденција њиховог кретања уназад. Први разлог, али и последица, је нарушавање суверенитета држава-дужница. У том смислу, „доводи се у питање легитимитет међународних финансијских институција и организација као неизабраних и нерепрезентативних организација које пресирају државе-дужнице да усвоје политике које нису у њиховом најбољем интересу. Не смемо заборавити ни да су споразуми о условима постигнути у нетранспарентним разговорима са државним функционерима, а без узимања

²²⁷ „Опозиција политици условљавања Светске банке је била толико озбиљна да је у фебруару 1985. год. сазван састанак Управног одбора на тему услова под којима Банка даје кредите државама-дужницама. Неколико великих дужника су, као резултат састанка, преиспитивале потребу за кредитима и опцију да буду „стављене на чекање” или да се обрате пословним банкама, а у односу на болне реформе на основу којих су кредити Банке постали условљени.” (Према: Finkelstein S. Lawrence, *Politics in the United Nations System*, Duke University Press, Durham, North Carolina, USA (1988), стр. 372.)

²²⁸ Према: Mold Andrew, *Policy Ownership and Aid Conditionality in the Light of the Financial Crisis*, Organisation for Economic Co-operation (2009), стр. 68.

²²⁹ Оптимална алтернатива су конкретни пројекти. У циљу промоције дугорочног економског раста кредитирањем земаља у развоју, односно улагањем у секторске или инфраструктурне пројекте Светска банка првенствено користи управо пројектне зајмове.

у обзир ставова других заинтересованих страна и учешћа цивилног друштва,²³⁰ стручне и опште јавности и интересних група држава-дужница, као и без јавне расправе²³¹ у којој би учествовале наведене стране.

Морамо истаћи да проблеми примене економске политике условљавања извиру управо из инсистирања на *слободној трговини* и *либерализацији тржишта* као кључним условима за помоћ реформама земљама у развоју. Ако се сетимо да су велике силе изградиле своју привреду уз подршку селективне заштите своје индустрије онда је инсистирање на политици брзе либерализације трговине у недовољно развијеним земљама лицемерно и опортуно.²³² „Приморавати земљу у развоју да се отвори за увозне производе који ће конкурисати истоврсним производима неких од домаћих индустрија опасно рањивих на конкуренцију одговарајућих индустрија других земаља – може имати и социјално и економски катастрофалне последице.”²³³ Истовремено, води се рачуна о честој пракси у току либерализације тржишта капитала која се огледа у наглом приливу и одливу сумњивог новца што, опет, може имати негативне последице. Можемо рећи „не само да је ММФ наметао политике либерализације које су водиле у кризе, већ је то рађено чак и ако је било мало доказа да би те политике могле промовисати раст, али је постојало мноштво доказа да су земљама у развоју наметнуле огромне ризике.”²³⁴

Присутна је и забринутост због *пролиферације услова* од 1980-их, интензивираних 1990-их година, што подразумева ширу и ригиднију примену концепта условљавања. Број услова, детаљнијих и разноврснијих, „повећао се како се више међународних финансијских институција и организација и билатералних донатора кретало из »пројектног

²³⁰ Према: Koeberle Stefan, Bedoya Harold, Silarszky Peter, Verheyen Gero, *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences, and Lessons*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA (2005), стр. 60.

²³¹ Видети фусноту 380.

²³² Нпр. начин на који ЕУ третира државе-кандидате је, из економских разлога, некоректан. Логички, морални и политички проблем је што се инсистира да државе-кандидати отворе тржиште роба, капитала и услуга, али ЕУ не пружа реципроцитет у том смислу и њено тржиште радне снаге је затворено за државе-кандидате, иако је слобода кретања (видети: Laurence Peter, *Q&A: EU freedom of movement*, BBC News, <http://www.bbc.com/news/world-europe-25237742> (28.11.2014.)) један од основних принципа, садржан у споразумима ЕУ, који функционише паралелно са осталим основним слободама на јединственом тржишту. Слабе економије држава-кандидата су, на перфидан начин, изложене јакој конкуренцији, а становништво умањеним могућностима да остваре право на рад у оквиру својих држава, и без шанси у иностранству чиме су уједно умањени и буџетски приходи држава-кандидата од пореза на зараде.

²³³ Stiglic Džozeff, Mencinger Jože, Radović Budimir, *Protivrečnosti globalizacije*, SBM-x. Beograd (2002), стр. 30.

²³⁴ *Ibid*, стр. 111.

кредитирања» ка »политички заснованом кредитирању«.”²³⁵ То је разлог зашто је толико програма ММФ-а или Светске банке напустило зацртани правац и зашто ни строгост политике условљавања ни величина спољне помоћи нису имале јак утицај на успешно покретање и консолидацију реформи. Сврсисходност економске политике условљавања је умањена настављањем исплате кредита, као и одобравањем нових кредита у циљу исплате старих, упркос непоштовању услова и неспровођења реформи. Како државе-дужнице нису имале озбиљну претњу, нису морале ићи у корак са програмским обавезама. Притом су „ММФ и IBRD оптужене да су проузроковале *осиромашење* стотине милиона људи кроз своје макроекономске стабилизационе и структурне програме прилагођавања. Смањење одвајања за социјалне програме, као и за државну потрошњу на здравство и образовање, под кредитним условима су узрок ових проблема и критика.”²³⁶

Наведене критике можемо сажети у чињеници да међународне финансијске институције и организације користе *финансијску помоћ и кредите као инструмент спољне политике*, а не у циљу економског развоја и демократизације држава-дужница и додељују помоћ у складу са интересним и геостратешким приоритетима. То је и разлог што у државама-дужницама многи не верују у намере међународних финансијских институција и организација према државама-дужницама. „У таквим околностима, чак и детаљна условљавања која се односе на неспорне техничке и аполитичне основе (као што је контрола ограничења простора за корупцију) једноставно неће деловати ефикасно.”²³⁷ Политика условљавања, заснована на резултатима, критикована је као неефикасна и зато што нарушава односе између актера и, потврђено, подрива суверенитет држава-чланица. Ипак, у одговору на све наведене критике морамо узети у обзир брзину и квалитет демократизације у државама-дужницама, као и способност влада да испуне услове. Реалност је да међународне финансијске институције и организације немају, с разлогом, *поверења* у владе држава-дужница које могу бити неодговорне и корумпиране, или без капацитета потребних за реформе, па зато и користе њихову потребу за кредитима и однос субординације како би наметнуле услове.

У том контексту приметићемо и да финансијска криза настала у првој деценији XXI века поставља изазове и питања како се економска политика условљавања примењује, према коме и под којим условима, и да ли међународне финансијске институције и организације

²³⁵ Према: Koeberle Stefan, Bedoya Harold, Silarszky Peter, Verheyen Gero, *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences, and Lessons*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA (2005), стр. 60.

²³⁶ Према: White D. Nigel, *The United Nations System: Toward International Justice*, Lynne Rienner Publishers, Inc., Boulder, Colorado, USA and London, UK (2002), стр. 284.

²³⁷ Mold Andrew, *Policy Ownership and Aid Conditionality in the Light of the Financial Crisis*, Organisation for Economic Co-operation (2009), стр. 78.

могу да наставе да је примењују у ригидном облику. У настојању да се превазиђу проблеми, а након наведених критика, међународне финансијске институције и организације су покушале да коригују ситуацију спровођењем политике условљавања без кршења цивилизацијских стандарда и вредности УН-а у циљу обликовања дугорочне политике у којима развој и људска права нису занемарени. У том смислу су настојале да своју политику и активности учине више демократским и алтруистичним. Нпр. Светска банка је поставила два минимална услова у процени друштвеног утицаја њених кредита и услова. „Прво, она делује по „принципима који нису штетни”, што значи да државедужнице не би требало да буду у лошијој ситуацији након њених савета. Друго, она гарантује да угрожене особе суделују у користима пројеката. Циљ је, дакле, да се осигура да политика Банке не погорша људска права у покушају да се ситуација поправи. То је разуман приступ с обзиром да је она оперативна организација задужена за развој, а да би развојне активности требало да буду компатибилне са вредностима људских права...”²³⁸

Такође, како би међународне финансијске организације имале јасну слику тренутних друштвено-политичких и економских прилика у државама-дужницама и сачиниле прикладније услове за коришћење кредитних програма, а да би ови програми и политика условљавања били адекватни и реални, јавила се и тенденција успостављања квалитетног дијалога између држава-дужница и кредитора. Кроз дијалог, као све присутнији метод, се више користи програмски приступ (Програмско прилагођавајуће кредитирање – *Programatic adjustment lending*) у оквиру политички заснованог кредитирања и то подразумева појединачне транше (средњорочно) након испуњења услова и прецизирање деловања за испуњење осталих услова. „Дозвољена је флексибилност, што истиче важност »власништва« држава-дужница, али и спровођења системских реформи. На овај начин се унапређује искуство држава-дужница и подстиче одржив ангажман за комплексне средњорочне институционалне и политичке реформе. Овакав приступ политици условљавања није само обезбеђивање финансирања, већ средство политике дијалога које укључује трансфере савета и знања (*»know how«*). Програмски приступ политички заснованог кредитирања је и настао као начин да се унапреди дебата у вези традиционалног приступа о резултатски заснованој политици условљавања.”²³⁹

Временом се показало да, поред свих критика, деловање међународних финансијских институција и организација може направити разлику у покретању реформи ако постоји

²³⁸ Према: White D. Nigel, *The United Nations System: Toward International Justice*, Lynne Rienner Publishers, Inc., Boulder, Colorado, USA and London, UK (2002), стр. 284.

²³⁹ Према: Koeberle Stefan, Bedoya Harold, Silarszky Peter, Verheyen Gero, *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences, and Lessons*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA (2005), стр. 79.

воља и посвећеност реформама у државама-дужницама. Постало је јасно да ако постоји »власништво влада држава-дужница над реформама и политикама и програмима« које се у њима спроводе, међународне финансијске институције и организације и спољна помоћ могу позитивно утицати на наставак наведених делатности. „Светска банка је препознала значај власништва држава-дужница и спремност за спровођење реформи као критичне факторе за ефективну реформу политике и одрживог развоја, али и имала став да политика условљавања може да учврсти власништво држава-дужница, али не може бити његова замена.”²⁴⁰ Напори на рационализацији политике условљавања су настављени кроз покушај реформе резултатски усмерене сарадње за развој.²⁴¹ Наиме, „када се покрену реформе спољна помоћ може пореметити равнотежу у корист реформатора. Обећање и очекивање спољне помоћи смањује цену реформе и омогућава реформистима у влади да искористе везе са међународним организацијама. Споразуми са ММФ-ом и Банком, такође, повећавају кредибилитет реформи јер сигнализирају доследност мера и посвећеност реформама. Коначно, државе-дужнице могу политику условљавања да окриве за непопуларне мере, тврдећи да реформе морају ићи зацртаним правцем.”²⁴²

2.2. Политичко условљавање

Искуство економског условљавања указује да владе држава којима су потребни кредити невољно пристају на политичке реформе, или их избегавају спорим спровођењем или само формалном имплементацијом. Владе ових држава у току преговора прихватају условљавање и обећавају спровођење реформи, али када пружање помоћи почне ситуација се мења. „Типичан образац је, рецимо, да се дозволи вишепартијски систем, али не и демократско грађанско друштво, као и да се манипулише изборним процесом, повремено се враћајући на репресију.”²⁴³ У таквим ситуацијама, вероватно је да ће напори међународних финансијских институција и организација и донатора имати више успеха

²⁴⁰ *Ibid*, стр. 67.

²⁴¹ ММФ и Светска банка су нагласиле да ће тренд подржати смањењем броја услова. Притом, „Банка је подржала три главне лекције истакнуте 2002. год. на Конференцији УН о финансирању за развој (Монтереј, Мексико). Прво, добри развојни резултати захтевају одговарајуће политике и институције. Друго, напредак одрживог развоја захтева да држава-дужница има власништво над политиком и институцијама земље и да исте буду својствене тој држави. И треће, када су услови на свом месту развојна помоћ може бити веома ефикасна.” (Према: *Ibid*)

²⁴² Према: Bönker Frank, *The Political Economy of Fiscal Reform in Central-Eastern Europe: Hungary, Poland and the Czech Republic from 1989 to EU Accession*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, Glos, UK (2006), стр. 31.

²⁴³ „Кенија је пример где је притисак донатора допринео почетном прелазу на вишепартијски систем, али тај притисак није био настављен после транзиционих избора, омогућивши влади да подрива опозицију, уз све веће кршење грађанских и политичких слобода, што су приметиле организације за људска права, као и *Freedom House* у свом Годишњем извештају. Није без значаја да је опозицију карактерисала подела.” (Crawford Gordon, *Foreign Aid and Political Reform: A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke, Hampshire RG21 6XS, GB (2001), стр. 206. (*Freedom House* - <http://www.freedomhouse.org/search/kenya> (25.07.2011.)))

када су усклађени са унутрашњим притиском уједињене опозиције²⁴⁴ која се залаже за реформе што води и наметању конкретних политичких демократских услова за чланство у међународним организацијама. У сваком случају, видећемо из примера и искуства у дисертацији обрађених међународних организација да је за доследне реформе неопходна политика условљавања која укључује мултилатералне притиске, а који су прихватљивији него притисци једне одређене стране владе, иако се оба случаја могу посматрати као однос надређености и подређености.

Међународне организације, учећи из искуства економског условљавања, подржавају потребу и жељу држава-кандидата за пријемом у чланство, али им, применом политике условљавања, намећу услове, првенствено, економске либерализације и демократизације. Акценат је на установљавању демократског друштва: промени политичког система; напретку на пољу поштовања и заштите људских и мањинских права; успостављању економске сарадње и тржишно оријентисане економске политике; доброј владавини кроз поделу власти, плурализам, одговорност, владавину права; реформи правосуђа; усклађеном функционисању државних органа; перманентном деловању на успостављању и одржању добросуседских односа и регионалне сарадње; регионалној и колективној безбедности; смањењу сиромаштва; борби против организованог криминала и тероризма; заштити животне средине; ограничењу потрошње на наоружање; борби против корупције итд. Можемо рећи да политика условљавања представља политичко условљавање, тј. условљавање у правцу промена система управљања и система владања уз додатак економске политике условљавања, мада смо видели да је и она само на почетку примене била „чиста”, да би убрзо добила примесе политичког условљавања.²⁴⁵

Обе врсте политике условљавања су, јасно је, нераскидиво прожете и повезане, па би прецизније било рећи да је за чланство у конкретним међународним организацијама (као и за добијање помоћи и кредита од међународних финансијских институција и организација) неопходно испунити и економске и политичке услове. Политика условљавања се развила у отворену интервенцију донатора и међународних финансијских институција и организација са нескривеним мешањем у унутрашње надлежности држава-кандидата. Али, пружа се и материјална помоћ и шанса за чланство ради промене економског и политичког окружења на начин који ће обезбедити циљ међународних организација – економска либерализација и политички развој путем свеобухватних

²⁴⁴ Притисак опозиције у правцу демократизације јача и оправдава концепт условљавања, тако да утицај међународних организација може ојачати реформе и реформаторе.

²⁴⁵ „На пример, од 20 критеријума које примењује Светска банка за утврђивање подобности за помоћ, шест критеријума се односи на систем управљања и покрива питања као што су борба против корупције, имовинска права, порези и тд.” (Према: Mold Andrew, *Policy Ownership and Aid Conditionality in the Light of the Financial Crisis*, Organisation for Economic Co-operation (2009), стр. 57.)

реформи држава-кандидата. Циљ се и у оквиру политичког условљавања постиже одређивањем услова за подршку, обећањем економске помоћи, политичких могућности, и чланства у међународним организацијама као наградама за испуњење услова, односно претњом изостанка наведених погодности за владе држава-кандидата које се нису повиновале препорукама и условима.

Политичко условљавање је специфично јер је, можемо рећи, неограничено, можда и неодредиво с обзиром да не постоје дефинитивно договорени услови, ни списак истих, а најчешће ни обавеза међународних организација да приме државе-кандидате у чланство након испуњења услова. Међу различитим идејама о међународном утицају на процес реформи, политичко условљавање је, дакле, метод којим међународне организације настоје да одреде исход транзиције држава-кандидата кроз спољни притисак узимајући у обзир економску и политичку ситуацију у њима. Али, политичко условљавање представља не само притисак ка испуњавању услова и спровођењу реформи, већ историјски, и помоћ државама-кандидатима које покушавају да достигну одређене цивилизацијске стандарде. Помоћ међународних организација иде у правцу установљавања и спровођења жељених политика у државама-кандидатима у циљу испуњавања услова за пријем у њихово чланство. Али, то значи и надзор и процену услова и способности да се услови испуне, као и степена искрености политичке елите у државама-кандидатима. Ако резултати дају разлог за неповерење односној влади држава-кандидат неће добити помоћ, ни бити примљена у чланство односне међународне организације.

Евидентно је да је „политичко условљавање комплексан феномен, који укључује разноврсне факторе различите природе. Оно што отежава извођење свеобухватне дефиниције је одсуство међународних прописа и стандарда, суштински политички карактер овог концепта, али и чињеница да је примена политичког условљавања често *ad hoc* природе, као и да се не примењује на све државе, нити се на све државе-кандидате примењује на исти начин”²⁴⁶ – нарочито ако се узму у обзир гео-политички, економски, стратешки, безбедносни и други интереси који утичу на концепт условљавања и имају битну улогу у деловању међународних организација и осталих међународних актера. Такође, када се ставови конкретне међународне организације и одређене државе-кандидата знатно разликују, политичко условљавање тј. политика условљавања неће бити ефикасна. Ако све наведено узмемо у обзир чини се да је условљавање дифузан концепт погодан за злоупотребу пошто се услови намећу помоћу не увек јасних механизма. Ипак, иако концепт условљавања зависи од интересних механизма, међународних односа и

²⁴⁶ Према: Fierro Elena, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, P.O. Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands (2003), стр. 93.

међународне политике, он се постепено окреће ка политичким мерама које охрабрују и подржавају институције и деловање држава-кандидата.

Међународни актери, власти држава-чланица/кандидата, научници и сви заинтересовани користе и тумаче политику условљавања, после више од пола века примене, на различите начине. Појам условљавања се, од својих почетака када се везивао за помоћ ММФ-а и Светске банке земљама у развоју ради развоја неолибералне фискалне политике, мењао. „За неке је то остао синоним за наводни покушај институција Бретон Вудса да наметну Вашингтонски консензус широм света. Други га сматрају збирним концептом који означава све експлицитне и имплицитне захтеве за кредитирање, трећи као специфичан сет услова прикачен за расподелу политички заснованог кредитирања или подршка буџету...”²⁴⁷ У сваком случају, условљавање је наметање (не)јасних критеријума или „договорених” услова за пружање помоћи и пријем у чланство међународних организација, засновано на резултатима или интересима. Дакле, тумачења иду од експлицитних споразума до имплицитних тумачења, и од традиционалне политике условљавања базиране на испуњеним мерама и условима, тј. на резултатима, до политике условљавања засноване на обећањима. Упоредо са процесом еволуције концепта условљавања и сам термин »политика условљавања« се развијао.²⁴⁸

У истраживању политике условљавања и њених појавних облика и елемената, можемо поћи и од тога да међународне организације условљавање виде као „инструмент узајамне одговорности.”²⁴⁹ Ово гледиште је значајно јер је у складу са идејом о власништву држава-кандидата над реформама и процесом демократизације. Међутим, политика условљавања је контроверзна пошто се и политичко условљавање остварује економским условљавањем, односно финансијским утицајем и притиском, па због сукоба интереса између међународних финансијских институција и организација и држава-дужница/кандидата нема говора о власништву ових других. Историјски, у области »развојне помоћи и сарадње«, термин условљавање је скован да значи донаторску праксу везивања помоћи и кредита за услове чијим прихватањем државе-дужнице постају „подобне”. Такође, „развојна помоћ и сарадња се временом све више обављала преко комерцијалних инструмената, па се тако политика условљавања не ограничава само на помоћ него се односи и на комерцијалну сферу, како у погледу доделе трговинских преференцијала тако и кроз закључивање трговинских споразума. У пракси, то подразумева да развојна помоћ

²⁴⁷ Према: Koeberle Stefan, Bedoya Harold, Silarszky Peter, Verheyen Gero, *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences, and Lessons*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA (2005), стр. 6.

²⁴⁸ Феномен политике условљавања је посебан статус стекао у пракси ЕУ у вези са пријемом у чланство држава-кандидата и примена ригидне политике условљавања је углавном ограничена на овај случај.

²⁴⁹ *Ibid*, стр. 162.

и сарадња више нису дефинисане унутрашњим приоритетима већ подвргнуте правилима тржишта.”²⁵⁰

Ове ставове, који обухватају политику условљавања прве генерације, можемо посматрати као *рестриктивно тумачење* с обзиром на ширину политике условљавања, односно на број и квалитет услова који се морају испунити. Јасно је да, ако поједноставимо концепт, а имајући истовремено у виду историјски развој политике условљавања, можемо рећи да међународне финансијске институције и организације одобравају кредите државама-дужницама ако испуне сет економских, па и политичких, услова. Нпр. условљавање у контексту Светске банке се дефинише као скуп услова који морају бити испуњени како би Банка извршила исплату у оквиру деловања развојне политике. Неки од услова, укључени у Споразум Светске банке о кредиту, могу бити: „одржавање адекватног оквира макроекономске политике, спровођење целокупног програма на начин који је задовољавајући за Банку и спровођење политичких и институционалних активности које се сматра од пресудног значаја за примену и очекиване резултате подржаног програма.”²⁵¹ Видимо да су политички услови одувек, латентно или не, били присутни, па можемо прећи на шире дефинисање политике условљавања, уносећи и остале елементе који је објашњавају у савременом схватању.

По *екстензивном тумачењу*, било какав међусобни утицај финансијских институција и власти држава-дужница о економској политици, а у вези кредитирања или неке друге врсте финансијске помоћи, као и међународних организација са државама-кандидатима о политичким реформама, а поводом пријема у чланство, можемо сматрати политиком условљавања у смислу да последице ових интеракција утичу на коначне одлуке о финансирању и/или чланству држава-дужница или држава-кандидата. Тако дефинисана политика условљавања подразумева „коришћење или некоришћење пре свега економских инструмената да доведу до политичких промена понашања у циљу постизања специфичних циљева.”²⁵² Дакле, политика условљавања је широко посматрана као испостављање економских и политичких услова за помоћ, односно као иницијација политичке реформе у замену за кредите, донације или чланство у међународним организацијама. Али, када се примењује једнострано и принудно, политика условљавања

²⁵⁰ Према: Fierro Elena, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, P.O. Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands (2003), стр. 95.

²⁵¹ Koeberle Stefan, Stavreski Zoran, Walliser Jan, *Budget Support as More Effective Aid?: Recent Experiences and Emerging Lessons*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington DC, USA (2006), стр. 268.

²⁵² Према: First Draft of the OECD-Informal DAC Task Force on Conflict, Peace and Development Co-operation (1999), стр. 26. (У: Fierro Elena, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, P.O. Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands (2003), стр. 95.)

може бити контрапродуктивна и инкомпатибилна са власништвом држава-кандидата над политикама и програмима реформи, па се „условљавање често схвата и дефинише као међународни притисак који подразумева одређене институционалне повластице.”²⁵³

За Придама (*Geoffrey Pridham*) је условљавање процес „одређивања услова или чак предуслова за подршку, укључујући обећање материјалне помоћи или политичких користи, и обично укључује политички мониторинг унутрашњег развоја у земљама о којима се расправља,”²⁵⁴ државама-кандидатима. Ова политичка корист може представљати све оно што подразумевамо под бенефицијама које извиру из чланства у међународним организацијама. Према Шимелфенигу (*Frank Schimmelfennig*) „условљавање није јасан повремени однос, већ више ’осетљиво појачање’ демократизације.”²⁵⁵ Хјуз (*James Hughes*) објашњава условљавање као „процес обликован интеракцијом више нивоа актера, перцепција и интереса, променљивих награда и казни, пролазних фактора и различитих степена институционалне или политичке сагласности.”²⁵⁶ Ова дефиниција наглашава потребу да се узме у обзир природна политизација условљавања. Политичко условљавање, видимо, подразумева испуњење предочених услова у замену за понуду међународних организација могућих предности државама-кандидатима – добијање економске и трговинске помоћи и повластица (најчешће кредита), реструктурирање дугова, потписивање споразума о сарадњи, продубљивање политичких контаката и сл, и, најважније, чланства у међународним организацијама.

Могли бисмо да закључимо да политичко условљавање представља концепт уцене, али га, поједностављено, можемо дефинисати и као *преговарачку стратегију* ојачану наградама (које се могу претворити у казне), на основу којих међународне организације обезбеђују спољашње подстицаје владама држава-кандидата како би прихватиле и испуниле услове. Политичко условљавање подразумева делатности које државе-кандидати, формулисане кроз услове, морају да предузму како би добиле приступ финансијским средствима или чланству у међународним организацијама. Наиме, поред заштите односне међународне организације као »заједничког клуба«, условљавање чланством је коришћено као спољно-политички инструмент којим се утиче на унутрашњу и спољну политику држава-кандидата у покушају да их наведу на активности које редовно не би биле вољне учинити, или бар не на тај начин, и да спроводе реформе брже него што би хтеле. Политичко условљавање се овако приближава покушају вршења власти и управљању реформама у

²⁵³ Rupnik Jacques, Zielonka Jan, *The road to the European Union: The Czech and Slovak Republics*, Manchester University Press, Manchester, UK (2003), стр. 99.

²⁵⁴ Према: *Ibid*

²⁵⁵ Према: Rechel Bernd, *Minority rights in Central and Eastern Europe*, Routledge, 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon, OX14 4RN, UK (2009), стр. 3.

²⁵⁶ Према: *Ibid*, стр. 19.

државама-кандидатима од стране међународних организација које користе свој положај, али и слабост друге преговарачке стране – онај који тражи корист или има јаку потребу за чланством је у слабијој позицији, нарочито ако је потенцијална корист посебно пожељна.

Услови су евидентно варијабилан елемент у несталном концепту политичког условљавања.²⁵⁷ Концепт је флексибилан и исполитизован, јер је примењиван од стране разноврсних међународних актера на различитим нивоима који одлуке, награде и казне мењају током времена, али и од стране унутрашњих политичких актера држава-кандидата који злоупотребљавају политику условљавања за своје ускополитичке, па и личне циљеве. Зато, листа услова политичког условљавања није мала, константно се шири, и неки, као што су забрана рата и непоштовања људских и мањинских права и других демократских начела, могу бити толико значајни да успоре, па чак и зауставе процес пријема држава-кандидата у чланство међународних организација. И остали услови су битни и постају све значајнији, а испостављају се и нови (принцип »покретне мете«²⁵⁸) пошто се политика условљавања, да поновимо, као опште правило, тиче односа између два неједнака партнера – међународних финансијских институција и организација и донатора и држава-дужника или међународних организација и држава-кандидата. Ипак, политика условљавања све више подразумева и неопходност сарадње између наведених актера.

Говорећи о сарадњи, морамо истаћи да значајну улогу у иницирању реформи игра и усвајање и спровођење различитих стратегија које садрже мере којима се подржава изградња цивилног друштва и ефикасних јавних институција, односно консолидација демократије, владавине права и тржишне економије у државама-кандидатима, што све води бржој економској и друштвеној модернизацији и транзицији. Следи побољшање односа са међународним организацијама и виши степен могућности интеграције држава-кандидата у међународну заједницу. Ипак, требало би нагласити да је процес нормализације односа и сарадње између међународних организација и држава-кандидата сложен и дугорочан, али је очекивано да стране, с обзиром на узајамне интересе, покажу спремност на кооперацију. У том контексту се државама-кандидатима, ако желе да буду примљене у чланство међународних организација, налаже да прихвате цивилизацијске стандарде међународне заједнице као своје опште приоритете и да добри односи и

²⁵⁷ Према оксфордском енглеском речнику, услов „је нешто друго што се тражи или захтева као предуслов за одобравање или испуњавање нечега другог, споразума.” (Према: Fierro Elena, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, P.O. Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands (2003), стр. 94.) (Видети и: Oxford Dictionaries - <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/democracy?q=democracy> (10.11.2013.))

²⁵⁸ Видети фусноту: 353.

сарадња са суседима²⁵⁹ и земљама у окружењу, као и решавање отворених питања регионалне стабилности и безбедности, буду њихови важни спољнополитички циљеви.

Видимо да се политичко условљавање не може објаснити без нагласка на мноштву актера који је, активно или пасивно, примењују, као и без истицања њеног динамичког карактера који прожима све сфере међународних односа, политике, економије и безбедности, али ни без следећих елемената. Прво, политичко условљавање подразумева, поред наведеног, и *контролу испуњавања услова* и спровођења предвиђене агенде и програма уз помоћ система награђивања и кажњавања, значи кроз учешће у процесу унутрашњих политичких и економских реформи држава-кандидата. Друго, ради се о *активирању и подржавању динамичких процеса реформи*. Фокус на реформама се обезбеђује јаким утицајем на њихов развој и спровођење, директно везаних за процес пријема у чланство. Треће, политичко условљавање је израз узајамних обавеза међународних организација и држава-кандидата договорених у *партнерском односу*. Дух партнерства је привидан оквир преговора и утврђења услова, а има улогу у промовисању приближавања политичких стандарда. Закључићемо да су конститутивни елементи политичког условљавања следећи: конкретни постављени или договорени услови који се испуњавају спровођењем реформи; награде и казне за испуњавање услова; механизам мониторинга и евалуације; сарадња и партнерство (уколико је могуће) и процедуре пријема у чланство међународних организација.

Иако је првенствени задатак политичког условљавања да постављени услови обликују политичку, али и економску и безбедносну климу у државама-кандидатима до степена када би се могли задовољити и интереси међународних организација и међународне заједнице, питање је колико је ефикасна описана, селективна, примена условљавања, (не)примерена околностима у којима се државе-кандидати налазе, као и да ли то води јачању недемократских снага. Нарочито ако се узме у обзир карактер захтевних критеријума и услова и очекивана динамика њиховог испуњења, као и јасна намера да се утиче на развој и судбину држава-кандидата. Ако напредак у преговорима за чланство или пружање помоћи (који укључује избор држава-кандидата на основу учинка) подразумева заустављање најсиромашнијих држава-кандидата у њиховом развоју (или повратак ауторитарности), онда то не можемо оправдати. Ипак, селекција се примењује због става да подстиче реформе у државама-кандидатима, али се и испуњење услова мора наградити доследно, без обзира да ли се ради о политици условљавања заснованој на резултатима или обећањима промене понашања држава-кандидата.

²⁵⁹ Појам „суседа” може бити злоупотребљен у контексту политике условљавања као што је случај са Србијом и њеном АП КиМ. (Видети фусноте 394 и 577.)

Политичко условљавање, очигледно, није једноставан концепт, нарочито зато што неке међународне организације нису доследне у њеној примени. На пример, НАТО савез инсистира на демократији као идеалу и једном од услова за чланство, али диктатуре, војни пучеви и ауторитарна владавина у државама-чланицама нису биле непознанице у пракси пријема у чланство ове организације.²⁶⁰ Такође, иако прва генерација политике условљавања, економска, слови као њена ригидна форма показаћемо да политичко условљавање није блажи облик како се то на први поглед чини, напротив. Довољно је анализирати политику »штапа и шаргарепе« коју примењује ЕУ, па видети да она представља већи степен условљавања од економске политике условљавања и, у појединим случајевима, добија карактер ригидности. Укратко, имамо читав низ политичких и економских услова којима се врши снажан притисак, а који варирају у зависности од улоге међународне организације, њених функција, задатака и циљева, нпр. решавање регионалних спорова, реформа друштвеног, правосудног, економског... система, као и реструктурирање односа између цивилног и војног сектора, успостављање правне државе, надзор над поштовањем људских права и усаглашавање закона и тд.

Намеће се питање диспропорције снага и интереса међународних организација и држава-кандидата, што успоставља однос субординације као суштине политичког условљавања. Проблем је и став да међународне организације „купују реформе“²⁶¹, док владе држава-кандидата настоје да добију што више новца и уступака. Тада је, нарочито у смислу борбе за опстанак на власти, пажња политичке елите далеко од озбиљне намере за економским и политичким реформама иако пријем у чланство међународних организација подразумева скупе и болне економске и политичке реформе које се најчешће морају одвијати пре пријема у њихово чланство конкретних међународних организација. Наметање, односно преузимање обавезе испуњавања услова значи и да ће неспровођење реформи коштати државе-кандидате јер ће сваки преокрет у том смислу, или пролонгирање, водити умањењу или прекиду сарадње са међународним организацијама у смислу користи, безбедности, економије, угледа, а нарочито процеса пријема у чланство. Испуњавање услова за чланство захтева промену политике, али и плаћање економске и политичке цене²⁶² од стране власти и становништва држава-кандидата, која није мала.

²⁶⁰ Видети фусноту 341 и цитат у вези фусноте 133.

²⁶¹ Опширније у: Pronk P. Jan, *Catalysing Development?: A Debate on Aid*, Blackwell Publishing, Malden USA, Oxford UK, Carlton Victoria Australia (2004), стр. 114.

²⁶² Када говоримо о цени и трошковима реформи не смемо заборавити да међународне организације могу утицати и на избор политичке опције тако што ће подржавати опозицију која се *a priori* обавезује на промене. Како чланство у међународним организацијама подразумева очекивања у правцу понашања власти нових држава-чланица, то ће се истовремено поставити и механизми за повећање цене понашања супротног од „договореног“. Тако „политичко условљавање често подразумева директну подршку продемократским покретима и подстицање вишепартијског система.“ (Mailafiya Obed, *Europe and Economic Reform in Africa: Structural adjustment and economic diplomacy*, Routledge London, Great Britain (1997), стр. 31.)

Такође, „чланство у многим међународним организацијама захтева или стварање додатне бирократије, чланарину (обавеза попуњавања буџета међународне организације), или чак и координацију економске политике.²⁶³ Такви трошкови могу бити јасан сигнал посвећености дате државе-кандидата односној међународној организацији”²⁶⁴ и то је, уз испуњавање услова, поуздан наговештај и спољашњим и унутрашњим актерима да је влада државе-кандидата озбиљна у вези спровођења реформи, што јача њен кредибилитет. Јасно је и да чланство у најважнијим међународним организацијама представља индикатор и домаћим и међународним економским чиниоцима у смислу јачања угледа дате државе, као и пораст поверења страних инвеститора. На тај начин економски проблеми који се нужно јављају у државама-кандидатима у току реформске транзиције могу бити ублажени. У процесу спољашњег надзора и евалуације над спровођењем реформи, међународне организације, међусобно сарађујући, могу да помогну државама-кандидатима у идентификацији опасности, као и да укажу на позитивна искуства и олакшају напетост између конкурентских политичких група и тако учине политичку климу пријемчивијом за политички договор и убрзање реформи и испуњавање услова.²⁶⁵

3. МОДАЛИТЕТИ ПОЛИТИКЕ УСЛОВЉАВАЊА

3.1. Позитивно и негативно условљавање

Политика условљавања подразумева политичке, дипломатске, економске и не-војне мере које се користе да изазову и подстакну политичке и економске промене у државама-кандидатима. Методе политике условљавања можемо поделити на две широке категорије: позитивне (наградне) мере – тзв. „шаргарепа” и негативне (казнене) мере – тзв. „штап”. С обзиром да се у току примене политике условљавања све чешће води рачуна о томе да ли је и колико иста корисна за конкретну државу-кандидата, те да постоји тенденција умањења ригидног условљавања, као и да реформе више буду резултат унутрашњих процеса, приметно је интензивирање политике награђивања. »Позитивна политика условљавања« подразумева подстицаје и обећање и пружање користи и награда,²⁶⁶ а у вези прихватања и испуњења услова за пријем у чланство међународних организација. На овај начин међународне организације утичу на државе-кандидате, а позитивни приступ се огледа у користима које су најпривлачнији државама-кандидатима. То је „социјално-

²⁶³ Контрола јавне потрошње ради избегавања економских и финансијских ломова (нпр. Грчка 2011. год).

²⁶⁴ Drezner W. Daniel, *Locating the Proper Authorities: The Interaction of Domestic and International Institutions*, University of Michigan Press, USA (2003), стр. 36.

²⁶⁵ Нпр. ЕУ захтева посвећеност поштовању права својине и надокнаду за имовину коју је држава одузела (реституција).

²⁶⁶ Како је власт државе-кандидата одговорна за испуњење услова, користи и награде (као и хуманитарна и ургентна помоћ) ће бити упућене преко владе, али и преко невладиних организација што је извесније у случајевима када се услови не поштују, а постоји потреба за заштитом становништва.

психолошки механизам”²⁶⁷ у оквиру ког наведене бенефиције представљају инструменте убрзања мирне реформске транзиције свеукупног друштвеног система држава-кандидата.

Поред наведене подршке и прихватања држава-кандидата као перспективног саговорника, што резултира повећањем њиховог угледа и легитимитета, остали облици награђивања могу бити разноврсни пројекти сарадње, технолошка, развојна и финансијска помоћ (кредити), политички дијалог, јачање или успостављање пословних или дипломатских веза, приступ тржишту и трговинске повластице, олакшање визног режима²⁶⁸ и непримењивање казни. Ова врста стимулације укључује и инвестициону помоћ, и наравно, преговоре о чланству и обећање чланства у међународној организацији, коначно и пријем држава-кандидата у чланство међународних организација (тј. учешће у одлучивању). Награде, у овом контексту, елиминишу нежељено понашање и јачају позитивно деловање влада држава-кандидата, те представљају корист коју међународна организација није обавезна да додели, али то чини као одговор на унапређење и промоцију економских, грађанских, политичких и културних права и демократског развоја у државама-кандидатима.

Позитивна политика условљавања се, дакле, може остварити кроз *подршку* (путем набројаних материјалних и осталих подстицаја), као и *убеђивањем* (помоћу политичког дијалога) и ова два механизма су комплементарна. Политички дијалог је један од главних механизма за примену политике условљавања и он може да води ка позитивној, али и ка негативној врсти условљавања. Дијалог може бити и последица примене политике условљавања – рецимо почетак дијалога о поштовању људских и мањинских права, а може бити и сам себи циљ, односно манифестација саме политике условљавања.²⁶⁹ Суштинска компонента и циљ дијалога је социјализација и едукација. Шимелфенинг заступа став „да ’социо-психолошке’ награде, као што су међународно признање и јавна похвала утичу на државе-кандидате да усвоје жељене норме. Награда за прихватање

²⁶⁷ Термин преузет из: Linden H. Ronald, *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European State*, Rowman & Littlefield Publishers, INC, 4720 Boston Way, Lanham, Maryland 20706, USA (2002), стр. 13.

²⁶⁸ Нпр. у случају ЕУ када државе-чланице нису желеле брзу либерализацију визног режима, ублажавање истог је било приоритетна награда, али и циљ који се показао као веома успешно средство мотивације.

²⁶⁹ Нпр. „политику примењену, према Кини не карактерише ни усвајање негативних мера ни подстицаји, него дијалог о људским правима, који укључује елементе условљавања. У овом случају дијалог се развио у сложену игру у којој су обе стране и актери и примаоци политике условљавања.” (Према: Fierro Elena, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, P.O. Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands (2003), стр. 102.)

услова мора бити једнака или превазилазити цену спровођења жељених норми,²⁷⁰ ако се жели њена сврсисходност.

Управо деловање међународних организација (или доминантних држава-чланица) које повећава цену неиспуњавања критеријума и услова од стране држава-кандидата представља *»негативну политику условљавања«*. Овај концепт подразумева *кажњавање* и огледа се у претњи ограничењем и укидањем бенефиција што може позитивно утицати на процес демократизације на два начина: пресирањем влада држава-кандидата да испуне услове и не крше људска и мањинска права; и обесхрабривањем повратка ка ауторитарној владавини. Ако се државе-кандидати не прилагоде, кажњавањем им се наносе трошкови. Прво, цена санкционисања непоштовања услова је неминовна. Друго, подстицај наградама се врши у току реформи, али и након тога, па се кроз ригидни приступ, претњама и казнама, умањује или обуставља и укида помоћ или одређена погодност и мера које тренутно користе државе-кандидати, а има циљ наставка и убрзања њихове демократизације и трговинске либерализације.

Казне се као инструмент политике условљавања користе када награде нису довољне, а могу се, видимо, огледати у пасивном или негативном односу базираном на ставу да ће се циљ наметања распореда и темпа реформи брже постићи, више или мање, принудним путем. У ствари, политика условљавања ће бити принудна, а казна као ефикасан инструмент наметања услова примењена, када су последице неиспуњавања услова за међународну организацију (или за државе-чланице) толико значајне да се услови морају испунити. На другој страни, што је чланство у некој међународној организацији на вишем месту у хијерархији циљева држава-кандидата то ће оне бити подложније негативном условљавању, односно принуди и наметању ригидних услова. Кажњавање почиње од благих политичких мера, преко прекида или замрзавања финансијске помоћи и трговинских односа и дипломатских санкција, до одлагања и заустављања преговора о чланству, или неодобравања пријема у чланство. У казне можемо уврстити и политички притисак, као и коришћење, или претњу коришћењем санкција.

Потребно је нагласити да се од почетка примене политике условљавања санкције нису примењивале,²⁷¹ али сама могућност, или претња, да се не добије помоћ, кредит или да се

²⁷⁰ Према: Stivachtis A. Yannis, *The State of European Integration*, Ashgate Publishing Limited, Gower House, Croft Road, Aldershot Hampshire GU11 3HR, England (2007), стр. 152.

²⁷¹ Нпр. „уместо санкција, ЕУ радије спроводи позитиван приступ – подстицаје. У свом Саопштењу о акцијама за људска права и демократизацију (*Communication on Actions on Human Rights and Democratization*) са медитеранским партнерима, наводи се да спровођење људских права не захтева увек

не остваре чланство у датој међународној организацији и користи које статус чланице пружа, економске, политичке и стратешке, представљају санкцију саму по себи. Иако нису популаран инструмент међународних односа санкције су често примењиване јер су сматране идеалним средством које се може применити против држава које се понашају противно нормама и стандардима међународне заједнице. Ипак, мада су и ефикасност и последице санкција дискутабилне у смислу њихове ефикасности и моралности, прекршиоци демократских принципа ће, данас, вероватније бити кажњени казним мерама него пре.²⁷² Најозбиљнијом казном сматрају се дипломатске и економске санкције²⁷³ и трговински ембарго. Када се не жели рат или није могуће користити војну силу, а дипломатија се покаже неефикасном, обично се примењују економске санкције.²⁷⁴

Значајна казна, у контексту политике условљавања, је и *суспензија преговора о пријему у чланство* дате међународне организације што нпр. може да значи прекид трговинских и економских односа и дипломатских веза и »развојне помоћи и сарадње« (чак и програма културне сарадње), осуду на међународној сцени и тд. Ипак, требало би рећи да се овај механизам ретко користи, чак и у оквиру ЕУ²⁷⁵ која примењује и коерзивну политику условљавања. Интересантно је да је у мају 1992. године, Европски савет одлучио да би сви споразуми о сарадњи и придруживању закључени са државама-кандидатима требало да садрже клаузулу која дозвољава суспензију споразума ако људска права и демократски принципи нису поштовани (тзв. клаузула о људским правима). Међутим, клаузула је била контроверзна и у пракси ниједан споразум није суспендован због тог разлога.²⁷⁶ Разлог

негативан или казни приступ. Уместо тога, могу се користити дијалог и сарадња као инструменти за подстицање партнера да штите људска права и спроводе их.” (Према: Boie Hannah, *Civilian Power: An Analysis of Euro-Mediterranean Relations*, LIT Verlag, Berlin, Germany (2009), стр. 218.)

²⁷² „Од краја Хладног рата, тешко је наћи случајеве у којима неке врсте политичких, дипломатских или економских санкција нису примењене као одговор на слом демократије, нпр. према: Хаитију (1991 и 1994), Перуу (1992), Гватемали (1993), Парагвају (1996), Белорусији (1997 и 2005), Камбоџи (1997), Нигерији (1999), Пакистану (1999), Фиџију (2000 и 2007), Венецуели (2002), Зимбабвеу (2002), Тајланду (2006).” (Према: Magen Amichai, Morlino Leonardo, *International Actors, Democratization and the Rule of Law: Anchoring Democracy?*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK (2008), стр. 31.)

²⁷³ Санкције се ретко примењују, најчешће због примене политике силе за решавање регионалних спорова и конфликта, наметања мира, спречавања агресије, у случају ратних злочина и угрожавања регионалне стабилности, опасности од тероризма или ширења нуклеарног наоружања, тешког нарушавања људских права, третмана запослених у међународним организацијама и сл.

²⁷⁴ Ове санкције могу бити једностране (нпр. САД према Куби), мултилатералне (под мандатом УН, у складу са Поглављем VII, овлашћења Савета безбедности – према Ираку током 1990-их година), или регионалне (санкције ЕУ према Југославији у периоду 1990-их година. Увођење санкција и ембарга СРЈ и престанак трговинских и споразума о сарадњи, као и новчаних трансакција са фирмама, банкама и приватним лицима, а и чланство СРЈ у међународним организацијама је било суспендовано, међу њима УН, ММФ и ОЕБС.).

²⁷⁵ Суспензија преговора о чланству у ЕУ омогућава примену претње у случају драстичног кршења „договореног” понашања и удаљавања од процеса реформи у држави-кандидату. Суспензија је неугодна по владајућу елиту на унутрашњем плану јер може изазвати резигнацију бирачког тела и долазак на власт ултранационалистичке или ауторитарне политичке опције.

²⁷⁶ Пример суспензије закључења споразума и ограничења помоћи је када је „ЕУ реаговала на недостатак демократије и погоршање поштовања грађанских и политичких права у Белорусији применом негативне

непримењивања суспензије можемо тражити и у члану 7 Уговора из Нице²⁷⁷ (позива се на Уговор из Амстердама (TEU²⁷⁸) из 1997. год.), где се за суспензију чланства захтева квалификована већина (4/5) од стране Савета у случају „озбиљног и упорног кршења” темељних принципа.²⁷⁹

Упркос наведеним тежњама за ублажавањем, политика условљавања је добила епитет принудне. Рецимо, пример „САД које су, као билатерални донатор у оквиру политике развојне сарадње почетком 1970-их година, примениле политику условљавања. Кршење грађанских и политичких права у појединим државама изазвало је престанак или смањење помоћи. До 1990-их година, САД су систематски примењивале казнено условљавање. Политика условљавања је зато схваћена као коерцивни, принудни, феномен који подразумева прекид помоћи владама које су одговорне за систематско и грубо кршење људских, грађанских и политичких права.”²⁸⁰ Како су казнене мере коришћене чешће под појмом условљавања од позитивних мера политика условљавања је идентификована са казнама тј. санкцијама. Ипак, у постхладноратовском периоду међународне организације повећавају примену позитивне политике условљавања и стварају широк спектар позитивних политичких инструмената и подстицаја којима се утиче на политичке лидере држава-кандидата да наставе са реформама и испуњавају услове за пријем у чланство.

Разлика између позитивног и негативног условљавања огледа се, видимо, у *средствима* која се користе, као и у *очекивањима* актера. Ова „разлика је важна зато што позитивна политика условљавања има другачије понашајне импликације од негативне политике условљавања. Како не ствара одбојност држава-кандидата, позитивна политика условљавања ће вероватније да олакша конструктиван дијалог и продуби узајамно дејство и разумевање. Реакција на казну и силу се разликује од реакције на награду. Одбојност,

политике условљавања и 1997. год. је суспендовала закључивање Споразума о сарадњи са Белорусијом, као и контакте, чак помоћ и подршку становништву. Слично се догодило у јуну 2007. год. ЕУ је опозвала трговинске преференције Белорусији након што је Међународна организација рада изразила забринутост у вези смањења права синдиката. Након тога ЕУ је покушавала да изолује режим у Минску и да подстакне позитивне промене кроз могућност обновљених веза.” (Према: Bindi Federiga, *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*, Brookings Institution Press, 1775 Massachusetts Avenue, N.W., Washington, D.C. 20036 (2010), стр. 141.) (Видети фусноту 953.)

(Опширније видети у: Schimmelfennig Frank, *European Neighborhood Policy: Political Conditionality and its Impact on Democracy in Non-Candidate Neighboring Countries*, „Belarus: a case study”, Mannheim Center for European Social Research, University of Mannheim, 68131 Mannheim, Germany (2005), стр. 18-31.)

²⁷⁷ Уговор из Нице - http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.1.4.pdf (16.07.2012.)

²⁷⁸ Уговор из Амстердама - <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf> (16.07.2012.)

²⁷⁹ Символична одредба, али и темељни принцип, па иако је тешко применљив, његову претњу не би требало потценити. Уговор из Нице наводи процедуру суспензије предвиђене у члану 7. Уговора из Амстердама.

²⁸⁰ Према: Fierro Elena, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, P.O. Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands (2003), стр. 99.

љутња и отпор условима и реформи су типични одговори на претње казном, а реакције на обећање награда су нада, испуњавање услова, наставак реформи. Позитивни подстицаји имају предност да се могу превентивно применити што их чини више одговарајућим у смислу избегавања конфликта.”²⁸¹ Ипак, разлика између казни и награда није јасна и зависи од формулације, пошто награда-данас може представљати казну-сутра што доказује да је политика условљавања по природи увек принудна.²⁸² Морамо водити рачуна и о постојању теоретске дистинкције између награде и казне јер док је казна заснована на идеји претње и страха, награда се заснива на сарадњи. И конкретан приступ актера је различит: док држава-кандидат игра активну улогу у случају позитивне политике условљавања, њена улога је пасивна када се ради о негативној политици условљавања.

Критика негативне политике условљавања иде даље у неколико праваца. У примени казних мера могућа су два проблема. Први се односи на *веродостојност примене политике условљавања* од стране међународних организација тј. једнаку и непристрасну примену према свим државама-кандидатима. Постоје примери недоследности залагања за поштовање људских права од стране најутицајнијих држава-чланица међународних организација (великих сила), посебно када је то у сукобу са стратешким интересима.²⁸³ Међународне организације (најјаче државе-чланице) следе низ супротстављених интереса у својој спољној политици што може довести до примене дуплих стандарда. Зато, када су санкције наметнуте конкретној држави-кандидату тешко је објаснити зашто исте мере нису примењене према другим државама које се слично понашају, али су јаче, геостратешки боље позициониране, историјски и идеолошки блиске... Други проблем је питање *ефективности казни или помоћи*. Ради се о томе да се применом казни (нарочито санкција) умањује се утицај међународних организација на државе-кандидате зато што санкције често подразумевају прекид дипломатских односа и дијалога.

Следећи проблем су *штетне последице негативне политике условљавања*. Иако би казне, санкције, требало да су усмерене ка влади држава-кандидата, а без утицаја на популацију, пракса показује да условљавање кажњава управо сиромашан слој становништва, без стварног дејства на политичке одлучиоце. Тако је могуће да се, у циљу заштите људских права у државама-кандидатима, међународне организације нађу у парадоксалној ситуацији да доприносе кршењу економских и социјалних права становништва држава-кандидата. Исход негативне политике условљавања може бити и да уместо да изазове промене на политичкој сцени држава-кандидата, одигра улогу легитимизације репресивне

²⁸¹ Kelley Green Judith, *Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives*, Princeton University Press, 41 William Street, Princeton, New Jersey 08540, USA (2004), стр. 10

²⁸² Нпр. ако се материјална помоћ за промоцију људских права обустави мера добија карактер казне.

²⁸³ Горе наведени пример односа САД са Саудијском Арабијом. (Видети фусноту 203.)

владе која ће искористити прилику у унутрашњој политичкој борби и покушати да уједини бирачко тело против „спољних насртаја и непријатеља”. У пракси се тако испоставило да је, у смислу примене и последица, негативна политика условљавања, иако успешан, садржински проблематичан концепт. Ипак, оно што негативну политику условљавања чини примамљивом је да су санкције ускраћивањем помоћи (хуманитарне – *aid sanctions*), или претње овим санкцијама једноставан инструмент кажњавања пошто су фондови помоћи по својој природи дискрециони и могу се брзо и једнострано обуставити.

Избор између награда или казни има везе и са специфичним могућностима међународних организација,²⁸⁴ али постоји и уверење да су казне јефтине мере, а награде скупе јер се међународне организације суочавају са техничким и буџетским ограничењима. Међународне организације морају да воде рачуна и о непредвиђеним трошковима у случају да се ситуација у држави-кандидату драстично промени (нпр. победа опозиције која се противи реформама). Иако овим поводом међународне организације које преферирају кажњавање занемарују своју одговорност и „иако кривица недоследности у примени политике условљавања заслужује критику лицемерја и етикету двоструких стандарда, међународне организације имају и контра аргумент – неуједначена примена политичких услова одбрамбена је у смислу прагматичности.”²⁸⁵ Притом, јасно је да међународне организације примењују и штап и шаргарепу, са тенденцијом повременог интензивирања коерцивне политике условљавања у смислу специфичних околности у датој држави-кандидату. Дакле, на једном крају спектра су принудне мере, ограничења или притисци; на другом су мере које олакшавају ток преговора и дијалог.

3.2. *Ex ante* и *ex post* условљавање

Политика условљавања се манифестује кроз низ инструмената, од којих неки припадају тзв. *меком праву*,²⁸⁶ док други представљају последицу односа субординације и карактерише их ригидан однос међународних организација према државама-кандидатима што је одлика не само поделе на позитивну и негативну политику условљавања, већ и на *ex ante* и *ex post* политику условљавања. Наиме, услови под којима државе-кандидати могу постати чланице међународних организација су наведени у њиховим конститутивним документима, а „условљавање се манифестује различито у зависности од инструмента који се користи и очевидније је код једностраних мера него код билатералних споразума.

²⁸⁴ Рецимо, међународне финансијске организације одобравају кредите; УН међународно признање; ЕУ економске подстицаје и преимућства за интеграцију тржишта, заштиту и субвенције; ОЕБС или Савет Европе специфичне експертизе у изградњи демократских институција; а НАТО војну силу и интервенцију.

²⁸⁵ Према: Crawford Gordon, *Foreign Aid and Political Reform: A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke, Hampshire RG21 6XS, GB (2001), стр. 45.

²⁸⁶ Необавезујуће резолуције и препоруке.

Унутар категорије једностраних мера, условљавање је јаче у случајевима где је изражено *ex ante*²⁸⁷ што је и први облик условљавања и историјски присутнији. *Ex ante* условљавање значи да би одређене услове чије испуњење захтевају међународне организације, требало испунити пре ступања у дати однос, тј. да ће финансијска помоћ или преговори о чланству (или пријем у чланство) почети или бити остварен након што одређени услови буду испуњени. На нивоу ЕУ то је најбоље илустровано Копенхашким критеријумима из 1993. године и Закључцима Савета о Југоисточној Европи из 1996. године.²⁸⁸ *Ex ante* политика условљавања у смислу унапред одређених услова смањује простор за политичко маневрисање, па је компромитована сарадња међународних организација и држава-кандидата, односно флексибилност учесника преговора и самог преговарачког процеса, а самим тим и шансе за доследно испуњавање услова, успех реформи, и коначно пријем у чланство дате међународне организације.

Ex ante условљавање је, дакле, одговор међународних организација на постигнуте резултате и успех у спровођењу економских, политичких, институционалних административних, прав(осуд)них, законодавних или војних реформи, односно на степен демократизације држава-кандидата. Међународне организације пружају материјалне и симболичке бенефиције само под условом да владе држава-кандидата прихватају и испуњавају услове, у противном се награде стопирају и ускраћују. Као одраз асиметричног односа међународних организација и држава-кандидата, тј. боље преговарачке позиције међународних организација, овај вид политике условљавања може бити отвореније формулисан, пошто жеља држава-кандидата за чланством у међународним организацијама то омогућава. Зато је *ex ante* условљавање и теоретски и практично строжије и захтевније. Ипак, „ефикасност *ex ante* условљавања дуго је била под знаком питања јер уколико је прихватање и испуњавање услова и реформи неискрено и привидно онда и политика условљавања може бити ефикасна у мењању политике само привремено и површно. Могуће је користити помоћ да би се 'купиле' реформе од невољних влада држава-кандидата, али те реформе се неће моћи одржати ако је помоћ привремена,²⁸⁹ односно ако се не оствари коначан резултат – промена приступа вршењу

²⁸⁷ Према: Fierro Elena, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, P.O. Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands (2003), стр.109.

²⁸⁸ Европски савет - http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/032a0002.htm (VII Enlargement) (29.01.2012.).

ЕУ је интересантан пример *ex-ante* условљавања. „Од појаве Европске заједнице за угаљ и челик свака нација у Европи је демонстрирала снажну иницијативу да се придружи ЕУ. Државе-кандидати су спремне да се подвргну реформама, јер користи од чланства у ЕУ значајно надмашују политичке и економске трошкове усклађивања са ЕУ.” (Pozuelo-Monfort Jaime, *The Monfort Plan: The New Architecture of Capitalism*, John Wiley & Sons, Inc. Hoboken, New Jersey, USA (2010), стр. 311.

²⁸⁹ Према: Pleskovic Boris, Stern Nicholas, *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*, World Bank, Washington D.C., U.S.A. (2001), стр. 129.

власти, демократизација и економска либерализација, односно пријем у чланство међународних организација.

Ex post политика условљавања је алтернатива традиционалном *ex ante* условљавању и карактерише је флексибилнији приступ и већа подршка власништву влада држава-кандидата над транзиционим програмима, реформама и политикама тако што се награде, (кредити, финансијска помоћ...) пружају пре потврде о испуњеним условима, односно одобрава се чланство у датој међународној организацији, да би се тек накнадно утицало на понашање односне државе, демократизацију и спровођење реформи у истој. Видимо да, док *ex ante* приступ слаби власништво држава-кандидата, *ex post* приступ га јача. *Ex post* политика условљавања може да подразумева и да услови морају бити испуњени током спровођења програма помоћи и реформи како би се са истом праксом наставило након пријема у чланство – дакле као ствар подстицаја и мотивације. Варијације на тему хронологије испуњавања услова и награђивања, односно потрага за ефикаснијом применом политике условљавања, није једини разлог настанка *ex post* политике условљавања. Слажемо се са мишљењем да је „*ex ante* политика условљавања аутентична политика условљавања, док *ex post* условљавање представља политику заједнички договорену између дате међународне организације и државе-кандидата, са елементима реципроцитета, која би требало да буде оперативна након што је споразум закључен.”²⁹⁰ Ипак, јасно је да међународне организације, с обзиром на међународни положај и утицај који имају, могу променити став.

Могуће је и да се државе-кандидати предомисле тј. да владе држава-кандидата одлуче да, без обзира на награде и перспективу чланства, не усвоје и не спроводе препоручене реформе. Али, сносиће трошкове неприпадања кругу држава-кандидата којима се додељује помоћ, или које уживају повољне трговинске и инвестиционе бенефиције, безбедносне гаранције, потенцијално чланство у другим међународним организацијама или остале награде које произлазе из чланства. Нема много међународних организација које имају капацитет да примене ову врсту и степен притиска. На пример, Европска унија, на први поглед класичан представник *ex ante* политике условљавања, примењује и *ex post* приступ, дајући награде и помоћ државама-кандидатима у току процеса пријема у чланство. Чак је *ex post* политика условљавања ЕУ највише напредовала и створила напредне, институционализоване облике. Класичан пример примене *ex post* условљавања је „Савет Европе који се у великој мери определио за политику условљавања за чланство базирану на наглашавању постпријемне социјализације. Његове претприступне процедуре

²⁹⁰ Према: Fierro Elena, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, P.O. Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands (2003), стр. 158.

су, стога, благе, што је резултирало контроверзним пријемом у чланство Албаније (1995. године), Русије и Хрватске (1996. године) или БиХ (2003. године).”²⁹¹

Можемо, генерално, рећи да је прожимање ових облика уобичајено у пракси међународних организација – уз повремени нагласак на ригидну политику условљавања, бар у организацијама обрађеним у дисертацији.²⁹² Комбинација казни и награда омогућава међународним организацијама да обезбеде економски и прогрес поштовања људских и мањинских права помоћу материјалних подстицаја, као и безбедност путем војне подршке, али и контролу и утицај на одрживост ових користи. Како су неопходни јасни и адекватни услови чије ће испуњавање бити база наставка преговора о пријему у чланство (и осталих награда и бенефиција), али на основу постигнутих резултата, постепено се дозвољава већа слобода државама-кандидатима у избору специфичних путева ка испуњавању услова за пријем у чланство. Уколико се установи да, у конкретном случају, *ex ante* политика условљавања не делује, постоји могућност да се, у складу са принципом флексибилности, преговори о чланству пролонгирају и промене смер у смислу коначног остварења жеља и циљева држава-кандидата и међународних организација, па је могуће и преоријентисати се на *ex post* политику условљавања, а сматрамо да не би требало да буде искључена ни обрнута ситуација.

Као међуврсту, а због растућег незадовољства применом традиционалне *ex ante* политике условљавања, међународне организације су увеле концепт селективности.²⁹³ Ипак, то је више било маскирање *ex ante* приступа с обзиром да је селективност концепт сличан *ex ante* политици условљавања, чак можемо рећи да је његова варијанта или еманација. Наиме, у складу са применом концепта селективности споразуми о пружању помоћи се закључују само са државама-кандидатима чија су претходна политичка дела и избори показали и потврдили посвећеност тржишној либерализацији и демократским реформама јер је „историјат државе-кандидата бољи показатељ њене одлучности и ефикасности у спровођењу стратегије развоја него обећање будућих напора.”²⁹⁴ Стратегија по којој су неопходни прво резултати, у смислу прихватања услова и спровођења свеобухватних реформи доказује да се процес свестране транзиције и регионалне сарадње убрзава применом политике условљавања. Као и са класичном *ex ante* политиком условљавања, карактеристике политике условљавања базиране на резултатима су постале контроверзне,

²⁹¹ Према: Magen Amichai, Morlino Leonardo, *International Actors, Democratization and the Rule of Law: Anchoring Democracy?*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK (2008), стр. 32.

²⁹² Видети фусноту 248.

²⁹³ Више о Селективности у: IV/2.3.

²⁹⁴ Koeberle Stefan, Bedoya Harold, Silarszky Peter, Verheyen Gero, *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences, and Lessons*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA (2005), стр. 4.

па је у циљу побољшања ефикасности процеса пријема у чланство међународних организација експериментисање са алтернативним модалитетима и механизмима политике условљавања постало неопходно.

Колики је значај *ex post* политике условљавања говори нам и следећи интересантан пример – у случају „банкарског зајма, условљавање је углавном дефинисано *ex ante*: тражилац кредита мора да испуни одређене услове пре добијања кредита. Насупрот томе, ММФ и Светска банка намећу *ex post* условљавање... Процедура подразумева претходно прикупљање информација и преговоре у вези услова, а онда се, од случаја до случаја и тајно (и селективно, прим. аут.), прво одобри кредит, а услови се сукцесивно испуњавају. Прати се реализација услова и поново се разматра да ли би исплате требало наставити.”²⁹⁵ Наведену тактику је, нарочито након завршетка Хладног рата, преузела ЕУ, где брзина испуњавања услова одређује природу и наставак преговора о пријему у чланство, па и резултате политике условљавања, односно динамику и врсту награђивања; другим речима, процес и трајање пријема у чланство су подређени константном испуњењу услова. У том смислу „*ex post* политика условљавања је критикована да је контрадикција по себи када услови, по дефиницији, могу бити наметнути само унапред. Ипак, у пракси је то најчешћи начин на који се политика условљавања манифестује.”²⁹⁶

3.3. Услови формулисани у документима међународних организација и *ad hoc* услови

Критеријуми и услови који се морају испунити да би држава-кандидат остварила пријем у чланство су обично *формулисани у конститутивним, али и другим релевантним документима*²⁹⁷ конкретних међународних организација (видети опширније у II/3). Али, ако наведеним модалитетима додамо *ad hoc* услове – услове и захтеве који су накнадно представљени државама-кандидатима ситуација постаје компликованија и успорава процес пријема у чланство међународних организација. Ако узмемо у обзир да се *ad hoc* услови испостављају накнадно, као и да награда долази након њиховог испуњења можемо рећи да су *ad hoc* услови посебна врста *ex ante* политике условљавања што не негира исти епитет и условима формулисаним у конститутивним документима. Упркос пракси постхладноратовске политике условљавања која има тенденцију да буде системска и да своје односе са државама-кандидатима чини претежно транспарентним, ипак, политика условљавања није имуна на примену проблематичног концепта *ad hoc* условљавања.

²⁹⁵ Према: Haggard Stephan, Lafay Jean-Dominique, Morrisson Christian, *The political Feasibility of Adjustment in Developing Countries*, OECD, 75775 Paris Cedex, France (1995), стр. 30.

²⁹⁶ Fierro Elena, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, P.O. Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands (2003), стр. 98.

²⁹⁷ Нпр. за ЕУ услови су формулисани у Копенхашким критеријумима 1993. год, а за НАТО у Студији о проширењу 1995. год. Услови који излазе из ових оквира представљају *ad hoc* услове.

Могућност наметања *ad hoc* услова зависи у великој мери од међународних околности и интереса актера укључених у преговоре о пријему у чланство односне међународне организације, као и од констелације снага у датом тренутку.

Ad hoc услови се често намећу државама-кандидатима у кључним тренуцима политичких промена, али и током преговора о процесу пријема у чланство међународних организација. Ови услови нису ефикасни као услови који су институционализовани и који зато имају већи кредибилитет и утицај у смислу постојаности и спречавања ерозије постигнутог реформског напретка. У том смислу, требало би рећи и да у неким случајевима (нпр. ЕУ) не постоји апсолутно јасан оквир политике условљавања за пријем у чланство међународних организација. Питања као што су независност правосуђа, аутономија регионалних и локалних власти, учешће цивилног друштва, независност медија или питање граница кроз призму добросуседских односа, била су покренута на *ad hoc* основи и често је владама држава-кандидата било нејасно шта би требало предузети како би се испунили услови и достигли жељени стандарди. Управо је ЕУ карактеристичан пример наметања нових услова у току преговора о чланству. Тако су поред основних услова за чланство дефинисаних од стране Европског савета у Копенхагену и допуњених Есенских критеријума добросуседства (V/5.5.), накнадно наметнути бројни нови услови који се односе на специфичне околности у државама-кандидатима што их чини делом појма селективности у оквиру политике условљавања за чланство у међународним организацијама.²⁹⁸

Јасан пример *ad hoc* услова је и случај када је Европски савет у Хелсинкију 1999. године истакао важност високих стандарда о нуклеарној безбедности. У складу с тим, комесар за проширење ЕУ Гинтер Ферхојген (*Günter Verheugen*) је представио усвајање стратегије за затварање несигурних нуклеарних електрана у Литванији (*Ignalina*), Словачкој (*Bohunice*)

²⁹⁸ „У извештају Европске комисије о напретку у евроинтеграцијама, први пут је спољна политика Србије стављена високо у приоритете ЕУ и тражи се брзо усаглашавање Србије у тој области. У досадашњим извештајима најзначајније теме су се тичале правосуђа, основних права и Косова, што су поглавља 23, 24 и 35, а сад се први пут истиче значај усаглашавања спољне политике са ЕУ. То указује да би поглавље 31 могло да диктира динамику преговора. Односно да се зауставе преговори у другим поглављима ако нема помака у 31. У контексту украјинске кризе, усаглашена спољна политика постала је значајан инструмент ЕУ и све што се буде косило са санкцијама ЕУ према Русији неће бити примљено позитивно - оценила је за „Блиц“ Маја Бобић, генерална секретарка Европског покрета у Србији.” (Спаић Тамара, *Пет ствари које Србија мора хитно да уради*, Blic online, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/501370/Pet-stvari-koje-Srbija-mora-HITNO-da-uradi> (10.10.2014.)) Ово је уједно и пример двоструких аршина – као и када се, рецимо, Србија опструира у настојањима да, у контексту исте, украјинске, кризе, прошири извоз хране у Русију (или Француска у извозу наоружања) док, истовремено, САД бележе пораст извоза у Русију - видети: Тањуг, Немачки „Шпигл”: Америка санкцијама прама Русији безочно гура Европу у пропаст, Вестинет, <http://www.vestinet.rs/svet/nemacki-spigl-amerika-sankcijama-prema-rusiji-bezocno-gura-evropu-u-propast>, (01.05.2015.) и Радичевић Ненад, Европа већ плаћа цену америчких санкција Русији, Политика, <http://www.politika.rs/rubrike/Svet/Evropa-vec-placa-cenu-americkih-sankcija-Rusiji.lt.html> (23.07.2014.)

и Бугарској (*Kozloduy*), као предуслов за отварање преговора о пријему у чланство ЕУ. Такође, допунски услови као што су пуна сарадња са Хашким трибуналом и одбијање потписивања билатералног споразума са САД о забрани изручења Међународном кривичном суду су услови за чланство држава-кандидата Западног Балкана.²⁹⁹ У овом и другим случајевима не ради се само о прецизирању услова за пријем у чланство међународних организација, већ параван за *ad hoc* услове међународне организације налазе у „дубљем објашњавању сваког услова појединачно, па када говоримо о политичком услову о стабилној демократији и владавини права и независног правосуђа, морамо ући у детаље, на пример шта значи независно правосуђе.”³⁰⁰ Без обзира да ли су ови услови постављени због држава-кандидата или због функционисања међународних организација они могу представљати разраду договорених услова, али и увођење нових.

Еклатантан пример нових, *ad hoc*, услова, чак незваничних, је и ситуација са јужном покрајином Републике Србије, Косовом и Метохијом и притисцима да Србија призна тзв. Косово као независну државу. На почетку преговора Републике Србије са ЕУ о пријему у чланство децидирано је истакнуто да признање тзв. Косова неће бити услов за пријем у чланство ЕУ, да би почетком 2013. године постало јасно да је фактичко признање услов за добијање статуса кандидата за чланство у ЕУ. Касније је, опет, наглашено да ЕУ не захтева признање тзв. Косова.³⁰¹ Говорећи о новим и строжијим условима навешћемо да је „Европска унија наложила земљама Западног Балкана да до јануара 2015. израде уверљиве

²⁹⁹ Примери преузети из: *Ibid*, стр. 220.

³⁰⁰ Према: Тањуг, Мишчевић: *Нема нових услова за Србију, већ само појашњења*, Међународни радио Србија, <http://glassrbije.org/sr/чланак/мишчевић-нема-нових-услова-за-србију-само-појашњења> (05.03.2014.) Тања Мишчевић, шефица преговарачког тима за преговоре Србије са ЕУ о пријему у чланство ЕУ – такође је додала да: „не очекује никаква додатна условљавања, али да ће свакако бити појашњавања услова за оно што нас чека и на шта, нажалост, нисмо обраћали исувише пажње. Заборављамо да, поред политичких, постоји страшно много економских и техничких проблема које морамо да превазиђемо, тако да постану део наше стварности. Када то постану, онда ћемо схватити да нису само писани за нас, већ да су део обрасца по коме функционише ЕУ.” (Тањуг, Мишчевић: *За лакши пут у ЕУ треба да променимо менталитет*, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/447630/Miscevic-Za-laksi-put-u-EU-treba-da-promenimo-mentalitet>, Blic online (06.03.2014.))

³⁰¹ Званична политика ЕУ је била да је питање коначног статуса тзв. Косова одвојено од интеграције Србије у ЕУ. Стратегија ЕУ је базирана на настојању да се Србија дубоко укључи у процес интеграције у ЕУ како би јој било отежано да напусти процес (*lock-in* ефекат) после самопроглашења независности тзв. Косова (јануар 2008. год). Видети фусноту 223, као и:

- Bašić-Savić Željka, *EU ne može da zahteva od Srbije priznavanje Kosova*, Deutsche Welle, (<http://www.dw.de/eu-ne-može-da-zah-teva-od-srbije-priznavanje-kosova/a-16247903> (18.09.2012.));

- Tanjug, *Dežer: EU ne traži priznanje Kosova*, B92.net, (http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=10&dd=16&nav_id=652303 (16.10.2012.));

- Tanjug, Lunaček: *Ne postoji dokument, ali priznanje Kosova je uslov za EU*, RTV RS, (http://www.rtv.rs/sr_lat/politika/lunacek-ne-postoji-dokument-ali-priznanje-kosova-je-uslov-za-eu_573340.html (01.03.2015.));

- Tanjug, *Nemački političar: Srbija može u EU samo uz priznavanje Kosova*, Blic online, (<http://www.blic.rs/Vesti/Politika/490779/Nemacki-politicar-Srbija-moze-u-EU-samo-uz-priznavanje-Kosova> (27.08. 2014.))

планове економског опоравка и реформи да би се подршком из фондова и под надзором ЕУ, као и средствима већ консултованих међународних финансијских организација, помогло региону да се економски приближи Унији. То је нови стуб и приступ ЕУ перспективи чланства за државе Западног Балкана, ставили су до знања високи званичници у Европској комисији, подвукавши да ће економске реформе у региону убудуће снажно усаглашавати с *полугодишњим праћењем* спровођења економско-финансијских задатака у самој Унији.”³⁰²

Спорно питање је и када појединачне државе-чланице међународних организација, користећи потребу и жељу држава-кандидата за чланством, настоје да са државама-кандидатима реше спорна отворена билатерална, а потенцијално конфликтна питања (нпр. границе или статус мањина). Државе-чланице покушавају да представе ове проблеме толико важним да се морају решавати као питања битна за саму међународну организацију (па и остале државе-чланице) и формулисана као услови за пријем у чланство, надајући се тако бржем решењу проблема (у своју корист). Наравно, да ли ће држава-чланица успети да пренесе оно што је у суштини билатерални проблем на мултилатерални ниво преговора о пријему у чланство зависи од њене моћи и утицаја у датој међународној организацији, а ако њен став буде прихваћен држава-кандидат мора да прихвати још један услов ако жели да остане на путу пријема у чланство.³⁰³ Наведена ситуација представља још један вид *ad hoc* политике условљавања и државе-кандидати се, преговарајући о условима пријема у чланство, могу суочити са новим условима и додатним компромисима који проистичу из билатералних проблема, а не из општеприхваћених цивилизацијских стандарда или праксе, правила и циљева конкретне међународне организације.

Видимо да, иако би требало да ток преговора карактерише напредак у економском и политичком процесу трансформације, могућност да држава-кандидат постане достојна чланства у одређеној међународној организацији (нарочито у ЕУ) не зависи искључиво од прихваћених и испуњених услова који су представљени у току преговора, већ и од међународних питања појединачних држава-чланица дате међународне организације, али, у неким међународним организацијама (нарочито оним које су у дисертацији обрађене) и од утицаја светских сила. Државама-кандидатима не годе питања која произлазе из билатералних односа и преговора, па пружају отпор пракси уношења, накнадних,

³⁰² Beta, *EU: Bez опоравка privreda Zapadno Balkana teško do članstva*, Blic online, <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/509660/EU-Bez-oporavka-privreda-Zapadno-Balkana-tesko-do-clanstva> (09.11.2014.)

³⁰³ Нпр. Румунија је покушала да отежа одобравање Србији статуса кандидата за чланство у ЕУ 2012. год, а у вези са наводним нерешеним питањем румунске националне мањине у Србији. (Видети фусноту 916.)

појединачних *ad hoc* норми и критеријума као услова за пријем у чланство међународних организација. Ипак, ако имају јак подстицај, владе држава-кандидата не само да попуштају у преговорима, већ и минимизирају проблеме у домаћем политичком дискурсу, а последица је сагласност са условима за пријем у чланство и подређеност националних интереса у циљу постизања чланства, али и одржања на власти. Ипак, ни државе-кандидати нису невини у овом смислу пошто се проблем (наставка) испуњења услова, за који је међународна организација сматрала да је решен, може поново јавити када циљ државе-кандидата, чланство у међународној организацији, буде остварен.³⁰⁴

На другој страни, међународне организације (и велике силе) оправдавају наметање *ad hoc* услова неопходношћу да се реагује на појаву нових проблема иако то отежава положај држава-кандидата. Зато, уместо *превентивне* политике имамо *реактивну* политику као вид негативне политике условљавања³⁰⁵ што, наравно, даље збуњује државе-кандидате. У том смислу, искуство је указало на често контрадикторну и дифузну природу условљавања (посебно у случају ЕУ). Наиме, у настојању да се не лише било ког метода у примени политике условљавања међународне организације тумаче услове на различит начин током времена („што касније – то тежи услови”), али и имају став да садржина услова зависи од ситуације у конкретној држави-кандидату, односно од њеног историјског и културног наслеђа, достигнутог нивоа цивилизацијске свести, социолошких услова, религијских схватања и других разлика и ограничења које могу отежати међународним организацијама да олако примењују *ad hoc* услове. Али, могу и олакшати јер успех и сврсисходност политике условљавања лежи у претежном, приоритетном, интересу држава-кандидата да постану чланице међународних организација. Ако државе-кандидати испуњавају и *ad hoc* услове, као што је био случај са државама Централне и Источне Европе које су, након Хладног рата, настојале да постану чланице ЕУ, онда је јасно да постоји погодан амбијент за успешну примену политике условљавања, чак и наметање *ad hoc* услова који, рекли смо, могу дугорочно бити штетни по националне интересе држава-кандидата.

³⁰⁴ Нпр. ЕУ – лекција научена из ранијих преговора је да није препоручљиво одредити датум пријема у чланство пре него што држава-кандидат испуни неопходне, па и *ad hoc*, услове. (Примери Бугарске и Румуније – видети фусноте: 434, 483, 558 и 575.)

³⁰⁵ Подела на „превентивну и реактивну политику” преузета из: Fierro Elena, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, P.O. Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands (2003), стр. 101.

4. ОЖИВЉАВАЊЕ ИДЕЈЕ ПОЛИТИКЕ УСЛОВЉАВАЊА

4.1. Циљ политике условљавања за пријем у чланство међународних организација

Чланство држава у међународним организацијама има значајне ефекте на односе са другим субјектима на међународној сцени. Државе-кандидати кроз чланство у међународним организацијама настоје да успоставе сарадњу и конкретне и коректне везе са другим државама, нарочито са онима које су економски просперитетне и поштују демократска начела. Ово подразумева ограничење деловања држава, усвајање и примену норми међународних организација и цивилизацијских принципа прихваћених од стране међународне заједнице.³⁰⁶ Већина међународних организација успоставља одређене услове и критеријуме за пријем у чланство, а „свако ко је покушао да се придружи клубу... или друштву неке врсте разуме да неки стандарди праве разлику између оних који ће остварити чланство од оних који неће.”³⁰⁷ Критеријуми и услови за чланство у датој међународној организацији одражавају њене основне политичке вредности помоћу којих остварује суштинске принципе и циљеве. Управо од услова за чланство зависи успешно деловање међународних организација, при чему постоји жеља да се, на макро или микро плану, заокружи нека гео-стратешка целина. На другој страни, потреба конкретне државе-кандидата за признањем као легитимне и пуноправне чланице одређене међународне организације резултира усаглашеношћу са њеним условима.

Превасходни разлог због којих дата држава-кандидат није била чланица међународних организација је да није имала статус државе. То подразумева борбу за колонијално ослобођење, али се може радити и о формирању нових држава, мирним путем, поделом, или грађанским ратом. Државе су тада, након турбулентног периода, у сложеној ситуацији, па су заинтересоване да унапреде односе са међународним организацијама чије чланство желе, као и да остваре међународно признање. Новонастале државе, очекивано, теже чланству у међународним организацијама, првенствено универзалним, да би постале легитимни међународни актери и учврстиле свој суверенитет, ојачале угледа и оствариле циљеве. Међутим, није лако превазићи изазове који су препрека транзицији држава-кандидата на путу ка пуноправном чланству у међународним организацијама. Након што државе-кандидати реше да трансформишу своје друштвене, економске, правне, политичке институционалне, војне... системе, „суочене су са бројним изазовима међу којима су: обнова и приватизација привреде, успостављање уставног поретка који укључује владавину права и гарантовање вишепартијског плурализма, демонополизација медија и

³⁰⁶ Нпр. државе које желе чланство у Међународној трговинској организацији морају да докажу да њихове привреде делују на слободном и отвореном тржишту и да не постоје ограничења за међународну трговину.

³⁰⁷ Gong W. Gerrit, *The Standard of 'Civilization' in International Society*, Oxford University Press, Incorporated (1984), стр. xi.

легитимизација новог поретка;”³⁰⁸ те их, притом, очекују услови карактеристични за односну међународну организацију, као и за саму државу-кандидата.

Владе држава-кандидата настоје да остваре пријем у чланство међународних организација зато што то подразумева економске, безбедносне и политичке користи као што су приступ регионалном тржишту, економске субвенције, војна заштита и утицај. Пријем у чланство угледних међународних организација представља индикатор успешних реформи и озбиљности политичке и економске транзиције која ће дати позитиван сигнал страним инвеститорима и другим међународним организацијама чије се чланство жели. У ситуацији унутрашње или регионалне нестабилности и пресије да владајуће елите пристану на споља наметнута ограничења у њиховој политици, државе-кандидати инклинирају моделу дате међународне организације. Због наведених разлога чланство у међународним организацијама (првенствено оним обрађеним у дисертацији) је постало примарни циљ држава, а услов је, примарно, да спроведу економске и демократске реформе. Зато свака држава-кандидат у настојању да оствари своје интересе мора да прихвати цивилизацијске стандарде међународног понашања, јер се само тако могу одржати савремени међународни поредак и кохезија међународних организација.

Државе-кандидати у том контексту, а у оквиру процедуре пријема у чланство, настоје да се идентификују са конкретном међународном организацијом и ускладе са њеним правилима, структуром и нормама. Након пријема нових чланица могуће су и промене у начину функционисања дате међународне организације. Зато се већ у почетној фази преговора о чланству намећу услови државама-кандидатима који одражавају вредности односне међународне организације и интереси држава-чланица. Државе-кандидати преузимају обавезе из оснивачког акта међународне организације како би се ускладили са основним вредностима организације и системом рада који је неопходан за заштиту држава-чланица јер политика условљавања подразумева да државе-кандидати постану саставни део међународног институционалног оквира у чијем деловању ће учествовати. Зато услове за чланство можемо да схватимо и као начин заштите темељних вредности и интереса дате међународне организације од промена које долазе проширењем чланства. Уколико државе-кандидати желе да се придруже међународној организацији без значајне трансформације и реформи, или не извршавају услове очекиваном брзином, или услове за пријем у чланство не прихватају искрено, примениће се ригидна политика условљавања.

³⁰⁸ Ramet P. Sabrina, *Central and Southeast European Politics Since 1989*, Cambridge University Press, The Edinburgh Building, Cambridge CB2 8RU, UK (2010), стр. 10.

Политика условљавања, у смислу економске и финансијске помоћи, трговине и трговинских повластица, споразума о сарадњи, чланства, или других погодности у замену за реформе дуго је део међународних односа. Од када је Међународни монетарни фонд (ММФ) развио прву генерацију политике условљавања у оквиру политике кредитирања држава-чланица (*економска политика условљавања*), селективна расподела средстава међународних организација и институција при пружању помоћи се заснивала на концепту условљавања. У том смислу условљавање подразумева везу резултата и награда, као и стратегију међународних организација (па и држава-чланица), које су дале резултате према другим државама-кандидатима, са испуњењем услова који се односе на економске слободе, заштиту људских и мањинских права и унапређење осталих демократских принципа. Међународне организације ће примити у чланство државе-кандидате ако је исте неће оптеретити економски, политички и безбедносно унапредити организацију, односно ако постоји могућност да ће је унапредити у истом смислу. Ипак, уколико ова могућност и није реална може бити донета одлуку о пријему у чланство ако је економски, политички или геостратешки ризик од остављања односне државе-кандидата ван оквира организације већи од трошкова и ризика њеног пријема у чланство.

У савременим околностима, а у оквиру процедура пријема у чланство међународних организација кроз процес испуњавања услова, државе-кандидати би „прво требало да се припреме да, када постану чланице, буду спремне да преузму своје дужности и одговорности. Друго, важније, оне морају да докажу међународној заједници или чланицама међународне организације да су достојне потенцијалне чланице.”³⁰⁹ Ови процеси су узрочно-последично повезани и политика условљавања је механизам помоћу ког се и спроводе. Политика условљавања се манифестује пружањем помоћи и обећања чланства у међународним организацијама све док се државе-кандидати крећу ка демократској реформи власти. У супротном, подршка уступа место претњи неодобравања чланства. Чланство у међународним организацијама је вредност сама по себи, која средње развијеним или неразвијеним земљама даје улогу у процесу функционисања и одлучивања у међународним односима, али не би требало имати илузија да је утицај свих држава-чланица једнак. Пример је Савет безбедности УН где неколико великих сила ужива поштовање својих предлога и врши контролу деловања универзалне организације, једне од најзначајнијих и најутицајнијих на међународној сцени.

Подржавајући испуњење услова за пријема у чланство међународних организација „говоримо о прихватању стандарда, норми и принципа којима се преузимају западне институције система управљања – тзв. принципи међународног поретка и понашања,

³⁰⁹ Према: Stivachtis A. Yannis, *The State of European Integration*, Ashgate Publishing Limited, Gower House, Croft Road, Aldershot Hampshire GU11 3HR, England (2007), стр. 143.

специфична правила, организационе структуре и процедуре доношења одлука – и на тај начин се попуњава институционални вакуум створен напуштањем бившег система. У исто време процес пријема у чланство је механизам међународне управе и средство политичке контроле.”³¹⁰ Примењујући политику условљавања којом награђују државе-кандидате за усаглашавање са наведеним нормама, односно санкционишу супротно понашање, међународне и регионалне западне организације нуде помоћ и чланство државама-кандидатима и покушавају да економски либерализују и демократизују државе-кандидате према западним стандардима. „Стога политика условљавања нема само ефекат проширења постојећег система управљања већ је исто примењено као стратегија међународне управе према државама-кандидатима. У том смислу можемо да говоримо о »управљању помоћу пријема у чланство међународних организација«.”³¹¹

Иако је концепт условљавања важан за политику проширења чланства међународних организација (нпр. НАТО и ЕУ, а у смањеном и другачијем облику Савет Европе), она није дефинисана ни у једном међународном законском тексту, па није нужно ограничена у својој примени и обиму. Политика условљавања се користи не само да охрабри одређено понашање држава-кандидата у смислу економских, политичких, правних, војних, институционалних... промена, него и за одржавање *status-a quo*. Иницијално је коришћена као финансијски притисак и полуга да подстакне власт држава-кандидата на активности које редовно не би биле предузете³¹² и да се уздржи од оних које би предузела, а нису демократске или законите. Очекивања, значи, иду у правцу да владе држава-кандидата не би добровољно извршиле потребне реформе, или не довољно квалитетно и брзо. Политика условљавања је корисна јер мотивише државе-кандидате да убрзају реформе и делотворна је ако државе изврше промену политике коју не би предузеле без пресије од стране међународних организација. Други правац политике условљавања утиче на подржавање позитивних тенденција и подршку понашања које би државе-кандидати вероватно усвојиле.

Пријемом у чланство, или ускраћивањем чланства, међународне организације у економском и политичком смислу утичу на међународни имиџ и положај држава-кандидата, односно на унутрашњи статус њихових влада. У овом процесу, услови углавном функционишу као оквири легитимног понашања које се очекује од држава-кандидата. Ако су изгледи за пријем у чланство повољни, а утицај односне међународне

³¹⁰ Према: Hayoz Nicolas, Jesien Leszek, van Meurs Wim, *Enlarged EU – Enlarged Neighbourhood: Perspectives of the European Neighbourhood Policy*, Peter Lang, AG European Academic Publisher, Bern, Switzerland (2005), стр. 195.

³¹¹ *Ibid*

³¹² На пример, може се користити у циљу ефикасије примене постојећих закона, или за одржавање мира и стабилности.

организације у том смислу значајан, држава-кандидат прихвата и испуњава критеријуме и услове. Може се рећи да „политика условљавања има три општа циља: унапређење државних и административних капацитета држава-кандидата; ширење поштовања универзалних и основних људских права, у складу са међународним правом и декларацијама; и промовисање демократских структура, посебно вишестраначких избора.”³¹³ Иако постоји питање интереса појединих држава-чланица и опасност да исте злоупотребе положај за партикуларне интересе, економске, политичке и војне, морамо похвалити напор међународних организација које све задатке и циљеве могу уклопити у њихов основ, *modus operandi* и врхунски циљ – економску либерализацију и демократизацију држава-кандидата на свим нивоима.

4.2. Демократизација и тржишна либерализација држава-кандидата као приоритети међународних организација

Увођењем експлицитних политичких услова у оквиру мултилатералног кредитирања и билатералне помоћи велике силе су, кроз међународне финансијске институције и организације, промовисале политичке циљеве које су настојале да остваре путем економских и политичких реформи у државама којима су била потребна материјална средства, а касније и у државама-кандидатима за чланство у међународним организацијама. Ултимативни циљ међународних организација и западних влада (самостално, или у оквиру међународних организација), финансијски подржан, је слободна тржишна привреда и либерална демократија као искључиви модел развоја. Све транзиционе државе су осетиле међународни притисак у том смислу, нарочито од краја 1980-их година. До овог периода је примена политике условљавања била у домену политике међународних финансијских институција које су превасходно повезале кредите као финансијску подршку са испуњавањем економских критеријума и услова. Ипак, мора се рећи да су се и ММФ и Светска банка залагале за »добру владавину« (*Good governance*³¹⁴), која укључује и поштовање људских права³¹⁵ и политичких слобода,

³¹³ Brown William, *The European Union and Africa: The Restructuring of North-South Relations*, I.B.Tauris & Co Ltd, London, Great Britain (2002), стр. 117.

³¹⁴ „Светска банка је покренула програм о систему управљања у Африци чији је циљ био промовисање *добре владавине* на континенту. Основни принцип политике условљавања је био једноставан – афричке владе могу да очекују западну економску помоћ ако су посвећене политичким реформама које ће обезбедити владавину права, слободне и фер изборе, толеранцију према опозицији, поделу власти, транспарентност и предвидивост у владиним процесима и јачање владине одговорности, независност судства и друге промене које спадају у опус демократских реформи. Овај принцип је оправдан потребом осигурања економских реформи, које донаторска заједница промовише у Африци од раних 1980-их година под паролом структурних програма прилагођавања ММФ-а и Светске банке како би имале шансу за дугорочно преживљавање тако што се предузимају у оквиру који обухвата доказано опредељење за политичке реформе.” (Према: Olukoshi O. Adebayo, Wohlgemuth Lennart, *A road to Development: Africa in the 21st century*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala Sweden (1995), стр. 26.)

³¹⁵ „Међународне организације су условиле чланство критеријумима о поштовању људских права и демократији како би се легитимизовало место држава у међународној заједници или у оквиру регионалног

користећи политичко условљавање везано за економску помоћ. Временом, подршка демократизацији и тржишној либерализацији од стране међународних организација постаје пракса која подразумева синергијски однос између наметања стандарда, социјализације, развоја и реформи.

Међународне организације су, промовишући либерални међународни поредак, истакле демократизацију и тржишну економију као предуслове за чланство, и пружиле јак подстицај државама-кандидатима за политичке, економске и правне реформе. Ипак, суштина политике условљавања је, декларативно, била у демократизацији. У смислу спровођења овог циља демократију можемо да опишемо користећи дефиницију Елене Фиеро (*Elena Fierro*): „демократска власт се заснива на вољи народа редовно израженој путем слободних и поштених избора. Демократија има као своје начело поштовање људске личности и владавине права. Демократија је најбоља заштита слободе изражавања, толеранције свих група друштва и једнаких могућности за сваку особу. Демократија са својим представничким и плуралистичким карактером, подразумева одговорност према бирачима, обавезу државних органа да се повинују закону и правди и управљају непристрасно. Нико неће бити изнад закона...”³¹⁶ Демократија је, значи, „владавина народа; такав облик владавине у којој суверена моћ почива на народу као целини, а коју спроводи директно народ или изабрани представници.”³¹⁷ Или, по Орловићу, „суштина демократије се крије у партиципацији, конкуренцији и конкуренцији приликом избора политичких представника, али и у њиховој одговорности пред онима који су их изабрали.”³¹⁸

Међународне организације су отишле даље од ових дефиниција, па – поред владавине народа и права већине која поштује права мањине, и гарантовања основних људских права и слобода, поштених и слободних избора, једнакости пред законом и уставом, ограничене

груписања. И регионалне организације су користиле људска права и демократију као услове који указују на способност држава-кандидата да буду активни учесници међународне заједнице. Ово је најизраженије у европским организацијама, али је иста терминологија коришћена у пракси чланства регионалних организација изван Европе, мада у контексту суспензије и искључења из чланства. Суспендовањем држава-чланица због нарушавања демократије, међународне организације су показале да је чланство више од економије и безбедности и да обухвата и успостављање вредности и стандарда.” (Према: Duxbury Alison, *The Participation of States in International Organisations: The Role of Human Rights and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, UK (2011), стр. 266.)

³¹⁶ Fierro Elena, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, P.O. Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands (2003), стр. 114.

³¹⁷ Oxford English Dictionary (1933) (У: Reisinger M. William, *Odabrane definicije demokratije*, бр. 3. (<http://www.cpi.hr/download/links/en/6103.pdf> (25.10.2011.)). Видети и: Oxford Dictionaries - (<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/democracy?q=democracy> (10.11.2013.))

³¹⁸ Орловић Славиша, *Класична и савремена схватања демократије*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука УДЦ 321.7 (32.019.5), стр. 59. (Према: <http://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2010/05/3-Doc.-dr-Slaviša-Orlović-Klasična-i-savremena-shvatanja-demokratije.pdf> (14.11.2012.))

власти – постављају разноврсне услове, и то оне који се односе на: заштиту националног идентитета припадника мањина;³¹⁹ наоружање и нуклеарну пролиферацију; заштиту животне средине; законске и управне структуре успостављене за осигурање ефикасне заштите права детета и бригу о сирочадима;³²⁰ просечан број затвореника по квадратном метру ћелије; слободу удруживања;³²¹ родну равноправност;³²² прихватање сексуалних слобода и тд, уз перманентно инсистирање на економском и политичком плурализму, као и толеранцији, сарадњи и компромису. Сви ови, и други,³²³ услови произлазе из основних услова за пријем у чланство међународних организација »демократизације и тржишне либерализације«, а свешћемо их на неколико обухватних демократских принципа који ће у даљем тексту³²⁴ бити елаборирани *in extenso*: поштовање људских и мањинских права, реформа политичког система и институција, реформа правосуђа, тржишна економија и реформа економског система, добросуседски односи и регионална сарадња. Код ових критеријума се не ради само о успостављању вредности као услову за пријем у чланство, већ и о условима без којих чланство у сложеној међународној организацији није одрживо.

Иако се из наведеног назире да примена политике условљавања може бити разноврсна и широко тумачена, „демократизација, ка којој се нагло кренуло у периоду након Хладног рата, делом је одређена регионалним контекстом, европским, где је историја и заједничко геополитичко и друштвено-економско окружење креирало амбијент у коме су погледи на свет, цивилно друштво и препреке демократији слични.“³²⁵ Из тог разлога постоји дубља повезаност између ових држава-кандидата, па су оне усмераване ка демократској транзицији која није само хронолошки коинцидирала са придруживањем ЕУ, већ је једноставно, од распада биполаризма у међународним односима приоритет политике Запада према земљама у развоју био промоција демократије и либералне економије. С обзиром на користи које политика условљавања нуди и њен утицај је, и као резултат и као последица, значајан. Због потребе и жеље источноевропских држава-кандидата да се придруже европским организацијама, политика условљавања за чланство је постала најмоћније средство за подстицање демократизације, па је то разлог што можемо да

³¹⁹ Осигурање учешћа мањина у политичком и јавном животу, односно њихова заступљеност у изабраним телима, управи (на централном и локалном нивоу), полицији и правосуђу.

³²⁰ Систем хранитељских породица.

³²¹ Организација синдиката и струковних удружења у јавној управи уопште и посебно у војсци, полицији и правосуђу.

³²² Заступљеност жена у политичком животу, правосуђу, органима реда и државној управи, посебно када је реч о руководећим позицијама.

³²³ Финансијска, економска и политичка помоћ је, поред кредибилне посвећености економским реформама, сарадње са суседима и слободног кретања људи, роба и капитала, условљена великим бројем других услова: поштовање мировних споразума, права избеглица на повратак, сарадња са Међународним кривичним трибуналом (МКТ) и тд.

³²⁴ Видети: V/5. (стр. 257.)

³²⁵ Према: Grugel Jean, *Democracy without Borders: Transnationalization and Conditionality in New Democracies*, Routledge/ECPR Studies in European Political Science (2001), стр. 5.

говоримо о суштинској ескалацији примене политике условљавања у постхладноратовској ери. ЕУ је политици условљавања дала сасвим ново значење и нову снагу, и зато је у овом раду акценат управо на политици условљавања коју она спроводи.

Пракса ЕУ у вези пријема у чланство нам даје за право да ову организацију посматрамо као *sui generis* творевину која је дала замах политици условљавања и отишла најдаље у спровођењу овог феномена и, постигавши значајније резултате, постала образац концепта условљавања. Наведена „квалитативна промена политике условљавања је омогућена прогресивном интеграцијом и институционализацијом ЕУ и повећањем њеног значаја као гео-стратешки важног регионалног блока.”³²⁶ Када је почетком 1990-их година ЕУ најавила да је отворена за пријем у чланство држава Источне Европе и када је дефинисала користи и награде за спровођење реформских процеса држава-кандидата означена је прекретница у спољним односима и формулисању политике ЕУ. Источно-европске земље су, иако иритиране политиком условљавања, биле жељне да докажу да се, испуњавајући услове, убрзано реформишу и да су заслужиле чланство. Примењујући строгу политику условљавања притисака на државе-кандидате ЕУ је постала најутицајнија међународна организација. Остале међународне организације, било да су глобалне (УН), трансатлантске (НАТО) или регионалне (Савет Европе), су ојачале политику условљавања у 1990-им годинама, али су се и разликовале по ригидности примене и специфичним условима.³²⁷ Наведене међународне организације варирају и у мери у којој им је промовисање демократије приоритет, а ЕУ је испред других и у том погледу.

У овом периоду је и „нормативна димензија добила значај у политици међународних организација према државама-кандидатима јер политика условљавања све више пропагира прихватање цивилизацијских демократских норми као услов *par excellence* за пријем у њихово чланство. Објашњење за повећање нормативне релевантности почива у умањењу идеолошко-војних антагонизама.”³²⁸ Наиме, међународне организације настоје да увере државе-кандидате у вредност њихових циљева, правила и стандарда – истовремено их представљајући као услове. Ако су њихове тврдње и услови аргументовани, државе-кандидати ће лакше прихватити норме као легитимне и без принуде их испуњавати, нарочито ако су награђени финансијски, институционалним придруживањем и чланством у међународним организацијама. И *vice versa*, непоштовање и свако одступање од жељеног понашања ће се кажњавати смањењем или стопирањем помоћи и одбијањем

³²⁶ Према: Wichmann Nina, *Democratisation Without Societal Participation?*, Lit Verlag Dr.W.Hopf Berlin, Germany (2007), стр. 29.

³²⁷ Савет Европе је, нпр. био постојан као и ЕУ у вези услова о људским правима, али је имао блажи став у смислу да су се услови испуњавали обично након пријема у чланство, не пре. Напротив, НАТО подржава опште услове (укључујући нпр. успостављање уставне државне и цивилне контроле над оружаним снагама).

³²⁸ *Ibid*

пријема у чланство. Политика условљавања тако постаје ефикаснији начин притиска за имплементацију норми, стандарда, принципа и циљева међународних организација.

Следствено, испуњавање услова у смислу нормативне активности постаје показатељ којим се мери напредак у примени правила и стандарда, па међународне организације кроз процес сарадње, помоћи и дијалога са државама-кандидатима константно прате исто кроз примену норми и спровођење реформи. Државе-кандидати цену прихватања и усвајања норми правдају материјалном помоћи, чланством у међународним организацијама, порастом угледа, а унутрашњи протести опозиције су пригушени објашњењем даљих користи које извиру из чланства у односим међународним организацијама. „Управо норме, посебно конститутивне норме либералне западне међународне заједнице и норме везане за чланство западних организација, играју значајну улогу у објашњењу како су и зашто међународне организације (пре свих ЕУ, Савет Европе и НАТО) одлучиле да отворе процес пријема држава-кандидата у чланство. Променљива историја усаглашености држава-кандидата са нормама међународних организација и усвајање истих говори о разликовању и рангирању држава-кандидата у избору за чланство од стране међународних организација,³²⁹ али и о, видећемо, двоструким стандардима.

Међународне организације су, подржавајући демократизацију, успоставиле нове политичке критеријуме и инструменте као подршку и подстицај овом процесу у државама-кандидатима чиме су спољни фактори утицали на динамику демократизације и њен ток и учинили је вероватнијом. Истакнут је и значај међународног фактора, па се примећује све већи утицај политике условљавања у интеракцији међународних организација са државама-кандидатима. Међутим, намеће се питање да ли међународне организације, које пружају државама-кандидатима помоћ под условом поштовања људских права и других демократских принципа, можемо да оптужимо за мешање у унутрашње послове суверених држава и злоупотребу политике условљавања, као и за то да се однос више огледа у принуди и наметању услова него у помоћи и комуникацији? Питање је и да ли је у неким случајевима, „политика условљавања излишна (нпр. код влада којима је потребан благ притисак споља да се предузму реформе), и да ли би услове требало користити само тамо где су демократске реформе спорне. Одговор ћемо тражити у чињеници да постављање услова руководи владе у стремљењу ка наградама које се нуде, и даје им изговор за покретање непопуларних реформи³³⁰ када се додворавају бирачима.

³²⁹ Према: Linden H. Ronald, *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European State*, Rowman & Littlefield Publishers, INC, 4720 Boston Way, Lanham, Maryland 20706, USA (2002), стр. 3.

³³⁰ Према: Zielonka Jan, Pravda Alex, *Democratic Consolidation in Eastern Europe: International and Transnational Factors*, Oxford University Press, New York, USA (2001), стр. 38.

Одговор можемо наћи и у томе да је политика условљавања временом „стекла двоструку политичку димензију. Прво, материјална подршка међународних финансијских институције након 1989. године је експлицитно везана за испуњавање и економских и политичких критеријума. Друго, тада су усвојени принципи политике условљавања напредовали до повезивања политичких услова са будућим политичким (али и економским) користима и наградама. Док је примарни циљ политике условљавања претходних деценија био реформа економске политике – која је била еманација циља либерализације тржишта – током 1990-их година захтев за политичким реформама је постао исто тако важан услов.”³³¹ Ова, нова, политика условљавања која поставља политичке услове промовишући демократију и нудећи политичке користи водила је, са аспекта националног интереса и безбедности регионалних актера, не само међународном дијалогу о људским правима, већ и „хуманитарним интервенцијама” које су правдане (у неким случајевима злоупотребљене³³²) одбраном достигнутих међународних цивилизацијских стандарда. У сваком случају утицај политике условљавања „на друштвено-економске и политичке ставове држава-кандидата, нарочито додавши развој информационе и комуникационе технологије, као и глобалну повезаност,³³³ је постајао јачи повећавајући тако простор за непосредан и шири међународни утицај.”³³⁴

Узимајући у обзир речено, однос између пријема у међународне организације и демократизације није једноставан. Има мишљења да „утицај међународних организација на демократизацију држава-кандидата може деловати или применом политике условљавања или кроз социјализацију,”³³⁵ што би значило да се ова два процеса стриктно одвајају. Ипак, видећемо да је социјализација саставни део политике условљавања, уз све остале инструменте и механизме – и принудне и оне који то нису. Политика условљавања

³³¹ Према: van Meurs Wim, *Prospects and Risks Beyond EU Enlargement: Southeastern Europe: Weak States and Strong International Support*, Leske + Budrich, Opladen, Germany (2003), стр. 28.

³³² Бомбардовање СРЈ ради наводне заштите људских права на територији Косова и Метохије и назив ове „хуманитарне акције”, *Милосрдни анђео*, говоре о апсурдима савремене дипломатије и међународних односа, као и о „искрености” борбе за демократију. Можемо се упитати да ли је нарушавање суверенитета Србије на КиМ било ради интереса САД-а – да ли је прави разлог било војно присуство на Балкану (изградња Бондстила) или експлоатација сировина? У том смислу видети и фусноту 73.

³³³ У процесу глобалне примене међународних норми кроз процедуру пријема у чланство међународних организација демократски стандарди су били круцијални у одређивању којим државама-кандидатима ће бити одобрен пријем у чланство најзначајнијих међународних организација, а којима не. Снага утицаја, али и жеља за чланством, се може видети из чињенице да је јавна критика и понижење (»shaming«) део политике условљавања и пријема у чланство. Неуспех држава-кандидата у процесу пријема у чланство може имати последице по њен међународни положај и углед, али и унутрашњу стабилност.

³³⁴ Према: Severiano Teixeira Nuno, *The International Politics of Democratization: Comparative perspectives*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK (2008), стр. 4.

³³⁵ Према: Emerson Michael, *Democratisation in the European Neighbourhood*, Centre for European Policy Studies, Brussels (2005), стр. 17.

значи да међународне организације „степенују помоћ, рангирајући је од економских, политичких и институционалних подстицаја до пуноправног чланства под условом да су испуњени политички и економски услови, односно циљеви дате организације. Социјализација подразумева да међународне организације не спроводе само коерзивну политику, већ укључују државе-кандидате у сложене институционалне контакте и заједничке активности, нудећи модел за успешно испуњавање услова и спровођење реформи.”³³⁶ У пракси, два процеса, принудни и подстицајни (популарно названо »штап и шаргарепа«), су тесно повезана, до те мере да их често не можемо разликовати.

4.3. »Штап и шаргарепа« као полуге политике условљавања за пријем у чланство међународних организација

Примена политике условљавања, или, рекли бисмо, економска либерализација и ширење демократије у оквиру процеса глобализације,³³⁷ може да се посматра и као питање притиска који произлази из међународних економских и гео-политичких околности. Глобализација је постала начин трансформације држава у економском, политичком, институционалном, правном и друштвеном смислу. Државе-кандидати имају мало избора ако желе пријем у чланство међународних организација. Крај Хладног рата и победа тржишног капитализма нису само означили период када су западна економија и политички модели постали међународни стандард за државе које би да постану чланице међународних организација и интегришу се у глобални поредак, већ је то период када се многе државе суочавају са изазовима што међународне организације и користе да појачају утицај и спроведу циљеве. Сходно томе, демократски систем западне провенијенције функционише као образац за изградњу институција у државама-кандидатима које су у процесу транзиције. На тај начин „глобализација, схваћена као процес међусобног утицаја између глобалних и локалних система, проширује област демократије и тржишне економије, односно обликује процес демократизације кроз уношење институционалних модела, не само у Европи, већ и шире.”³³⁸ Али, поставља се питање да ли је могуће једноставно и брзо преузети стандарде и испунити све услове у процесу транзиције?

У одговору на ово питање поћи ћемо од тога да ако је пријем у чланство односних међународних организација приоритет спољне политике држава-кандидата оне ће се

³³⁶ Према: *Ibid*

³³⁷ У својој књизи „*Arguing for Independence*”, Стивен Максвел (Stephen Maxwell) је дефинисао »глобализацију« као „ширење вишеслојне међузависности светских друштава, која ограничава слободу свих држава а нарочито тешко погађа мале земље.” (У: Maclellan Nic, *Inside Story*, 09.09.2014, Peščanik.net, <http://pescanik.net/2014/09/stara-i-nova-kaledonija/> (17.09.2014.)

³³⁸ Grugel Jean, *Democracy without Borders: Transnationalization and Conditionality in New Democracies*, Routledge/ECPR Studies in European Political Science (2001), стр. 36.

повиновати међународним нормама и условима. У том случају следи награда похвалама, спољнополитичким повезивањем, материјалном помоћи, опраштањем дугова, кредитима, инвестицијама, трговинским привилегијама и повластицама, или пријемом у чланство међународних организација. Утицај коришћењем *подстицајног елемента* политике условљавања повећава очекиване користи награђивања код држава-кандидата, дајући њиховим владама мотив да економски либерализују и демократизују своје државе и друштва. Ипак, ако се награде за повиновање спољним притисцима виде као неадекватне, власти држава-кандидата неће довољно променити политику, а ауторитарни лидери могу и онемогућити реформе. И обрнуто, влада ће спровести реформе, ако сматра да су неопходне за чланство у међународним организацијама, а да су политичке, економске, безбедносне и друге користи веће од уложеног труда. Међународне организације зато играју двоструку игру – нуде награде и повећавају трошкове супротстављања изнетим условима, са циљем да ови буду већи од трошкова испуњавања услова.

Државе-кандидати које се на овај начин суочавају са препрекама на путу за пријем у чланство међународних организација имају, видимо, избор између »штапа« (ускраћивање помоћи, принуда, санкције) и »шаргарепе« (дијалог, помоћ, чланство). Могуће је добровољно прилагођавање међународним стандардима као последица настојања да се убрза процес транзиције и смање трошкови споразума и нагодби.³³⁹ У том случају *коерзивни карактер* политике условљавања се може умањити, али, генерално, задатак је да се превазиђу унутрашњи проблеми и да се државе-кандидати окрену међународним организацијама и међународној заједници како би нашле начине и средства за спровођење и одрживост реформи. Али, међународне организације утичу на државе-кандидате и коришћењем притиска и казни што може, али и не мора, водити преговарима који резултирају у финансијској помоћи и чланству ако државе-кандидати прихвате услове међународних организација. У том случају, када владе држава-кандидата не спроводе реформе и не крећу се у правцу економске либерализације и демократске транзиције, кажњене су губитком репутације, трговинским и економским губицима, међународном изолацијом, као и пружањем помоћи опозиционим групама.

Међутим, нагласићемо да због последица које коерзивна политика условљавања, нарочито казне, остављају на међусобне односе, постоји тенденција да међународне организације примењују методе стимулације, материјалних подстицаја и награђивања, као и друге позитивне мере у виду финансијске помоћи према угроженом становништву, пошто су повољније за сарадњу и унапређење односа. Ипак, можемо рећи да је политика условљавања суштински принудна јер када се не примењују казне, већ само обећања и

³³⁹ Тзв. нео-институционализам (Видети: *Ibid*, стр. 37.).

награде, могућност да иста изостану, првенствено чланство, јесте врста притиска и принуде и ту нема добровољности, нема власништва³⁴⁰ држава-кандидата над транзицијом и програмима реформе. Без обзира да ли се пријем у чланство, као инструмент политике условљавања у међународним организацијама, посматра као награда, или, у случају пролонгирања или одбијања, као казна, државе-кандидати ће се трудити да испуне услове зато што је пријем у чланство шанса да постану део система који је значајан економски и политички чинилац и партнер, при чему се сарадња у том контексту види као пут модернизације и решавања наслеђених проблема. Зато државе-кандидати настоје да пријемом у чланство међународних организација, бар формално, обезбеде улогу у регионалним и међународним односима и политици.

Међународне организације инструментализују ову потребу и жељу заинтересованих држава-кандидата да се интегришу у њихове структуре, па им, пресијајући их да унапреде и убрзају економске, политичке, институционалне, административне, прав(осуд)не, законодавне и војне реформе, намећу услове који се тичу корених дрштвених промена које воде владавини права и побољшању односа са суседима. Међународне организације се упуштају у пројекат проширења чланства под условом да се будуће чланице повинују њиховим правилима, нормама, стандардима, процедурама и политикама, али и пружају подршку државама у њиховој трансформацији ка демократским, безбедним и стабилним друштвима која ће чланством у датој међународној организацији допринети испуњењу циљева као што су: решавање актуелних међународних питања и изазова, прихватање цивилизацијских стандарда, борба против криминала, илегалне миграције, корупције, заштита животне средине, успостављање регионалне и колективне безбедности, усклађивање норми и стандарда у областима из надлежности дате међународне организације и тд. Притом не само државе-чланице, већ и државе-кандидати покушавају да заштите своје партикуларне националне интересе.

Интересантно је да претња ускраћивањем чланства у међународним организацијама може бити ефикаснији инструмент политике условљавања од било ког другог (нарочито у случају ЕУ). Применом стратегије давања или ускраћивања награда, као и наметања или уклањања казни, политика условљавања максимизира користи које пружају међународне организације, односно очекују државе-кандидати. С једне стране, прихватање услова јесте последица асиметричне међузависности и субординације између међународних организација и држава-кандидата. Али, постоји и метод социјализације као део политике условљавања који не зависи од моћи међународних организација, већ се усвајање стандарда и правила од стране држава-кандидата схвата као легитимно и објективно

³⁴⁰ »Власништво« држава-кандидата – видети: IV/3.2. (стр. 185.)

исправно, при чему постоји осећај припадности и без формалног статуса чланства. Питање је шта је боље – дипломатско убеђивање, притисак, социјализација, принуда, санкције, помоћ и подршка, *cost-benefit* калкулације, или комбинација свега наведеног адекватно ситуацији у конкретној држави-кандидату?

У тражењу одговора на ово питање видећемо да је политика »штапа и шаргарепе« доvela најпожељније међународне организације у привилегован положај да врше контролу и утицај на деловање држава-кандидата, на њихове унутрашње и спољне политичке и економске процесе. Који ће вид политике условљавања бити примењен може да зависи од тренутних околности и стратешких интереса конкретних међународних организација и њихових држава-чланица, нарочито најмоћнијих, више него од испуњења услова за чланство,³⁴¹ при чему морамо водити рачуна да се интереси протеком времена мењају. Одговор можемо свести на закључак да политика условљавања утиче на *cost-benefit* анализе влада држава-кандидата са циљем промовисања демократије, али ћемо видети и да, у *практици*, међународне организације теже да промене политички систем (ауторитарних) држава-кандидата путем политичких, дипломатских, економских, или принудних механизма. Државе-чланице међународних организација заинтересоване за ширење демократије, спроводећи политику условљавања, користе, дакле, и казне и награде, и претње и/или обећања истог, а да ли ће услови бити испуњени не зависи само од делотворности и врсте ових мера, већ и од степена зависности држава-кандидата од међународних организација, односно држава-чланица.

Ипак, „неки режими страхују од предаје власти толико да су спремни да дозволе негативне последице и знатне губитке због неспровођења реформи пре него што дозволе демократизацију. Чак је могуће замислити сценарио по ком влада заправо жели санкције, као начин консолидације своје власти преношењем кривице за своје неуспехе на спољне актере, међународну заједницу и међународне организације.”³⁴² Али, могуће је и да замислимо, можда и препознамо сопствени пример, да се ради одржавања на власти испуњавају и услови који су суштински против интереса и суверенитета држава-кандидата, а под маском пријема у чланство, рецимо, ЕУ као врховног националног интереса. У сваком случају, под условима међународне принуде, домаћа политичка елита има дилему – одбијање да се повинује условима међународних организација има своју *међународну цену*, али и послушничко понашање може бити скуп на унутрашњој сцени

³⁴¹ Нпр. разлог за проширење НАТО савеза 1952. год, када су Грчка и Турска постале чланице упркос њиховом проблематичном односу, био је стратешког карактера, као и пријем Португалије (1949. год.) и Шпаније (1982. год.), а уз занемаривање да ли су демократски услови за пријем у чланство испуњени.

³⁴² Према: Ambrosio Thomas, *Authoritarian Backlash: Russian Resistance to Democratization in the Former Soviet Union*, Ashgate Publishing Limited, Farnham, Surrey, England (2009), стр. 14.

када се услови међународних организација доживљавају као неприхватљиви и противни државним интересима. Зато, како би политика условљавања била успешна, *политичка цена* очувања власти влада држава-кандидата мора бити већа од оне која се односи на демократску транзицију. У овим калкулацијама политичких структура држава-кандидата се и крије оправданост примене коерзивне политике условљавања.

На терену калкулација политичка елита држава-кандидата прихватајући услове међународних организација уме и да банализује оправдање својих поступака објашњавајући домаћем јавном мњењу покораване као неопходни корак који ће дати осетне користи на унутрашњем плану. Али, с обзиром да се унутрашња политика не мења брзо, дубоко укорењене друштвене норме се неће лако променити, а привидно прихватање услова постаје један од начина за обезбеђење материјалних награда, па политика условљавања „постаје лак институционални начин за државе-кандидате да стекну међународне користи, производећи резултате који су далеко од идеала међународне заједнице и конкретних међународних организација, пошто је искрена жеља за реформама и демократизацијом ефективно замењена жељом за наградама.”³⁴³ Чак се владе држава-кандидата, у намери да избегну политичке последице прихватања услова, формално повинују захтевима међународних организација и оснивају демократске институције и оснивају нове привидно функционалне институције, настављајући са устаљеним недемократским деловањем држава-кандидата у циљу избегавања унутрашње цене прихватања услова који извиру из политике условљавања.³⁴⁴

Због наведених проблема политике условљавања, коначно оправдање или критику ћемо базирати на њеној способности да усмери деловање држава-кандидата у правцу свеобухватних друштвених реформи. У том контексту и питање карактера политике условљавања и њене усклађености са обећањима међународних организација? Евидентно је да је политика условљавања у кратком периоду стекла пресудан утицај на државе-кандидате од стране различитих међународних финансијских институција и организација, најочигледније у оквиру евро-атлантских организација. Видећемо да се политика условљавања, као што је речено, није ограничила на економску сферу из које је потекла, већ је, кроз политичко условљавање, проширена у правцу поштовања људских права, добре владавине и промоције осталих сегмената демократизације. Зато се намећу и друга питања – да ли пролиферација политике условљавања може ослабити могућности и капацитете држава-кандидата које су ионако крхке под теретом транзиционих изазова, као

³⁴³ Према: Caplan D. Richard, *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia*, Cambridge University Press, The Edinburgh Building, Cambridge CB2 2RU, UK (2005), стр. 31.

³⁴⁴ Нпр. у Србији, Савет за борбу против корупције као орган који је формиран (2001. год.) због притиска ЕУ у циљу јачања борбе против корупције, а чије ставове и савете Влада РС најчешће није узимала у обзир.

и да ли опште међународне околности и догађаји, као што су нпр. ратови и економске кризе, могу да утичу на државе-чланице у смислу проширења чланства, али и на државе-кандидате, односно на ставове јавног мњења и једних и других?

4.4. Јавно мњење држава-кандидата и држава-чланица – препрека реформама, односно проширењу међународних организација

Карактеристика односа међународних организација и држава-кандидата у оквиру процеса пријема у чланство је јавност рада, јер се обавља, најчешће јавном комуникацијом. Путем мас-медија се утиче на јавно мњење и држава-кандидата и држава-чланица међународних организација, али јавно мњење има и значајну улогу на односе међународних организација и држава-кандидата. Када говоримо о јавном мњењу незаобилазна тема је пропаганда коју примењују и међународне организације и државе-кандидати, како једне према другима, тако и према свом становништву. Пропандом усмереном ка сопственом јавном мњењу државе-кандидати желе да добију подршку за политичке циљеве, у овом случају за спровођење реформи неопходних за пријем у чланство одређених међународних организација. Оне, такође, врше међународну пропаганду настојећи да представници међународних организација и држава-чланица делују у корист остварења њиховог циља – чланства у међународној организацији. На другој страни државе-чланице дате међународне организације настоје да објасне свом становништву интерес међународне организације, па и становништва држава-чланица, да се конкретна држава-кандидат прими у чланство. Оба наведена вида пропаганде, и унутрашњи и међународни, су, у контексту остварења циљева политике условљавања, неодвојиви процеси.

Притом, нагласићемо став да је „строга примена услова не само у интересу садашњих и будућих држава-чланица, већ је и од кључне важности за задржавање подршке јавног мњења у државама-чланицама за процес пријема у чланство нових држава-кандидата.”³⁴⁵ Успостављање и очување тржишног либерализма и демократије може да се посматра, видели смо, као део припрема за проширење међународних организација, али и као један од мотива за пријем у чланство из визуре држава-кандидата. Управо је успешан развој свести јавног мишљења о неопходности прихватања услова неопходан за спровођење реформи и пријем у чланство. Ту се и огледа разлика између преговарања и пропаганде – поруке су у току *преговора* упућене политичким одлучиоцима у државама-кандидатима, а *пропагандне* поруке су упућене првенствено становништву. Али, у смислу примене политике условљавања за чланство у међународним организацијама, преговарање и пропаганда су елементи исте политике, јер се преговори најчешће састоје од убеђивања у

³⁴⁵ Према: Stivachtis A. Yannis, *The State of European Integration*, Ashgate Publishing Limited, Gower House, Croft Road, Aldershot Hampshire GU11 3HR, England (2007), стр. xix и xx.

правцу жељеног понашања држава-кандидата и спровођења неопходних реформи. Циљ је да у економску либерализацију и демократизацију поверују сви, прихвате их као изворно своју идеју, и буду убеђени у њихову неопходност – представници власти преговарањем, а становништво пропагандом.

Ипак, иако међународне организације (и државе-чланице) вешто манипулишу незадовољством становништва држава-кандидата у периоду транзиције, политички лидери држава-кандидата могу у извесној мери онемогућити страну пропаганду, па је изузетно важно да се управо власт придобије и убеди у потребу прихватања и спровођења услова тј. достизања универзалних цивилизацијских стандарда ако се жели брзо и квалитетно остварење одрживих реформи, нарочито ако постоје културолошке и друге разлике између држава-кандидата и држава-чланица датих међународних организација. У том смислу се наглашавају заједничке вредности и карактеристике, а минимизирају различитости. Али, и када су владе држава-кандидата уверене да су одређене политичке мере одговарајуће и неопходне исте се наводе као услови што може бити контрапродуктивно пошто изазива негативан одјек у јавном мњењу. У сваком случају, различите државе-кандидати захтевају различите приступе, па је потребно обезбедити да одлуке о пријему у чланство буду објективно донете и јасно идентификоване и пренете грађанима како држава-кандидата тако и држава-чланица међународних организација.

У том контексту је став јавног мњења кључ и процеса реформи и пријема у чланство јер постоји потенцијална опасност од пада подршке јавности у државама-кандидатима за чланство, с обзиром да одређене „интересне и политичке групе покушавају да успоре преговоре ако су им интереси угрожени. Поред наведеног, потенцијалне претње овом процесу су и недовољно познавање процеса пријема у чланство међународних организација, односно евентуалних позитивних резултата чланства, и одсуство институционалног и социјалног дијалога у том контексту. Постоји реална опасност да убрзање процеса пријема у чланство без доследних реформи, адекватног информисања јавности и укључивања у преговоре не успе.”³⁴⁶ Такође, део јавног мњења у државама-кандидатима постаје свестан и негативних последица приступања међународним организацијама³⁴⁷ у току транзиционих реформи. Политички лидери и грађани држава-кандидата свакако нису задовољни условима и прекомерним нарушавањем државног суверенитета,³⁴⁸ па је сходно томе могућа промена позитивног односа према чланству у

³⁴⁶ Према: Linden H. Ronald, *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European State*, Rowman & Littlefield Publishers, INC, 4720 Boston Way, Lanham, Maryland 20706, USA (2002), стр. 38.

³⁴⁷ Нпр. у случају ЕУ, аграрна реформа, конкуренција, продаја земљишта странцима.

³⁴⁸ „Мађарски премијер Виктор Орбан (Viktor Orbán) је отворено настојао да учврсти своју популарност оспоравањем начина на који је Мађарска третирана у току преговора о приступању ЕУ, док је Вацлав Клаус

датој међународној организацији. То је разлог наде националних лидера у државама-кандидатима да ће државе-чланице међународних организација чинити одређене уступке у току преговора о пријему у чланство.

Са којим се све проблемима у погледу јавног мњења сусрећу државе-кандидати и међународне организације и колико је јавно мњење као елемент политике условљавања важно, као и колико би примена политике условљавања била отежана без узимања у обзир истог, јасно видимо на примеру проширења ЕУ. Јавност је и унутар и изван ЕУ неодлучна и подељена по питању проширења иако политика и медији умеју да нереално представљају политику пријема у чланство ЕУ. Како се расправа о пријему у ЕУ првенствено развијала у државама-кандидатима, мада не потпуно искрено и отворено,³⁴⁹ „релативно мали број извора информација о ЕУ који имају тенденцију да дају веома позитивну слику је допуњен другим изворима информација (локалне власти, индустријски сектор, невладине организације) који гледају на пријем у чланство у смислу својих посебних интереса пре него у правцу шире националне политичке судбине.”³⁵⁰ Пошто се пажња помера ка практичним питањима – од идентитета и суверенитета, преко правног система и услова који се тичу пољопривреде, заштите животне средине и сл. – владе држава-кандидата решавају ова питања забринуте због могућих негативних последица пријема у чланство по њихове партикуларне интересе.

Истовремено, политичари сматрају да би географска припадност и „историјска кривица” Западне Европе која је оставила Источну Европу иза „гвоздене завесе”, као и њихова демократска уверења, требало да олакшају пријем у чланство ЕУ. Такође, због инсистирања на испуњењу наведених услова за чланство, пре свега оних проблематичних, лидери држава-кандидата које желе приступ ЕУ страхују да ће тако изгубити подршку јавности, као и да је процес пријема у чланство ЕУ сувише спор. Узрок ургентности који намећу владе држава-кандидата у преговорима је и у страху да одлагање пријема у чланство може бити праћено даљим падом јавне подршке чланству у ЕУ.³⁵¹ Стрепња има везе и са потребом да се бирачком телу дају конкретне политичке користи које произлазе

(Václav Klaus), председник парламента Чешке Републике, у јуну 2000. год. рекао да „Европа сада суштински изазива националне државе, посебно њихов суверенитет”. (Према: *Ibid*, стр. 43.) (Видети фусноту 427.)

³⁴⁹ Видети фусноту 380.

³⁵⁰ Према: *Ibid*, стр. 52.

³⁵¹ Интересантан је пример Србије – 2012/2013. год, када су и осведочени противници ЕУ усвојили реторику »ЕУ нема алтернативу«, подршка јавности у Србији за чланство у ЕУ пада на најнижи ниво од 2002. год, истовремено са ставовима да држава не би требало толико да попусти и ризикује (чак свој суверенитет по питању КиМ), а све због несигурног пријема у чланство. (Извор статистике: Канцеларија Владе РС за европске интеграције, као и Лидија Валтнер, *Никада мања подршка уласку Србије у ЕУ*, Данас.рс, (http://www.danas.rs/danasrs/politika/nikada_manja_podrska_ulasku_srbije_u_eu.56.html?news_id=254980 (28.01.2013.)))

из мукотрпног процеса економских, политичких и осталих транзиционих реформи јер политичка елита мора да води своје грађане кроз транзицију на што безболнији начин, ако је то уопште могуће. Лидери држава-кандидата настоје и да осигурају да њихови грађани подрже реформе и циљ пријема у чланство међународних организација, а притом им не одговара неизвесност која карактерише процес европских интеграција, мада у њој могу наћи оправдање за своје пропусте.

Дијаметрално супротну ситуацију имамо у државама-чланицама ЕУ, где не постоји жеља за проширењем чланства, напротив присутна је тежња да се процес успори (иако је јасно да ЕУ неће лако остварити идеју уједињења без општег прихватања исте од стране јавног мњења у државама-чланицама). То је један од разлога наметања нових услова државама-кандидатима што умногоме отежава положај власти која ионако тешко стање не може лако да оправда својим бирачима. Постоји и опасност да ће нејасни услови довести концепт условљавања у парадоксалну ситуацију у којој повећање броја услова угрожава ефикасност политике условљавања.³⁵² Како се сви услови могу тумачити екстензивно, то води до конфузије и становништва и политичара држава-кандидата.³⁵³ Политика условљавања ЕУ постаје „пример у ком институција везује пријем за испуњавање препорука. Међутим, ови облици притиска имају пре тенденцију да буду уопштенији и непрецизни него проглашени стратешким парадигмама.”³⁵⁴ У таквим околностима не изненађује низак степен сагласности са политиком условљавања, односно наведена пракса држава-кандидата да, у раскораку између жеља и могућности, у већем или мањем обиму, прихватају неке услове, правила и прописе само формално.

Одговор на питање да ли ће се процес проширења ЕУ показати успешним зависи и од способности лидера држава-чланица да убеди своје грађане да ће државе-кандидати не само испунити критеријуме и услове за чланство, већ и наставити да се тако понашају након што постану чланице. Ово нужно подразумева превазилажење проблема „засићености од проширења ЕУ”. У том смислу се лидери држава-чланица ЕУ³⁵⁵ суочавају

³⁵² Тзв. „Nonreform paradox”. (Gordon 1993; Collier 1997. – У: Devarajan Shantayanan, Dollar R. David., Holmgren Torgny, *Aid and Reform in Africa: Lessons from Ten Case Studies*, The World Bank, Washington, D.C., USA (2001), стр. 586.)

³⁵³ Нпр. у вези са чланством у ЕУ, нејасни и широки стандарди који су утврђени у Критеријумима из Копенхагена воде до проблема »покретне мете«, промене и умножавања услова.

³⁵⁴ Према: Eriksson Mikael, *Targeting Peace: Understanding UN and EU Targeted Sanctions*, Ashgate Publishing Limited Farnham, Surrey, England (2011), стр. 54.

³⁵⁵ Значај јавног мњења су нагласили и Романо Проди (*Romano Prodi*), председник Европске комисије (1999-2004) и Гинтер Ферхојген (*Günter Verheugen*), Европски комесар за проширење (1999-2004) који су још новембра 2000. год. истакли значај убеђивања грађана ЕУ и држава-кандидата у корист проширења ЕУ представљајући своје предлоге који би водили новом замаху у том процесу. (Опширније видети у: Linden H.

са јавним мњењем које није задовољно ценом промена и институционалним реформама које подразумева проширење.³⁵⁶ Постоји и друга страна ове медаље у контексту кризе европске монетарне уније, па и саме ЕУ да ће „нове” државе-чланице (нарочито будуће), више него „старе” државе-чланице, подржавати све одлуке које ће учврстити ЕУ. „Овај контраст између напретка у проширењу чланства ЕУ и криза, дужничких, економских, и оних везаних за проширење чланства, односно конфликта између овако амбициозног пројекта и унутрашњих страхова како држава-чланица тако и држава-кандидата, потврђује чињеницу да међународне организације које су релативно нове творевине са перманентним развојем, што ЕУ управо јесте, не могу у кризним временима да обезбеде осећај стабилности код јавног мњења својих чланица.”³⁵⁷

Догађаји у вези са дужничком кризом у Грчкој, Италији и Португалији крајем 2011. године, и кризом евра и избегличком кризом, као и изгласаним Брежитом, говоре у прилог тешкоћа које стоје на путу пријема у чланство ЕУ свих држава-кандидата, као и о томе да негативна еволуција јавног мњења има одраз у реалном животу. Ако се овај тренд настави, а наведене кризе ескалирају, доћи ће до негативних ефеката по испуњавање услова за пријем у чланство држава-кандидата јер је очигледно да се последице транзиције целокупног система држава-кандидата и усаглашавања са универзалним вредностима огледају у економским и политичким ломовима и неминовним жртвама. Посебно је тешко утицати на свест људи, а део популације држава-кандидата, по правилу економски угрожен, а парадоксално против промена, постављаће питање да ли су потребна тешка одрицања ради потенцијалног прогреса, нарочито у случају када је чланство у датој међународној организацији неизвесно и далеко. На другој страни имамо ситуацију да на плану примене политике условљавања има непринципијелних одступања у смислу оклевања са дестабилизацијом режима који су ауторитарни, али кооперативни. Оваква размишљања воде до ставова о опструкцији реформи због геополитичких разлога и/или двоструких стандарда, али о томе ћемо у наредном поглављу (видети IV/3.5.).

Ronald, *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European State*, Rowman & Littlefield Publishers, INC, 4720 Boston Way, Lanham, Maryland 20706, USA (2002), стр. 33-35.)

³⁵⁶ „Интересантно је да је Студија сачињена у мају 2000. год. од стране Групе за истраживање јавног мњења Средње Европе (*Central European Opinion Research Group – CEORG*) која наводи да је подршка ЕУ била већа у државама-кандидатима него у државама-чланицама ЕУ, као што су Аустрија, Данска, Финска, Француска, Шведска и Велика Британија. Међутим, мање се журило јавности неких држава-кандидата него њиховим лидерима – чак 51% Пољака је видело домаће реструктурирање и модернизацију као важније од брзог чланства, а 49% Мађара и 38% Чеха је имало сличне погледе.” (Према: *Ibid*, стр. 38.)

Негативна еволуција јавног мњења је потврђена у истраживањима Еуробарометра спроведеног унутар ЕУ и држава-кандидата у току 2001. год. (http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm ; http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_399_380_en.htm) (17.11.2012.))

³⁵⁷ Према: Linden H. Ronald, *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European State*, Rowman & Littlefield Publishers, INC, 4720 Boston Way, Lanham, Maryland 20706, USA (2002), стр. 34.

IV НАЧИН СПРОВОЂЕЊА (MODUS OPERANDI) ПОЛИТИКЕ УСЛОВЉАВАЊА

1. ИНСТРУМЕНТИ И МЕХАНИЗМИ ПОЛИТИКЕ УСЛОВЉАВАЊА

Следећи сегмент који обрађујемо је имплементација услова и спровођење реформи. Након што се установи листа услова и критеријума (која, видели смо не мора бити коначна), државама-кандидатима се, у циљу помоћи и сарадње, презентују конкретне могућности примене инструмената и процедура дате међународне организације у испуњавању услова и убрзању спровођења реформи, при чему је важан и одговор држава-кандидата, односно битних актера на њиховој унутрашњој сцени. Ако узмемо у обзир инструмент принуде, тј. коерцивни карактер политике условљавања, могли бисмо да закључимо да државе-кандидати не могу да утичу на услове. Међутим, оне се, првенствено, понашају у складу са својим интересима, па покушавају да утичу на испуњење услова наговештавајући приоритетне интересе и лобирајући за исте, али и да се не повинују свим условима, или да их модификују, као и да пролонгирају њихово испуњење. У жељи да убрзају пријем у чланство владе држава-кандидата често врше притисак претећи оставком, што може имати успеха у ситуацији када опозиција није наклоњена демократским реформама и међународној сарадњи или датој међународној организацији, или је милитантна, па представља опасност по регионалну безбедност и мир.

Да ли ће државе-кандидати на овај начин побољшати свој положај и шансе за пријем у чланство међународних организација и да ли ће то довести до јачања позитивне политике условљавања и повећања примене финансијских инструмената, материјалне помоћи и смањења интезитета ригидне политике условљавања, зависи од сваке конкретне ситуације. Али неутемељена претња може да буде контрапродуктивна и да угрози политички кредибилитет држава-кандидата и самим тим умањи шансе за пријем у чланство међународних организација. Ипак, у већини случајева државе-кандидати ће, подстакнуте најјачим инструментом политике условљавања, потенцијалним чланством, као наградом, спроводити реформе и испуњавати услове, односно усаглашавати се са стандардима међународних организација. Зато смо, говорећи о томе да се државама-кандидатима нуди *награда* ако испуне постављене услове, као и да се, истовремено, прети *казном* уколико се услови не испуне,³⁵⁸ односно да се држави-кандидату пружа помоћ, навели и обрадили основне инструменте деловања међународних организација у оквиру примене политике условљавања. Пошто се сви механизми и стратегије за утицај на понашање држава-кандидата међусобно прожимају неке ћемо нагласити, остале анализирати.

³⁵⁸ Видети фусноте 379 и 621.

Прво, *ширење информација* које је олакшано новим информационим и комуникационим технологијама, као и директна *промоција демократије* од стране међународних организација путем дипломатског убеђивања и претњи. Затим, *финансијска помоћ за демократију* где су западне владе, удружења, фондације и међународне организације повећале финансирање од 1990-их година за правне и законодавне реформе, грађанско-образовне програме, изборну помоћ, као и независне медије и грађанске организације, као и *лобирање* међународних институција и невладиних организације која скрећу међународну пажњу на проблеме кршења људских права, спорог развика демократије, изборних превара и других кршења међународних норми, па од међународних организација траже да се казне актери које карактеришу наведени проблеми. Који ће од ових или других³⁵⁹ механизма и метода бити примењени зависи од тренутних околности у државама-кандидатима, међународној заједници, али и стратешких интереса конкретне међународне организације (и држава-чланица) за чије се чланство аплицира.

Разноврсност инструмената политике условљавања можемо најбоље сагледати на примеру Европске уније. Рекли бисмо да је, када су се државе-кандидати окренуле ка ЕУ а ова понудила финансијску и програмску помоћ и пријем у чланство, *политика условљавања чланством* која се у данашњем, коерцивном, ригидном, облику примењује постала специфичан и ефикасан инструмент утицаја на демократске реформе на тлу Европе, али и узор другим међународним организацијама. Или да искористимо речи Марисе Кремона (*Marise Cremona*) да је политика условљавања „необичан, инструмент спољне политике ЕУ. Ограничен је географски, пошто је чланство у ЕУ отворено само за европске државе, али и временски јер када све државе-кандидати постану чланице ЕУ, пријем у чланство неће више бити тема њене спољне политике.”³⁶⁰ Остале инструменте које користи ЕУ можемо поделити на правно-формалне и политичко-финансијске. Од *правно-формалних инструмената* навешћемо конститутивне документе, уговоре, повеље, декларације, резолуције, смернице, препоруке, демарше, конвенције, Годишње извештаје Европске комисије, као и споразуме о стабилизацији и придруживању,³⁶¹ а епитет инструмената политике условљавања заслужују и стандарди декларисани у наведеним инструментима.

Од *политичко-финансијских инструмената* ЕУ користи своје традиционалне инструменте политике условљавања – отварање тржишта (смањење царина и ограничења); трговинске и споразуме о сарадњи, помоћи и придруживању; политички дијалог; пружање савета;

³⁵⁹ Нпр. међународно посматрање избора како би се осигурало њихово слободно и фер спровођење, као и наметање мера које делују у случајевима где су политичке реформе споре.

³⁶⁰ Према: Cremona Marise, *The Enlargement of the European Union*, European University Institute, Oxford University Press, Great Clarendon Street, Oxford (2003), стр. 109.

³⁶¹ Споразуми се користе као инструменти практичне припреме за пријем у чланство ЕУ.

развојне *Twinning* пројекте;³⁶² као и методе *gatekeeping-a*,³⁶³ мониторинга који претходи извештајима Комисије, предочавање модела доброг управљања и најбоље праксе, и многобројне програме за јачање демократије. Инструмент који се од почетка процеса проширења најчешће примењује од стране ЕУ у циљу стимулације реформи у државама-кандидатима је *финансијска*³⁶⁴ и *техничка* помоћ. Владе држава-кандидата су, ради добијања ове помоћи, доказале да су спремне да преузму ванредне мере како би оствариле пријем у чланство ЕУ. Тако је финансијска помоћ ЕУ, „делујући на основу *cost-benefit* калкулације, омогућила материјалне подстицаје и стимулације државама-кандидатима и мотивисала прихватање и испуњавање политичких и економских критеријума и услова. Материјална подршка дала је легитимитет свим укљученим актерима и помогла им да ојачају своју организациону базу и успоставе транснационалне везе.”³⁶⁵

³⁶² Видети фусноте 489 и 555.

³⁶³ Тзв. »*gatekeeping*« – док услови нису испуњени, врата ЕУ за наредну фазу преговарачког процеса о пријему у чланство су затворена.

³⁶⁴ „Године 1989. државе-чланице *OECD*-а су одлучиле да ће *финансијска помоћ* постати инструмент западне политике према државама-кандидатима за чланство у ЕУ. Подршка је, прво, пружена Пољској и Мађарској кроз *PHARE* програм, а координација програма условљеног напретком реформи у државама-кандидатима поверена је Европској комисији. Економски циљ програма је био пружање финансијске подршке реструктурирању привреде држава-кандидата у тржишне привреде, а коначни, политички циљ подршка успостављању либералне демократије и изградња институција. Успостављање механизма помоћи државама-кандидатима у оквиру *PHARE* програма је значило да ће ЕУ имати водећу улогу у примени политике условљавања у региону „Источне Европе”, па је овај проблем институционално дефинисан не као амерички или НАТО или као немачки, већ као проблем ЕУ. Био је то важан фактор повезан са другом одлуком, експлицитним стандардима политичког условљавања унутар програма, којом је *PHARE* помогао изградњу капацитета држава-кандидата да се ускладе са стандардима ЕУ. *PHARE* је проширен на Бугарску, Чехословачку, Румунију и Југославију, а Комисија је послала тимове за утврђивање чињеница о сваком апликанту. Након позива Копенхашког Савета 1993. год. државама-кандидатима да аплицирају за чланство ЕУ, *PHARE* је преусмерен ка испуњењу следећих услова: поштовање људских права, економска либерализација, владавина права, вишепартијски систем и одржавање слободних избора. Од 1997. год. када је покренут процес проширења од стране Луксембуршког Савета, у фази преговора о пријему у чланство ЕУ, *PHARE* је фокусиран искључиво на претприступне приоритете – изградњу институција и јачање административних капацитета за усклађивање са *acquis*-ом и његовим спровођењем – због чега је, пружањем помоћи државама-кандидатима, настојао да ојача демократске институције и администрацију, као и да помогне пројекте финансијског инвестирања и инфраструктурне пројекте у областима као што су транспорт и заштита животне средине. У олакшању политичке реформе и економске либерализације обезбеђена је помоћ само за државе-кандидате које су јасно прихватиле наведене услове. Комисија је кроз *PHARE* успела да дефинише и почне примену политике условљавања. Ипак, како су средства за *PHARE* била минимална у односу на финансијску помоћ за економски развој или за спровођење *acquis*-а ЕУ, он је временом изгубио значај. Суспензија *PHARE* помоћи је била прва мултилатерална казна/санкција уведена Југославији после избијања рата.” (Према: Eichengreen B., Frieden J., Hagen J. von, *Politics and Institutions in an Integrated Europe*, Springer-Verlag Berlin, Heidelberg, Germany (1995), стр. 199-200.)

³⁶⁵ Према: Sissenich Beate, *Building states Without Society – European Union Enlargement and the Transfer of EU Social Policy to Poland and Hungary*, Lexington Books, A division of Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 4501 Forbes Boulevard, Suite 200, United Kingdom (2007), стр. 54.

Дистрибуције техничке помоћи и финансијске подршке организована је кроз дијалог у оквиру више програма:

- CARDS (за Балкан) (Помоћ Заједнице за реконструкцију, развој и стабилизацију - *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization*) -

Морамо рећи да је „материјална помоћ такође подржала трансфер знања, и кроз *конференције, студијске посете, и упућивање саветника*, обезбедила контекст за социјално учење и социјализацију елита путем *tête à tête* интеракције.”³⁶⁶ Дакле, иако се државе-кандидати усаглашавају са условима Европске уније због пуноправног чланства, ЕУ рачуна и на тзв. *социјално учење* политичке елите, као и становништва. Пренос и усвајање стандарда и правила применом принципа политике условљавања и социјалним учењем често је у узајамном дејству. Социјално учење се спроводи било помоћу социјализације елита или путем колективног убешавања становништва држава-кандидата. „Промоција социјализације се врши кроз већу мобилност (визне олакшице, отклањање препрека за путовање), едукацију, истраживање, појачано учешће цивилног друштва и јачање политичког дијалога на дипломатским и политичким нивоима о другим питањима у билатералним и мултилатералним оквирима.”³⁶⁷ Ипак, нагласићемо да социјализација, као механизам и инструмент политике условљавања, не може да неутралише недостатак унутрашњих институционалних капацитета, али представља додатни утицај политике условљавања, у зависности од специфичних околности у државама-кандидатима.

Важан инструмент,³⁶⁸ у контексту европских интеграција, је и *Париска повеља за нову Европу* из 1990. године, коју су све европске владе формално прихватиле консензусом и објавиле да „су се обавезале да изграде, консолидују и ојачају демократију, као једини систем власти за њихове народе,”³⁶⁹ као и да ће пуно поштовање људских права бити темељ изградње нове Европе. Министри иностраних послова Европске комисије утврдили су 1991. године још један битан инструмент – *Смернице о признавању нових држава у*

<http://www.welcomeurope.com/news-europe/cards-community-assistance-reconstruction-development-stabilisation-12451+12351.html> и http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18002_en.htm (08.02.2012.)

- ТАСИС (за Заједницу Независних Држава) -

http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17003_en.htm (08.02.2012.)

- PHARE (за претприступне државе Централне и Источне Европе) -

http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50004_en.htm (08.02.2012.) и

- MEDA (за Медитеран) -

http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15006_en.htm (08.02.2012.)

³⁶⁶ Sissenich Beate, *Building states Without Society – European Union Enlargement and the Transfer of EU Social Policy to Poland and Hungary*, Lexington Books, A division of Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 4501 Forbes Boulevard, Suite 200, United Kingdom (2007), стр. 54.

³⁶⁷ Youngs Richard, *The European Union and Democracy Promotion: A Critical Global Assessment*, Johns Hopkins University Press, 2715 North Charles Street, Baltimore, Maryland 21218-4363, USA (2010), стр. 69.

³⁶⁸ Уз доле обрађене *Acquis communautaire* (V/4.1.), Копенхашке критеријуме (V/4.2.) и Агенду 2000 (фуснота 744).

³⁶⁹ Париска повеља за нову Европу - <http://www.osce.org/mc/39516> (19.11.2011.) (Видети фусноту 757.)

*Источној Европи и Совјетском Савезу.*³⁷⁰ Нагласићемо да „признавање ових држава захтева 1) поштовање владавине права, демократије и људских права; 2) гаранције за права етничких и националних група и мањина; 3) поштовање неповредивости граница; 4) прихватање обавезе у вези са разоружањем и набавком нуклеарног оружја и 5) обавезу да реше споразумом сва питања која се тичу државне сукцесије и регионалних спорова.”³⁷¹ Ови услови представљају једну од првих примена политике условљавања од стране ЕУ, а препоруке о поштовању људских и мањинских права одражавају циљеве *Саопштења Комисије о људским правима, демократији и развоју сарадње*³⁷² (март 1991. год.) и *Декларације о људским правима*³⁷³ (јун 1991. год, Европски Савет у Луксембургу).

Иако закључујемо да је ригидна политика условљавања у експанзији, нагласак је, видимо, и на позитивним мерама јер ЕУ даје предност убеђивању и наградама у односу на претње и казне, али се ни не устручава да примени ригидну политику условљавања када процени да је то сврсисходно. Ради се о томе да је, „насупротив предрасуди да је европска стратегија „шаргарепе” мање ефикасна од америчког опредељења за „штан”, перспектива чланства у ЕУ донела очите резултате након Хладног рата. Али не можемо ни да мислимо да је ЕУ политика шаргарепе искључиво вођена алтруистичким критеријумима и мотивима. Управо потреба да се постигне компромис између држава-чланица ЕУ често онемогућава усвајање строгих негативних мера.”³⁷⁴ ЕУ, у ствари, користи разноврсне, адекватне, инструменте политике условљавања према конкретним државама-кандидатима. Видели смо да се приликом преговора о пријему у чланство ЕУ води дијалог о обавезном преузимању заједничких тековина (*acquis communautaire*), као и о усклађивању са постојећим уговорима ЕУ, али и да то није крај условљавања држава-кандидата.

Један од механизма политике условљавања Европске уније је и тзв. *управљање приступањем*. „Само ограничен број учесника су директно укључени у управљање приступањем: Комисија, Савет министара спољних послова држава-чланица и владе држава-кандидата. Учешће Европског парламента и невладиних организација, који дневно утичу на процедуре доношења одлука ЕУ, као и парламената држава-кандидата је

³⁷⁰ Guidelines on the recognition of new states in Eastern Europe and in the Soviet Union - <http://oxfordindex.oup.com/view/10.1093/oi/authority.20110803100408177> (08.01.2012.)

³⁷¹ Di Giacomo Federico, Centre on European Law, *The EU Charter of Fundamental Rights: From Declaration to Binding Instrument*, Interdepartmental Research Centre on European Law, University of Bologna, Italy (2011), стр. 67.

³⁷² Commission Communication on human rights, democracy and development cooperation - <http://aei.pitt.edu/2937/> (22.01.2012.)

³⁷³ Declaration on Human rights - http://www.europarl.europa.eu/summits/luxembourg/default_en.htm ; http://www.centrodirittumani.unipd.it/a_temi/normedu/003_ue/1_2/1_2_3_en.pdf (10.01.2012.)

³⁷⁴ Према: Zielonka Jan, *Paradoxes of European foreign Policy*, Kluwer Law International, P.O. Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands (1998), стр. 6.

минорно.”³⁷⁵ Наведени органи, институције, правила и стандарди су ефикасан начин управљања државама које су, декларативно, задржале свој суверенитет (и државе-чланице и државе-кандидати), али које ипак имају систем заједничке управе. Када говоримо о управљању приступањем морамо навести и следеће инструменте политике условљавања ЕУ (комбинација правног и политичког инструмента) – *Процес стабилизације и придруживања* (ПСП),³⁷⁶ односно *Споразуме о стабилизацији и придруживању* (ССП)³⁷⁷ који представљају прве кораке ка чланству у ЕУ.

Наиме, „споразуми о стабилизацији и придруживању представљају начин операционализације политике условљавања и дају ЕУ утицај потребан да се државе-кандидати наведу да усвоје и спроведу политичке и економске реформе. Карактер споразума омогућава да се приоритет да реформама које ће бити обликоване према моделима ЕУ. ССП је уговорни однос, али, евидентно уговор сачињен између две неједнаке стране.”³⁷⁸ Стратегија ЕУ према државама-кандидатима је базирана на реалним очекивањима да ће се уговор, тј. услови, испунити на задовољавајући начин. Уговори успостављају формалне механизме који омогућавају ЕУ да спроведе своје циљеве и да државе-кандидати преузму заједничке тековине. У том смислу, државе-кандидати установљавају програме који се стално, на билатералној бази, развијају и координишу са ЕК, па су ССП са појединим државама-кандидатима прилагођени њиховим специфичним околностима, а истовремено се одређују заједнички економски (акценат на трговинским) и политички циљеви и подстиче регионална сарадња. ССП ступа на снагу када га све државе-чланице ратификују, а у међувремену се примењује *Прелазни трговински споразум* којим се либерализује трговина између ЕУ и државе-кандидата.³⁷⁹

Политика условљавања помоћу Процеса стабилизације и придруживања представља перманентно управљање приступањем јер се владе држава-кандидата уговорно обавезују и усмеравају ка свеопштим реформама. Политика условљавања се овде јавља као процес управљања односима чији је циљ стални прогрес држава-кандидата како би се осигурало да се реформе остваре без непотребних одлагања и проблема између њих и ЕУ.

³⁷⁵ Orbie Jan, *Europe's Global Role: External Policies of the European Union*, Ashgate Publishing Limited, Gower House, Croft Road, Aldershot, Hampshire GU11 3HR, England (2008), стр. 246.

³⁷⁶ Stabilization and Agreement Process (SAP) - http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/sap_en.htm (15.07.2014.)

³⁷⁷ Stabilization and Association Agreement (SAA) - http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/saa_en.htm (15.07.2014.)

³⁷⁸ Chandler David, *International Statebuilding: The Rise of Post-liberal Governance*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK (2010), стр. 108.

³⁷⁹ Србија и ЕУ су 29.04.2008. год. потписале ССП, а Скупштина Србије је исти ратификовала 09.09.2008. год. Ратификација је у ЕУ пролонгирана због недовољне сарадње Србије са Хашким трибуналом. Прва држава-чланица која је ратификовала ССП била је Шпанија, 21.06.2010. год. (Видети фусноту 621.)

„Деликатан процес управљања демократизацијом и реформама помера центар политичког деловања из унутрашње сфере ка међународној. ЕУ не одлучује само о условима и стандардима које државе-кандидати морају да прихвате – она настоји да има политички ангажман у државама-кандидатима и постане важан политички фактор настојећи да изазове потребне политичке одлуке о томе како да се процес реформи креће константно напред и што брже.”³⁸⁰ Дакле, циљ ПСП-а је да се државама-кандидатима помогне у успостављању капацитета за усвајање и спровођење *acquis*-а и европских и међународних стандарда.

Још један принцип је важан у оквиру примене политике условљавања Европске уније – принцип *диференцијације* који подразумева »билатерализам« и, опет, »флексибилност«. „Пријем у чланство ЕУ се састоји претежно од билатералних преговора између државе-кандидата и ЕУ, у којима Европска комисија игра улогу посредника. У »2004/2007 проширењу«, овај билатерални карактер онемогућио је државе-кандидате да представе заједнички фронт према ЕУ, а Унија је увела и принцип да се свака држава-кандидат третира посебно и на основу резултата што је представљало диференциран приступ политици условљавања. На овај начин, ЕУ је пренела одговорност на државе-кандидате,”³⁸¹ па је постало јасно да на пут за пријем у чланство може да утиче и конкретна држава-кандидат. Овај приступ проширење ЕУ отежава, али и чини фер јер нема разлога да било која држава-кандидат заостаје у процесу зато што нека друга држава-кандидат није испунила услове. Битна су конкретна дела држава-кандидата и што се брже испуне услови, прихватањем ЕУ стандарда и правила и спровођењем неопходних реформи, пре ће бити одобрен пријем у чланство.

Оваква примена политике условљавања и процес пријема у чланство довели су до такмичења између држава-кандидата и оне су покушале да затворе што више преговарачких поглавља у најкраћем могућем року. Исход је био систем »регате«,³⁸² а у пракси је то значило да ће пријем у чланство бити одобрен оним државама-кандидатима

³⁸⁰ „Процес политичког управљања оличен у ПСП резултира политичким процесом у државама-кандидатима, а према директивама ЕУ која отворено настоји да претвори политичка питања у техничка у намери да убрза процес реформи. ЕУ пресири политичке елите да избегну јавну расправу, а са циљем постизања прећутног друштвеног одобравања. Манипулативно коришћење политике условљавања форсира контроверзне реформе под маском техничких или административних потреба. У БиХ је нпр. предвиђена реформа полиције као техничка неопходност и услов за потписивање ССП, у време када није договорен ЕУ оквир за централизовану полицију. То је био покушај да се, под изговором техничке нужности, промени Дејтонски споразум и ослабе овлашћења Републике Српске.” (Према: Chandler David, *International Statebuilding: The Rise of Post-liberal Governance*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK (2010), стр. 111-112.)

³⁸¹ Према: Orbie Jan, *Europe's Global Role: External Policies of the European Union*, Ashgate Publishing Limited, Gower House, Croft Road, Aldershot, Hampshire GU11 3HR, England (2008), стр. 246.

³⁸² Видети фусноте 620 и 844.

које могу да испуне услове за пријем у чланство и да допринесу ЕУ. Значај диференцирања је у омогућавању интензивније сарадње држава-кандидата које у одређеним сферама политике условљавања могу и желе да напредују брже од осталих држава-кандидата. Циљ је да се флексибилнијим приступом омогући напредак држава-кандидата не мењајући притом заједничке тековине ЕУ које су обавезујуће и за будуће државе-чланице. Промишљања о флексибилности³⁸³ иду од мотива квалитативног продубљивања ЕУ (економска и монетарна унија) до перспективе ширења на Исток (што потенцијално слаби, или бар успорава интеграционе процесе и структуре), па је то метод којим државе-кандидати могу постићи виши ниво интеграције и њеног продубљивања.

У том смислу је, „на неформалном самиту Европског савета у Мајорци 1995. год. немачка влада изнела став да би требало почети преговоре о приступању само са Пољском, Мађарском и Чешком. Различити ставови о стратегији проширења постали су очигледни, нарочито немачко залагање за »диференцирани« приступ проширењу ЕУ. Затим је Европски савет у Мадриду исте године најавио да ће државе-кандидати бити третиране на равноправној основи. Немачки канцелар Хелмут Кол (*Helmut Kohl*) је после Самита у Мадриду, изјавио да принцип равноправног третмана није одбацио идеју диференцијације, напротив. За Немачку је једнак третман значио да ће свака држава-кандидат бити појединачно оцењивана, независно од ситуације у другим државама-кандидатима. Ово тумачење одражава став ЕК-е да се свака држава-кандидат мора оцењивати на основу резултата, те да ако су неке државе-кандидати направиле значајан напредак у припремама за чланство не би требало да буду задржане на путу ка ЕУ зато што друге нису достигле исти ниво. Европски савет у Мадриду је потврдио тенденцију ка индивидуалном приступу.”³⁸⁴ Да није све, ипак, зависило од резултата у контексту диференцираног приступа политици условљавања, већ и од геополитике, говори нам и пример балтичких држава (Естонија, Летонија и Литванија), али и други примери наведени у дисертацији.³⁸⁵

³⁸³ О концепту флексибилности опширније видети у: Weidenfeld Werner, Wessels Wolfgang, *Evropa od A do Š – Priručnik za evropsku integraciju*, Bundeszentrale für politische Bildung/Radna grupa za političko obrazovanje AG Breitenbildung, Fondacija Konrad Adenauer (2004), стр. 152-155.

³⁸⁴ Према: Elsuwege Peter Van, *From Soviet Republics to EU Member State: A Legal and Political Assessment of the Baltic states' Accession to the EU*, IDC Publishers, Martinus Nijhoff Publishers and VSP, The Netherlands (2008), стр. 233.

³⁸⁵ „Импликације различитог правног статуса, нпр. балтичких држава, су постале очигледне у вези са питањем НАТО проширења. У одговору на чврст протест Русије проширењу НАТО савеза на територију бившег СССР-а, литвански парламент је усвојио посебан меморандум истакавши да, са становишта међународног права, Литванија никада није била саставни део СССР-а, те да не постоји разлог да се опструира интеграција Литваније у НАТО на основу тога што је била бивша совјетска република. Коначно пријем у чланство Естоније, Летоније и Литваније 29.03.2004. год. потврдио је Балтичку тезу о државном континуитету. Естонија, Летонија и Литванија су третиране као државе из Централне и Источне Европе, а не као републике бившег Совјетског Савеза.” (Према: *Ibid*, стр. 69. (Видети фусноту 592.)

Али, не ради се само о томе да се у складу са принципом диференцијације, тј. награђивања према резултатима, свака држава-кандидат оцени појединачно и независно од осталих. Наиме, неки од услова за испитивање од стране Комисије варирају у току фазе пријема у чланство што представља важан политички инструмент политике условљавања. Такође су, у зависности од обављене евалуације, предвиђене „бројне ‘санкције’ као последње средство против држава-кандидата које нису послушне, у распону од суспензије или раскида релевантних уговора преко других ‘одговарајућих корака’, укључујући обуставу финансијске помоћи³⁸⁶ и/или трговинских преференцијала, до ускраћивања чланства... Ово је јасно илустровано закључцима савета о условљавању из 1997. године, где је, на пример, отварање преговора о уговорним односима изричито подвргнуто кредибилној посвећености... усаглашавању са опште признатим стандардима мањинских права.”³⁸⁷ Инструменти и методе попут ових пресијају државе-кандидате да испуњавају услове за чланство у ЕУ према очекиваној динамици и путањи.

Инструменти са директним политичким утицајем који се користе приликом примене политике условљавања ЕУ су и *стратешке одлуке Европског савета* о општим политикама према државама-кандидатима базирани на Годишњим извештајима Комисије. Савет је 1997. године усвојио *Закључке о принципу условљавања* који регулишу развој односа ЕУ са државама-кандидатима југоисточне Европе (Албанија, БиХ, Хрватска, СРЈ, БЈРМ).³⁸⁸ Предвиђени услови су и општи и специфични за поједине државе-кандидате, што је био начин да државе-кандидати буду припремљеније за чланство и да се ЕУ заштити. „Општи услови укључују слободне и поштене изборе, независне медије, као и усклађеност са *Општим оквирним споразумом за мир (General Framework Agreement for Peace)*, али и реадмисију држављана држава-кандидата који су незаконито на територији држава-чланица ЕУ.”³⁸⁹ Усвојен је градиран приступ који подразумева да ће се различити степени политике условљавања применити како на трговинске преференцијале, финансијску помоћ и економску сарадњу, тако и на уговорне односе. „Политичка,

³⁸⁶ Ако државе-кандидати не испуњавају услове у вези са конкретним циљевима економских, политичких и друштвених реформи, нити спроводе предвиђене пројекте увек постоји могућност да финансијска помоћ ЕУ буде замрзнута, односно да програми помоћи ЕУ буду обустављени (тзв. *програмско условљавање*).

³⁸⁷ Pentassuglia Gaetano, *Minorities in International Law: An Introductory study*, European Centre for Minority Issues, Council of Europe Publishing, Strasbourg, France (2002), стр. 216.

³⁸⁸ Communication from the Commission to the Council on operational conclusions - EU stabilisation and association process for countries of South-Eastern Europe Bosnia and Herzegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52000DC0049> (07.07.2014.)

³⁸⁹ *Cambridge Yearbook of European Legal Studies, Volume 2*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 5804 NE Hassalo Street, USA (2000), стр. 483.

економска и правна разматрања су тако доведена у први план широких напора да се консолидује мир, демократија и људска права.”³⁹⁰

Интересантан инструмент политике условљавања је и тзв. *lock-in* механизам.³⁹¹ Политика условљавања ЕУ је била релевантан и делотворан начин „закључавања демократских промена”³⁹² у крхким државама-кандидатима које су се бориле са унутрашњим ограничењима произашлих из политичких несугласица либерално-демократских и националистичко-ауторитарних партија.”³⁹³ Инструменти политике условљавања су на тај начин помогли јачању и трансформацији опозиционих политичких партија мењајући политичке програме партија на власти или оних које би евентуално освојиле власт.³⁹⁴ Анализирајући ставове политичких партија у последње две деценије јасно је да су и бивши противници чланства у ЕУ прихватили примамљиве подстицаје и награде и ублажили политичке ставове, неки их и потпуно променили.³⁹⁵ Иако је, очигледно, утицај међународних актера значајан ситуација није иста за све државе-кандидате пошто нису све имале исту стартну позицију. Ипак, евентуално чланство приморава чак и „проблематичне” државе-кандидате да превазиђу препреке како би биле спремне, заједно са осталим државама-кандидатима, за улазак у ЕУ.³⁹⁶

³⁹⁰ Pentassuglia Gaetano, *Minorities in International Law: An Introductory study*, European Centre for Minority Issues, Council of Europe Publishing, Strasbourg, France (2002), стр. 216.

³⁹¹ Видети фусноте: 223, 426 и 692.

³⁹² Видети фусноте 223 и 301.

³⁹³ Carr Fergus, Massey Andrew, *Public Policy and the New European Agendas*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK (2006), стр. 96.

³⁹⁴ Политичка елита Србије од половине прве декаде XXI века базира опстанак на власти на паролу „ЕУ нема алтернативу” (уз „и ЕУ и КиМ”). Зато је била у пат-позицији, заробљена између жеља и могућности – није могла да одустане од ЕУ, а услов добросуседства са тзв. Косовом је неприхватљив (видети фусноту 577). Истовремено, комбинација *acquis* условљавања и утицаја интересних група и тајкуна на законодавни процес, као и поделе изборног плена (пост)изборних коалиција и непотизма довела је до проблема усклађивања са законодавством ЕУ, али и са применом усвојених закона, те енормног пораста броја запослених у администрацији и настајања многобројних технократских агенција и других државних органа.

³⁹⁵ „Приметна је тенденција адаптирања ставова политичких елита у државама-кандидатима у циљу придобијања међународних организација и гласача. Ову тенденцију видимо у свим државама-кандидатима за чланство у ЕУ: Пољској (популиста Андреј Лепер (*Andrzej Lepper*) је прихватио Европу, мада невољно), Словачкој (бивши анти-западни популиста Владимир Мечијар (*Vladimír Mečiar*) је прихватио неминовност ЕУ), Румунији (после 1996. год. утицај фашистички оријентисаног Вадима Тудора (*Corneliu Vadim Tudor*) је смањен), Бугарској (евроскептични социјалисти су се делимично трансформисали и маргинализовали), Хрватској након 2000. год, Србији (СНС (бивша СРС) и СПС, прим. аут.), Македонији, Црној гори.” (Према: Boduszyński P. Mieczysław, *Regime Change in the Yugoslav Successor States: Divergent Paths toward a New Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, USA (2010), стр. 296.)

³⁹⁶ „Када су либералне партије биле у владама држава-кандидата, промене које су оне спровеле довеле су до напретка у европским интеграцијама. Народне партије су стога прилагодили своје политичке циљеве како би очувале постигнуте користи од интеграција. Након што су велике националистичко-ауторитарне странке у Хрватској (*HDZ*), Румунији (*PDSR*) и Словачкој (*HZDS*) надгласане и избачене из влада, Румунија и Словачка су почеле преговоре о приступању са ЕУ, а Хрватска је аплицирала за чланство. Тада су ове партије промениле своје програме и недвосмислено се изјасниле за европске интеграције. Када су се *PDSR* и *HDZ* вратили на власт 2000, односно 2003. год, остале су на курсу реформи и интеграција. Тако је *lock-in*

Додаћемо и нагласити да су „примарни инструменти којима се ЕУ обраћа државама-кандидатима *Годишњи извештаји и званичне декларације* (Председничке декларације, демарши и Парламентарне резолуције). Дијалог се одвија преко локалних мисија, посета званичника ЕУ, кадрова држава-кандидата у Бриселу (*Commission country-desk personnel in Brussels*), и путем утицаја на *састанцима одбора за приступање (Join-committee meetings)* на различитим нивоима у државама-кандидатима. ЕУ користи и догађаје као што су одржавање *састанака Европског савета* да подстакне и убрза политичке промене у државама-кандидатима. Генерално, ЕУ јасно практикује политику условљавања.”³⁹⁷ Очито је процес пријема у чланство ЕУ, посебно прихватањем Копенхашких критеријума (као и *ad hoc* услова) постао снажан и према свим државама-кандидатима лако употребљив инструмент у њеним настојањима да утиче на развој и дешавања у региону експанзије ЕУ. Политика условљавања чланством се, дакле, показала као покретач унутрашњих промена и најефикаснији инструмент демократске консолидације држава-кандидата, али је њена ефикасност ограничена економским и политичким приликама држава-кандидата.

2. ПРИНЦИПИ ПОЛИТИКЕ УСЛОВЉАВАЊА

2.1. Кредибилитет – предвидивост и доследност спровођења политике условљавања

Кредибилитет, као принцип који утиче на ефикасност политике условљавања, првенствено подразумева *кредибилитет међународних организација* и односи се на извесност обећаних награда – пре свега пријем у чланство након испуњења услова или бар висок степен вероватноће у том смислу. Понуда чланства и њена условна природа морају да буду јасне, поуздане и као такве оне јесу најјачи подстицај од стране међународних организација, али нису довољне за апсолутни утицај на државе-кандидате. Обећање, везано за претњу казном, такође, би требало да буде кредибилно. Следствено томе, политика условљавања ће бити кредибилна и ако се манифестује кроз веродостојну претњу искључењем из процеса преговора о чланству, јер непостојање кредибилитета претњи води ниском степену прихватања и испуњавања услова. Али, кредибилитет претње искључења из процеса пријема у чланство међународних организација се смањује како процес преговора напредује. Међународне организације могу повећати кредибилитет својих подстицаја и претњи инсистирањем на доследној примени услова и јасним порукама о томе шта државе-кандидати морају да ураде како би добиле награду на основу резултата. Кредибилитет награда и претњи зависи од неколико фактора.

ефекат интеграција створио зависност путем промена у влади. Преговори о приступању са Румунијом и Словачком почели су 2000. год, а са Хрватском 2005. год.” (Према: Carr Fergus, Massey Andrew, *Public Policy and the New European Agendas*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK (2006), стр. 93.)

³⁹⁷ Kelley Green Judith, *Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives*, Princeton University Press, 41 William Street, Princeton, New Jersey 08540, USA (2004), стр. 19.

Први фактор се односи на *»способност међународних организација да спроведу обећања или претње«*.³⁹⁸ Са једне стране, нема увек сагласности између држава-чланица по питању динамике пријема појединих држава-кандидата,³⁹⁹ али, са друге стране, постоји и опасност у вези кредибилитета – „ако је вероватноћа пријема у чланство висока, а претња обуставом преговора мала или не постоји, политика условљавања у конкретном случају може да буде подривена пошто државе-кандидати (не)реално сматрају да ће у сваком случају, пре или касније, бити примљене у чланство, па њихове владе не желе да довољно убрзају процес транзиције и реформи нити да чине уступке које би их могли коштати на унутрашњењем плану.“⁴⁰⁰ Зато кредибилитет подразумева не само да држава-кандидат мора бити сигурна да ће међународна организација испунити обећање, већ и да ће пријем у чланство бити омогућен само као одговор на сагласност са постављеним условима и испуњење истих с обзиром да „кредибилна перспектива чланства неће увек бити довољна за примену политике условљавања. Владе држава-кандидата које нису у потпуности одустале од *не-демократских* институција и пракси, тешко се прилагођавају и радије угрожавају своје шансе за пријем у чланство него да ризикују власт.“⁴⁰¹

Битан предуслов за чланство у међународним организацијама је и *кредибилитет држава-кандидата*. Да би државе-кандидати биле посматране као поуздани партнери очекује се да, поред функционалног демократског политичког, као и економског система, пруже јасна уверавања да су услове прихватиле зато што верују да су исти пожељна цивилизацијска тековина, те да су спремне да их не само законски формулишу, већ и спроведу, али и да преузму обавезе које проистичу из чланства односних међународне организација. У том контексту, а у намери да остваре пријем у чланство међународних организација, државе-кандидати настоје да се представе као подобни и пожељни партнери

³⁹⁸ Иако се државе-кандидати понекад различито третирају, примена политике условљавања за нпр. чланство ЕУ а према државама-кандидатима Централне и Источне Европе је била углавном систематична. Ипак, „питање је да ли је ЕУ увек доследна у критикама недемократске праксе. Нпр. аутократски стил Салија Берише (*Sali Berisha*) и наводно намештање албанских избора 1996. год. није критиковано због доприноса одржавању стабилности у земљи. На другој страни, ЕУ је била доследна у погледу захтева да се испуне демократски услови пре отварања преговора о приступању – пример је одлука Европског савета да искључи Словачку (видети фусноту 618, прим. аут.) из групе земаља са којима су отворени преговори о приступању 1998. год. због недемократских тенденција под Мечијаровим режимом, иако је напредак у економском и законодавном усаглашавању био приметан.“ (Према: Ramet P. Sabrina, *Central and Southeast European Politics Since 1989*, Cambridge University Press, The Edinburgh Building, стр. 525.)

³⁹⁹ Да не постоји сагласност између држава-чланица у том смислу, као и да неке државе-чланице због партикуларних интереса, форсирају поједине кандидате говори и пример Немачке која је 1995. год. Пољској, Чешкој и Мађарској обећала чланство у ЕУ до 2000. год. (Пример преузет из: Schimmelfennig Frank, Sedelmeier Ulrich, *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, Sage House, 512 East State street, Ithaca, New York 14850, USA (2005), стр. 73.)

⁴⁰⁰ Према: *Ibid*, стр. 37.

⁴⁰¹ Према: Carr Fergus, Massey Andrew, *Public Policy and the New European Agendas*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK (2006), стр. 90.

у спровођењу циљева конкретних међународних организација. Ипак, иако је понуда чланства кредибилан подстицај државама-кандидатима резултати политике условљавања зависе од повољних унутрашњих политичких и економских околности у државама-кандидатима и способности њених власти да подреде личне и партијске интересе државним. Чак је и за *про-демократску* власт основни унутрашњи фактор, видели смо, цена прилагођавања кроз испуњавање услова међународних организација коју владе држава-кандидата морају да оправдају пред јавним мњењем и на изборима.

Када говоримо о цени прихватања услова, мислимо на политичку цену дешавања на унутрашњем плану пошто ће од ње зависити успех условљавања. Притом, смањење аутономије држава-кандидата у њиховом деловању, у оквиру политике условљавања, резултира умањењем суверенитета, а то свака држава жели да избегне. Понекад и знатне користи које чланство нуди не морају нужно да воде апсолутној послушности и извршењу свих услова ако је политичка цена таквог понашања за владу државе-кандидата неприхватљива, јер награде могу бити далеке или недостижне.⁴⁰² Зато утицај међународних организација варира у складу са констелацијом снага политичких партија у државама-кандидатима. На пример, у вези са питањима мањина ситуација зависи и од снаге националистичких странака у парламенту дате државе-кандидата. Дакле, кредибилна понуда награда и ниска политичка цена по власт су неопходни чиниоци за сагласност држава-кандидата са условима за чланство, па се владе држава-кандидата усклађују са условима ако су они експлицитно повезани првенствено са јасним изгледима за пријем у чланство међународних организација. У супротном, демократске реформе се вероватно неће догодити, или не довољно брзо.⁴⁰³

Притом су, „декларативно, услови за чланство најчешће постављени ригидно, али је немогуће избећи питање да ли се при пријему у чланство конкретне државе-кандидата доноси политичка одлука. Да ли је могуће да због различитих геостратешких, историјских, демографских, цивилизацијских, па и религијских и др. разлога неке државе-кандидати постану чланице односне међународне организације пре других иако су на сличном нивоу по испуњености конкретних политичких услова. На пример у случају пријема у чланство ЕУ – Турска, Украјина, Белорусија,⁴⁰⁴ или Бугарска, Румунија и Хрватска. Питање је којима је од ових држава-кандидата и којим редоследом требало да буде одобрено

⁴⁰² Нарочито је тешко платити високу политичку цену у случају пријема у чланство ЕУ зато што је испуњавање услова повезано са компликованим процесом пријема у чланство или са непримереним условима (нпр. у случају Србије одрицање од дела територије).

⁴⁰³ Тако је нпр. утицај ЕУ био слаб пре него што се ЕУ обавезала на „источно проширење” 1993. год. у Копенхагену.

⁴⁰⁴ Schimmelfennig Frank, Sedelmeier Ulrich, *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, Sage House, 512 East State street, Ithaca, New York 14850, USA (2005), стр. 34.

чланство у ЕУ, као и да ли ће, из наведених разлога, неке постати чланице. Нарочито је илустративан случај пријема Румуније и Бугарске у чланство ЕУ, као и разлози за исто.⁴⁰⁵ Наведени примери нас воде до помисли да ће кредибилитет политике условљавања бити умањен ако се не награде и у чланство не приме државе-кандидати које су позитивно одговориле на примену политике условљавања прихватајући и испуњавајући услове.

Други фактор који утиче на кредибилитет награда и претњи је *»способност међународних организација да надгледају поштовање испуњавања услова«* с обзиром да кредибилитет међународних организација подразумева процену и, у складу са њом, одлуку када је оправдан пријем у чланство дате државе-кандидата. Неопходан је систем надзора и евалуације који ће анализирати разлику између држава-кандидата које напредују и оних који не испуњавају постављене услове. Како кредибилитет зависи од доследности спровођења политике условљавања, одлука о пријему у чланство мора да буде донета транспарентно и доследно принципима концепта условљавања. У супротном дата међународна организација ће изгубити кредибилитет према другим државама-кандидатима. Доследност у једнакој примени услова према различитим државама-кандидатима је значајан проблем у спровођењу политике условљавања ако узмемо у обзир да мониторинг и процена сваке државе-кандидата није једноставан задатак. Наиме, кредибилитет политике условљавања је ослабљен ако међународна организација не учини услове постојаним, односно када пошаље контрадикторне закључке и сигнале о неопходним условима.⁴⁰⁶

Битан елемент начела кредибилитета представља и *»одређеност услова«* која се односи на њихову јасноћу и формалност. „Када су услови изнети изричито, формализовани су и више 'легализовани' и то им даје већу одређеност. Одређеност је корисна зато што има информативну вредност и пружа недвосмислене критеријуме за државе-кандидате како би се знало који услови морају да се испуне, али и да их је неопходно испунити потпуно и доследно уколико се жели чланство. Одређеност, на тај начин повећава кредибилитет

⁴⁰⁵ Видети: IV.4. Преговори и субординација (стр. 214.), као и фусноте 158, 583.

⁴⁰⁶ „У вези са регионалном политиком, Комисија ЕУ је у почетку промовисала далекосежан програм регионализације, делом због тога што ЕУ сматра децентрализацију корисном за демократизацију. Међутим, законодавство ЕУ захтева само формирање статистичких регионалних јединица за израчунавање финансијских издвајања кроз регионалну политику ЕУ, уместо стварне делегације власти на регионалном нивоу. Штавише Комисија је накнадно препоручила да би централна влада требало да управља регионалним фондовима, што изгледа ефикасније. Ове контрадикторне поруке поткопавају утицај ЕУ на регионализацију...” (Ramet P. Sabrina, *Central and Southeast European Politics Since 1989*, Cambridge University Press, The Edinburgh Building, Cambridge CB2 8RU, UK (2010), стр. 525.)

Потенцијално се може јавити и проблем да, имајући у виду историјске, етничке, религијске и др. околности у неким државама-кандидатима, а услед тенденција регионализације, дође до сепаратистичких аспирација, чак и сецесије, па можемо имати ситуацију немогућности испуњења услова *»добросуседства«*.

политике условљавања јер државе-кандидати не могу да мењају или тумаче услове,⁴⁰⁷ нити имају недоумице у вези садржине истих. На другој страни, одређеност омогућава државама-кандидатима да захтевају од међународних организација одобрење пријема у чланство када услове испуне. Дакле, кредибилитет, односно сигурност пријема у чланство међународних организација, заснован на прецизно одређеним условима, повезан је са доследношћу доделе награда.⁴⁰⁸ Зато је логично да када је кредибилитет политике условљавања низак спољашње претње и подстрек немају позитивне резултате.

Али, да има изузетака који не потврђује ову претпоставку говори пример Словеније која је у процесу приступања ЕУ имала конструиран приступ упркос јасним изгледима за пријем у њено чланство.⁴⁰⁹ Превасходни разлог је био то да је ЕУ применила, наведени, »регата систем« по коме ће државе-кандидати у различито време, према својим заслугама тј. када буду спремне и када то резултатима покажу, бити примљене у чланство.⁴¹⁰ Ипак, на другој страни, постоје јаки индикатори који уносе немир у државе-кандидате, рецимо „фактор који је претио да подрије кредибилитет политике условљавања ЕУ биле су сумње држава-кандидата у консензус држава-чланица ЕУ о проширењу. С једне стране ове сумње су учиниле политику условљавања ЕУ кредибилнијом, пошто је било мало вероватно да би ЕУ примила у чланство државу-кандидата која није испунила услове. Међутим, снажне резерве⁴¹¹ о проширењу чланства довеле су у питање способност ЕУ да постигне сагласност о пријему појединих држава-кандидата у чланство чак и након испуњења свих услова... У погледу ових сумњи главни акт који је перспективу чланства

⁴⁰⁷ Према: Stivachtis A. Yannis, *The State of European Integration*, Ashgate Publishing Limited, Gower House, Croft Road, Aldershot Hampshire GU11 3HR, England (2007), стр. 152.

⁴⁰⁸ Да успех политике условљавања и механизам који објашњава њен утицај зависи у великој мери од обећања пуноправног чланства, тј. кредибилитета перспективе чланства, истакао је и Оли Рен (Olli Rehn) бивши комесар за проширење ЕУ, у контексту пријема у чланство ЕУ, изјавом да: „Условљавање функционише само ако државе могу да верују у посвећеност ЕУ у коначно чланство, чак и ако је то далеко много година.” (Resul Usul Ali, *Democracy in Turkey: The impact of EU political conditionality*, Routledge Abingdon, Oxon, UK (2011), стр. 43.)

⁴⁰⁹ „Словенија је била у првој групи за почетак преговора о чланству у ЕУ, 1998. године, па се стога могло очекивати да кредибилитет буде низак, а ипак је позитивно одговорила на политику условљавања. За разлику од Летоније, Румуније и Бугарске које се нису журиле да усвоје пакет закона о јавној служби, Словенија је исти услов испунила.” (Према: Schimmelfennig Frank, Sedelmeier Ulrich, *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, Sage House, 512 East State street, Ithaca, New York 14850, USA (2005), стр. 88.) (Видети и: Tonra Ben, Christiansen Thomas, *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester University Press, Oxford Road, Manchester M13 9NR, UK (2004), стр. 136.)

⁴¹⁰ Видети фусноте 620 и 844.

⁴¹¹ У том смислу, „пре отварања преговора са Турском 2005. год. француска и аустријска влада тврдила су да преговори можда неће нужно довести до приступања, већ до још једног облика „привилегованог партнерства.” Поред тога, амандмани на Устав Француске захтевали су да сва проширења ЕУ (након пријема Хрватске у чланство ЕУ), буду одобрена на референдуму, односно са 3/5 већине у оба дома парламента. Овакав развој, не само у односу на Турску, смањује кредибилитет политике условљавања ЕУ, самим тим и подстицај за државе-кандидате да испуне услове и реформишу се.” (Ramet P. Sabrina, *Central and Southeast European Politics Since 1989*, Cambridge University Press, The Edinburgh Building, Cambridge CB2 8RU, UK (2010), стр. 526.) Видети и фусноту 564.

учинио кредибилном за државе-кандидате био је отварање преговора о приступању”⁴¹² што је за све државе-кандидате био битан тренутак у процесу пријема у чланство ЕУ, али и важно за њихов кредибилитет на домаћој сцени.

Колико је важан кредибилитет претње искључењем из преговора о пријему у чланство говори и пример везан за „напоре о уједињењу Кипра који су почели крајем 1990-их година. Обећање ЕУ да неће условљавати приступање уједињењем острва требало је да одврати вођство кипарских Турака од покушаја опструкције у вези са чланством Кипра. Уместо тога, подривен је кредибилитет притиска на заједницу кипарских Грка да учине компромис око насеља(вања), резултирајући њиховим одбацивањем Анановог плана (*Kofi Annan*) за уједињење острва (24.04.2004.).⁴¹³ Стога није било користи од претње искључењем из преговора о чланству према заједници кипарских Турака, који су подржали план упркос њиховом дугогодишњем отпору међународним притисцима.”⁴¹⁴ Пример говори да оклевање међународних организација да наградe и санкционишу државе-кандидате слаби кредибилитет организације у преговорима. Али, има и других примера⁴¹⁵ који указују на степен притиска међународних организација, као и да политика условљавања ствара утисак да демократија, добра владавина и људска права морају да се остваре у циљу стицања награда и избегавања казни.

Кредибилитет је, дакле, битан за ефикасност примене политике условљавања јер доследност концепта условљавања зависи од начина и метода политике условљавања и њене операционализације, политичке цене и датих услова међународних организација, њихове одлучности да казне и наградe државе-кандидате које (не) испуњавају услове међународних организација, али и од искрености политичких лидера држава-кандидата (мада су последице усвајања норми одређене могућностима деловања, као и положајем и снагом свих политичких актера). Ипак, видели смо и да, иако правци деловања држава-кандидата зависе од делотворности политике условљавања то за исход може имати покушаје осујећења, па и поништавања, усвајања и примене услова или успоравања извршења истих. Кредибилитет међународних организација, као и легитимитет односа према државама-кандидатима, зависе не само од одлучности међународних организација да примене политику условљавања доследно према државама-кандидатима, будућим

⁴¹² Према: *Ibid*, стр. 525.

⁴¹³ Cyprus Mail, *Our View: Annan plan: 'missed' or 'last' opportunity for solution?*, Cyprus Mail, <http://cyprus-mail.com/2014/04/24/annan-plan-missed-or-last-opportunity-for-solution/> (03.05.2014.)

⁴¹⁴ Пример преузет из: Ramet P. Sabrina, *Central and Southeast European Politics Since 1989*, Cambridge University Press, The Edinburgh Building, Cambridge CB2 8RU, UK (2010), стр. 526.

⁴¹⁵ Значај преговора о пријему у чланство за кредибилитет политике условљавања објашњава зашто државе-кандидати врше тешка прилагођавања. Пример је ревизија Летонског закона о државном језику. Видети фусноту 759.

чланицама, већ и од односа по истим питањима према постојећим државама-чланицама, али и од тога колико су правила и стандарди међународних организација компатибилни стандардима и обичајима држава-кандидата, те какав је њихов међусобни утицај.

2.2. Компатибилност међународних организација и држава-кандидата и међусобни утицај

Иако политика условљавања има потенцијал у вези спровођења транзиционих реформи у државама-кандидатима обим и брзина хармонизовања норми, правила и стандарда зависиће од компатибилности међународних организација и држава-кандидата у том контексту. Када су политика, пракса, искуство и обичаји конкретне државе-кандидата и односне међународне организације компатибилне, није потребан јак утицај политике условљавања и држава-кандидат се суочава са мањим степеном притисака што за исход има и мање проблема на унутрашњем плану. Али, када се наведени елементи и националне политике држава-кандидата разликују од политике међународне организације, пресија и утицај ће бити интензивнији и ригиднији, а државе-кандидати морају да уложе више труда како би се прилагодили условима и критеријумима дате међународне организације. Не изненађује да се политика и идеје држава-кандидата заснивају на принципима који се разликују од оних који су карактеристични за међународне организације пошто се државе-кандидати тешко одричу вредности попут суверенитета и територијалног интегритета што може да утиче на успех примене политике условљавања.

Када владе држава-кандидата врше промене које захтевају међународне организације, политика условљавање може да убрза прогрес и ојача положај власти у државама-кандидатима. У супротном, политика условљавања не доприноси одрживим променама у унутрашњој политичкој структури јер реформске мере које модификују унутрашњу праксу могу да буду ограничене и систем може бити преформулисан само површно. Међутим, како је утицај политике условљавања на државе-кандидате део процеса формирања политике у оквиру међународних организација које покушавају да у већем или мањем интензитету прошире примену својих норми и стандарда, „политика условљавања ће трансформисати деловање или (преговарачку) позицију држава-кандидата изнад нивоа политичке реторике.”⁴¹⁶ Успех политике условљавања у великој мери, видимо, зависи од могућности утицаја међународних организација који је мање вероватан када међународне норме не кореспондирају са идејама и праксама држава-кандидата. Притом, могућност

⁴¹⁶ Према: Coppieters Bruno, Emerson Michael, Huyseune Michel, Kovziridze Tamara, Noutcheva Gergana, Tocci Nathalie, Vahl Marius, *Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery*, Academia Press, Gent, Belgium (2004), стр. 32.

чланства је истовремено и притисак на државе-чланице да приме апликанте у своје редове и мотив за прихватање и испуњавање услова од стране држава-кандидата.

Ипак, иако награда чланства служи као мотивациона снага за владе држава-кандидата, јасно је да постоји опасност да се реформе не спроводе искрено и ревносно, па притисак пролонгирањем процеса пријема у чланство неће имати велики утицај. Проблем је када међународне организације саветују владе држава-кандидата у ком правцу би реформе требало да иду, не нудећи награду осим похвале. Тада се формулише проблем, иницира дијалог и помаже да се артикулишу решења. Ригидна политика условљавања, с друге стране, укључује експлицитно повезивање испуњавања услова са казнама, па и наградама. Поставља се питање да ли су ови механизми међусобно искључиви, и да ли међународне организације заснивају своје акције на комбинацији механизма и инструмената и на основу рационалних разматрања и узимања у обзир свих релевантних околности или не. Видећемо да су међународне организације у примени политике условљавања за пријем у чланство, временом, прерасле све видове међународног утицаја, односно преузеле их, обогатиле и уврстиле у инструменте спровођења политике условљавања.

У том контексту, снага и ефекат утицаја међународних организација зависи од неколико фактора. Пре свега *„величина и снага државе-кандидата и њене привреде* играју значајну улогу. Државе са малим, од помоћи зависним, привредама (нпр. Источна Европа, Балкан...) су осетљивије на спољни притисак него државе са значајном војном и економском моћи с обзиром да ове друге имају преговарачки капацитет да спрече притисак међународних организација и њихових моћних држава-чланица, оличен у трговинским санкцијама, повлачењу помоћи,⁴¹⁷ обустави кредита, успоравању или неодобравању пријема у чланство и сл. Значајан фактор је и *„гео-стратешки положај држава-кандидата* пошто су, за велике силе које контролишу међународне организације (САД, Русија, Кина, Немачка, Француска, Велика Британија), „потенцијални друштвенени, политички и економски ефекти нестабилности у њиховом суседству значајнији од оних нестабилности које су далеко.”⁴¹⁸ Вероватније је да ће међународне организације строжије да примене политику условљавања када им је интерес угрожен.

⁴¹⁷ Levitsky Steven, Way A. Lucan, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge University Press, New York, USA (2010), стр. 41.

⁴¹⁸ Нпр. наводно нарушавање људских права, те „претње регионалној нестабилности и повећан број избеглица у Западној Европи су неки од разлога зашто су се ЕУ и НАТО определили за бомбардовање СРЈ 1999. год, али је мало тога предузето као одговор на сличне или још горе кризе у Авганистану, Анголи и Судану.” (Према: *Ibid*, стр. 46.)

И *спољнополитички фактори* су битни за међународне организације чији „утицај може бити ограничен и конкурентним спољнополитичким циљевима међународних актера јер тамо где они имају супротстављене интересе аутократске владе често имају подршку и стичу јачу преговарачку моћ за одбрану од спољних захтева и услова у вези демократизације,⁴¹⁹ упркос јасном непостојању компатибилности. Ова подршка се огледа у економској, дипломатској и војној помоћи државама-кандидатима од стране великих економских и политичких сила које су играле ову улогу током постхладноратовског периода, користећи сваковрсну помоћ да би помогле ауторитарне владе.⁴²⁰ Негативна последица по примену политике условљавања тада је да моћне државе-чланице међународних организација нису усклађене у примени негативне политике условљавања, чиме слабе утицај и делотворност политике условљавања уопште, па и резултат и утицај међународних организација постаје ограничен.

Код процене да ли међународне организације имају утицаја на унутрашњу политику држава-кандидата морамо се сетити да су владе држава-кандидата, у прихватању и испуњавању услова, често опортунистички мотивисане и дају „празна обећања”, па утицај међународних организација слаби. Решење се тражи у замени *међународног утицаја* ефективним *унутрашњим утицајем* као специфичним унутар-друштвеним механизмом санкционисања. Такође, утицај политике условљавања међународних организација зависи и од *користи интересних група* у државама-кандидатима од пријема у чланство међународних организација. Али, и међународне организације могу имати корист у спровођењу политике условљавања од разних интересних група и опозиције у државама-кандидатима, односно од мере у којој су унутрашњи актери посвећени уступцима за које можда и немају мандат. Можемо да разматрамо и „договорено условљавање”,⁴²¹ као прихватљиву алтернативу ригидној политици условљавања у смислу политичких пројеката и мера, уговорених између међународних организација и држава-кандидата.

На тај начин „политика условљавања постаје корисна у постизању компатибилности са међународним демократским стандардима и нормама, али је питање да ли та усклађеност може да се постигне деловањем унутрашње опозиције или само путем утицаја међународних организација. Искуство потврђује да уколико међународне организације не изврше снажан утицај на државе-кандидате ретко долази до потпуног и брзог усклађивања

⁴¹⁹ Према: *Ibid*, стр. 41.

⁴²⁰ „Примери укључују руску подршку аутократима у Белорусији и француску подршку аутократима у бившим колонијама као што су Камерун и Габон.” (Према: *Ibid*, стр. 42.)

⁴²¹ Киликов (*Tony Killick*) термин (*agreed conditionality*) – Smith S. Malinda, *Beyond the 'African Tragedy': Discourses on Development and the Global Economy*, Ashgate Publishing Limited, Hampshire, England (2006), стр. 32.

са међународним нормама.”⁴²² А постоје и „ретроградне снаге” у државама-кандидатима које спутавају реформе и утицај међународних организација, нарочито ако су снажан чинилац на политичкој сцени. „Ретроградне снаге” је кованица која се често употребљава у западној литератури с алузијом на припаднике бивших социјалистичких режима. Али, појмови попут „напредне”, „реакционарне”, „ретроградне”... снаге су превазиђени⁴²³ јер су политичари различите провенијенције адаптирали реторику потребама политичке стварности опстанка на власти, чак прихваћени у преговорима.⁴²⁴ Искуство је показало да и демократске „напредне снаге” могу да буду некооперативне и корумпиране, па је утицај међународних организација ограничен и зависи од степена посвећености влада држава-кандидата демократизацији и реформама.

Искуство је показало и да је помоћу утицаја као инструмента политичког притиска, политика условљавања успешно пресирала државе-кандидате да усвоје специфичне услове и критеријумим и ускладе се са цивилизацијским стандардима. Међународне организације су, нудећи чланство, олакшале политичку борбу продемократским умереним политичким партијама маргинализујући притом ултранационалистичке и ауторитарне политичке опције. Међутим, стандард демократије је и постојање уједињене и јаке опозиције у парламенту, а ако је влада способна да континуирано гуши опозиционе групе онда међународне организације могу мало да учине за демократизацију таквих држава-кандидата у смислу прихватања компатибилних правила и стандарда. Истовремено, утицај се повећава што је ближи почетак преговора о пријему у чланство као награда за испуњавање услова. Пракса је показала да државе-кандидати често пристају да испуне спорне услове само у кључним фазама процеса приступања, када такве теме постану приоритети за прелазак на следећу фазу преговора на путу ка чланству.⁴²⁵

Поред утицаја међународних организација битни су, дакле, и други фактори, унутрашњи, у државама-кандидатима – демократска основа, свест о неопходности реформи и воља да се поднесу проблеми транзиције.⁴²⁶ Ипак, користи пријема у чланство међународних

⁴²² Према: Kaplan B. Robert, Baldauf B. Richard Jr, *Language Planning and Policy in Europe: The Baltic States, Ireland and Italy*, British Library Cataloguing in Publication Data, Great Britain (2008), стр. 166.

⁴²³ Видети фусноту 776.

⁴²⁴ На пример у Србији где су избори и постизборне коалиције након 2000. год. показали да „свако може са сваким” и да је власт врховни циљ и прерогатив. Видети и фусноту: 395.

⁴²⁵ Нпр. у оквиру процеса пријема у чланство ЕУ, хапшење и изручење Хашком трибуналу Анте Готовине (Хрватска) и Ратка Младића (Србија). У том смислу је интересантно навести још један вид утицаја политике условљавања – коришћење мас-медија путем којих се формира перцепција јавног мњења, нпр: Бета, *Због Младића остали без милијарди*, B92.net, http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2011&mm=02&dd=21&nav_id=494106 (21.02.2011.)

⁴²⁶ „Примери – као што су насиље на Косову и Македонији, запаљива националистичка реторика у БиХ, све у присуству међународних снага, затим отпор актера грађанског рата на просторима бивше Југославије сарадњи са Хашким трибуналом, као и ситуација где је западно-администрирана демократија у региону

организација су јасне и што су већа очекивања држава-кандидата у погледу чланства већи је и утицај политике условљавања и снажнија политичка воља власти држава-кандидата да задовоље услове. Колико је утицај неких међународних организација снажан можемо да сагледамо на примеру Европске уније. Рекли смо да су циљеви политике условљавања за пријем у чланство ЕУ спровођени понудом државама-кандидатима перспективе чланства и економских и политичких користи, условљених испуњавањем захтеваних критеријума у току процеса, као и да трговина, техничка и економска помоћ и Споразуми о придруживању делују као снажан подстицај ЕУ у погледу стицања чланства. Могућност материјалних користи које проистичу из чланства омогућава ЕУ да утиче на политику и економију држава-кандидата и њихове спољнополитичке изборе. Привлачна моћ ЕУ даје јој тако огроман утицај да захтева од држава-кандидата да испуне све услове.

Међутим, не можемо политику условљавања ЕУ посматрати само као узрочно-последичну везу између обећања чланства које утиче на промене и обликује политичке прилике у државама-кандидатима, или као њену супротност где одбијање понуде чланства слаби утицај. Чланство у ЕУ подразумева реформе у свим сферама живота држава-кандидата, па утицај да се у оквиру демократске и тржишне транзиције задовоље потребе за реформама и испуне услови за пријем у чланство може да се посматра као неповратан процес. У току овог процеса ЕУ је извршила значајан утицај на свеобухватан развој и унутрашњу политичку констелацију у државама-кандидатима, као и на изградњу институција. Апликација за чланство, а нарочито учествовање у процесу преговора о пријему у чланство ограничава државе-кандидате да се крећу у антидемократском правцу. Сама могућност пријема у чланство ЕУ је стога постала ефикасан извор утицаја на државе-кандидате. Ипак, утицај је и извор проблема, па и отвореног сукоба влада неких држава-кандидата са ЕУ,⁴²⁷ али то не умањује његово постојање у међусобним односима.

Балкана не само довела до нездраве зависности од спољних актера, већ је и смањила укупан легитимитет демократије – показују да утицај међународних организација у одсуству снажних структурних темеља није потпун. Структурни недостаци се могу превазићи у извесној мери кредибилним обећањем чланства и финансијском помоћи и приступом тржиштима и наградама које владе држава-кандидата не могу одбити или се одрећи касније с обзиром на ситуацију у којој се налазе.” (Према: Boduszyński P. Mieczysław, *Regime Change in the Yugoslav Successor States: Divergent Paths toward a New Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, USA (2010), стр. 265.) Цитат говори о недостацима политике условљавања, конкретно *lock in* ефекта, јер, упркос претежном интересу, помоћи и чланству у међународним организацијама, неке државе-кандидати су нефункционалне.

⁴²⁷ „Мађарска влада је, на почетку преговора о пријему у чланство, ЕУ политику условљавања описала као покровитељску (у пежоративном смислу, прим. аут.), док је Пољска тврдила да политика условљавања није потребна пошто је њена приврженост демократији очигледна.” (Према: Smith Karen Elizabeth, *The making of EU foreign policy: The case of Eastern Europe*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke, Hampshire RG21 6XS and 175 Fifth Avenue, New York, N.Y. 10010 (1999), стр. 139.) (Видети фусноту 348.)

Из овог примера видимо да је „напор да се постигне дубока интеграција са ЕУ створио један од најтемељнијих *трансформационих утицаја* у међународним односима. Домашај његовог дејства је широк, од регулисања тржишта до реформе државне управе, од контроле граница до хигијенских стандарда у кланицама. Чак су услови за пријем у чланство проширили утицај ЕУ на државе-кандидате и изван надлежности ЕУ за постојеће државе-чланице.”⁴²⁸ Али, утицај политике условљавања на државе-кандидате не мора да буде пресудан с обзиром да оне могу бити невољне или немоћне да испуне услове, због различитих околности. Круг постаје зачаран када су услед јаке потребе за чланством у ЕУ државе-кандидати неотпорне на спољне притиске што не значи да су увек и потпуно сагласне са условима, мада покушавају да их испуне, пре него да се повуку из процеса пријема у чланство остајући без очекиваних награда. Зато је, „почетком 1990-их година, однос између држава-кандидата из Централне и Источне Европе и ЕУ карактерисала еуфорија ради повратка у Европу која је нестала са првим споразумом о придруживању из 1991. године, који ипак није афирмисао чланство као циљ ЕУ.”⁴²⁹

Када су 1993. године, на Европском савету у Копенхагену, шефови држава и влада ЕУ донели одлуку да би државе-кандидати, ипак, могле постати чланице ЕУ, постало је јасно да ће пуноправно чланство, имати снажнији утицај од придруженог чланства без обзира што ће чланство зависити од испуњења формалних услова и критеријума. Државама-кандидатима је било примамљиво да ће када постану чланице ЕУ учествовати на „истом” нивоу у процесу доношења одлука и уживати бенефиције чланства као и остале државе-чланице. „Међутим, тек је после Европског савета у Луксембургу, децембра 1997. године, када је покренута Унапређена претприступна стратегија⁴³⁰ за све државе-кандидате, ЕУ напредовала од индиректног ка директном утицају јер су се Копенхашки политички услови претворили у захтеве за конкретним реформама према државама-кандидатима, а напредак кандидата је годишње надзирала Европска комисија у посебним извештајима. Коначно, ЕУ је почела да награђује, институционалним везама и економском помоћи, кандидате које су се усагласиле са условима за чланство,”⁴³¹ мотивишући тако и друге.

Уследиле су неопходне, а болне реформе како би се државе-кандидати ускладили са стандардима ЕУ до мере компатибилности што је подразумевало да „постигну консензус на националном нивоу за спровођење реформи чији је циљ темељна промена привредног и

⁴²⁸ Према: Lieven Anatol, Trenin Dmitrii, *Ambivalent Neighbors: The EU, NATO and the Price of Membership*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., USA (2003), стр. 71.

⁴²⁹ Magen Amichai, Morlino Leonardo, *International Actors, Democratization and the Rule of Law: Anchoring Democracy?*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK (2008), стр. 54.

⁴³⁰ Видети фусноту 742.

⁴³¹ Према: Magen Amichai, Morlino Leonardo, *International Actors, Democratization and the Rule of Law: Anchoring Democracy?*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK (2008), стр. 54.

политичког живота, а ЕУ је морала да пажљиво контролише тај процес. Осим тога, у државама-кандидатима су били свесни значаја реформи у односу на крајњи циљ коме су стремиле, чланству,⁴³² али је и ЕУ, ради објективног избора метода утицаја политике условљавања, у сваком конкретном случају, морала да узме у обзир све политичке околности у државама-кандидатима. Унија је, истовремено, користила разне методе утицаја попут „билатералних састанака између ЕУ и држава-кандидата, резолуција, дипломатских нота, упућивања демарша и сл. традиционалних метода дипломатског утицаја који у принципу немају карактер принуде,⁴³³ али се, касније, није либила ни строжије примене политике условљавања.

Наиме, „забринутост Брисела за проблеме имплементације у проширеној ЕУ, био један од главних разлога да се примени оштрија политика условљавања за проширење, почевши са Румунијом и Бугарском у њиховој завршној фази пријема у чланство. Сходно томе, Уговор о приступању из 2005. године са Румунијом и Бугарском имао је и »заштитну клаузулу« која је омогућила једногодишње одлагање пријема у чланство ЕУ у случају да услови не буду испуњени. На овај начин, Румунија и Бугарска су биле предмет строжијег приступа политике условљавања ЕУ.⁴³⁴ Заштитна клаузула је тако увела проширење и пооштравање политике условљавања и после завршетка преговора, а циљ је био очување утицаја ЕУ и након пријема у чланство пошто политика условљавања има ограничен интезитет утицаја када државе-кандидати постану чланице. Став према Румунији је био строжији него према Бугарској, а применом заштитне клаузуле политика условљавања ЕУ је стекла шири и јачи утицај према будућим државама-кандидатима.

Очигледно је да од свих међународних организација ЕУ има најјачи утицај на државе-кандидате зато што је нудила примамљиве награде које подразумевају бољу перспективу и значајне користи. Управо квалитет бенефиција објашњава утицај ЕУ и пристанак држава-кандидата да задовоље све критеријуме и услове за пријем у чланство. У поређењу с тим, друге међународне организације немају исти степен моћи и утицаја, па не могу да намећу исте услове и динамику. Прихватање начела либералне демократије и тржишне економије је, без сумње, резултат активности и унутрашњих и спољашњих међународних

⁴³² Према: Dine Janet, Koutsias Marios, Blecher Michael, *Company Law in the New Europe: The Acquis, Comparative Methodology and Model Law*, Edward Elgar Publishing Limited, Glensanda House, Cheltenham Glos GL50 1UA, UK (2007), стр. 9.

⁴³³ Haynes Jeffrey, *Democracy and Political Change in the 'Third World'*, Routledge, London, UK (2001), стр. 99.)

⁴³⁴ „Оли Рен, Комесар за проширење ЕУ, се залагао за оштрији став према Румунији, како би се дистанцирао од свог претходника Ферхојгена, сматрајући да је третман према Румунији у току имплементације услова био благ. Резултат је била наведена чврстина према Румунији у вези примене политике условљавања у завршној фази приступања.” (Према: Youngs Richard, *The European Union and Democracy Promotion: A Critical Global Assessment*, Johns Hopkins University Press, 2715 North Charles Street, Baltimore, Maryland 21218-4363, USA (2010), стр. 19.)

актера који делују у истом правцу. Ипак, остваривање чланства у ЕУ је, као мотив, најзначајнији утицај у циљу прихватања западног схватања демократије с обзиром да су „снажни подстицаји да се креће напред у претприступном процесу ЕУ увећали интерес за учење о садржају западне или ЕУ компатибилне политичке и економске агенде од стране политичара, бирократа и политичких странака,”⁴³⁵ али и становништва држава-кандидата.

Можемо закључити да је утицај ЕУ на унутрашње политике држава-кандидата подељен на активан и пасиван.⁴³⁶ *Пасивни утицај* произлази из жеље и потребе за чланством у ЕУ, односно заснива се на политичким и економским користима чланства које се огледају у партиципацији у европским, унутрашњим и спољним, пословима, као и сигурност коју пружа *acquis communautaire*. „За слабе државе-кандидате на границама ЕУ, пријем у чланство регулише односе са моћним суседима путем пожељног скупа јасних и добро утврђених регула. Правила институција појачавају норму да принципи понашања и управљања морају да буду генерализовани за све чланице, фаворизујући слабије државе.”⁴³⁷ Пасивни утицај је базиран и на очекиваној економској рачуници позитивног исхода процеса пријема у чланство ЕУ. Пре свега приступ ЕУ тржишту није више ограничен, а ако додамо да изостанак чланства значи мање инвестиција и помоћи, схватићемо јаку потребу и жељу за чланством и спремност на апсолутно повиновање политици условљавања, те усвајање норми и стандарда компатибилних онима у ЕУ.

Активни утицај је последица утицаја и примене правила (*acquis-a*) и политике условљавања ЕУ у току процеса пријема у чланство. „Званичне и незваничне формалности и процедуре у оквиру процеса пријема у чланство ЕУ представљају најзначајнији ’активни утицај’ за демократску консолидацију држава-кандидата. *Формализовањем* услова за приступање ЕУ, Копенхашких критеријума, кроз Споразуме о Партнерству за приступање, као и процесом мониторинга држава-кандидата кроз редовне Извештаје о прогресу, ЕУ је применила најефикаснији утицај на власт и јавност у државама-кандидатима. Помак ЕУ из ’пасивног’ економског и демократског ’центра’ у ’активно демократски центар’ је најзначајнији дугорочни допринос стратегији проширења.”⁴³⁸ Након 1989. године, могућност пријема у чланство ЕУ изменила је приоритете у региону, али не брзо. Тек се

⁴³⁵ Према: Orenstein A. Mitchell, Bloom P. Stephen, Lindstrom Nicole, *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, University of Pittsburgh, Pittsburgh, USA (2008), стр. 21.

⁴³⁶ Подела на „активни и пасивни утицај” преузета из: *Ibid*, стр. 25-26.

⁴³⁷ *Ibid*, стр. 25.

⁴³⁸ „То представља ’активан утицај’ јер је ЕУ први пут у историји проширења развила свеобухватну, систематску и динамичну стратегију за јачање демократије међу кандидатима.” (Према: Resul Usul Ali, *Democracy in Turkey: The impact of EU political conditionality*, Routledge Abingdon, Oxon, UK (2011), стр. 59.)

одлуком донетом 1999. године, да почну преговори (као и процесом мониторинга), утицај Запада на државе-кандидате променио од пасивног у активан.⁴³⁹

Поред *предности чланства*, карактеристике процеса пријема у чланство које су учиниле активни утицај ЕУ ефикасним су и *асиметрична међузависност* и *наметање реформи*.⁴⁴⁰ У том смислу, сваки корак у току процеса пријема у чланство дозвољава ЕУ да размотри степен усклађености држава-кандидата са ЕУ и у зависности од процене поштри услове, па и наметне нове. Не само да је ЕУ помоћу овог институционалног процеса успела да појача утицај на државе-кандидате, већ и да процени исправност и делотворност инструмената политике условљавања и подстицаје за испуњење услова за чланство ЕУ, те да обећања за пријем у чланство учини кредибилнијима. У трци за проширење 2004. године, уз одређене изузетке, утврђен је оптималан баланс – државе-кандидати „нису биле ни превише сигурне (захваљујући асиметричној међузависности), ни превише неискрене (захваљујући принуди), нити су биле обесхрабрене уверењем да је систем уперен против њих (захваљујући меритократији),”⁴⁴¹ односно ни превише уверене у пријем у чланство, а нису ни очајавале због наметнутих услова.

Очигледно је да „иако ЕУ има за циљ проширење зоне демократског мира у Европи, политика условљавања диктира висок праг ка пуноправном чланству. Одржавајући ексклузивност применом политике условљавања, ЕУ у њеној широкој безбедносној улози, делујући директно или преко међународних организација као што су ОЕБС и Савет Европе, али и финансијских институција, чини кључни институционални и функционални утицај на развојни европски поредак, глобално, као и на регионалном нивоу.”⁴⁴² ЕУ тако поставља стандарде за пријем у чланство других међународних организација високо на листи политике условљавања. Политичка воља да се задовоље услови за пријем у чланство ЕУ говори о ефикасности политике условљавања у процесу приступања ЕУ који је утицао на то да се покорност сматра пожељним понашањем, а непослушност плаћа скупом ценом која се жели избећи. „Један од начина на који су неки посматрачи сугерисали да утицај ЕУ може бити вршен је кроз идеју ЕУ као пример - такозвани

⁴³⁹ Ово је став „Вацхудове (*Vachudova*), али има и оних, Камерон (*Cameron*), који сматрају да је почетак активног утицаја везан за ране 1990-е године, када су „источне” државе почеле да потписују Споразуме о придруживању (*Association Agreements*) са Бриселом.” (Према: Warf Barney, Arias Santa, *The Spatial Turn: Interdisciplinary Perspectives*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK (2009), стр. 85.)

⁴⁴⁰ Претприступни процеси су усмерени на стратегију *gatekeeping*. (Видетиу фусноту 363.)

⁴⁴¹ Orenstein A. Mitchell, Bloom P. Stephen, Lindstrom Nicole, *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, University of Pittsburgh, Pittsburgh, USA (2008), стр. 27.

⁴⁴² Према: Hedegaard Lars, Lindström Bjarne, *The NEBI Yearbook 1998: North European and Baltic Sea Integration*, Springer-Verlag Berlin, Germany (1998), стр. 367.

„ефекат заразе” - и повезано, преко процеса простог ангажмана са ЕУ чак и без наметања било каквог експлицитног условљавања од стране ЕУ – идеја приближавања.”⁴⁴³

Међутим, услед критика да чланство у ЕУ може бити неубедљив мотив ако је процес пријема дуготрајан „ЕУ примењује »тактику утицаја прелазних услова/уступака« на путу приступа тржишту или чланства. Нпр. ЕУ је захтевала испуњење карактеристичних корака ка *приступу тржишту* путем споразума о придруживању. Ови кораци обухватају почетак преговора, иницирање (парафирање) договора о усклађивању, формално потписивање Споразума, спровођење Привременог споразума (кроз који трговински аспекти споразума могу да ступе на снагу без ратификације држава-чланица), и коначно ратификацију споразума.”⁴⁴⁴ Фазе *пријема у чланство* ЕУ су: формално признање апликанта као државе-кандидата, отварање преговора о приступању,⁴⁴⁵ отварање и затварање преговора у конкретним поглављима, потписивање споразума и ратификација споразума. У складу са овим посебним корацима до главног подстицаја – чланства, ЕУ је установила »прелазне награде« којима врши утицај на прихватање и испуњавање услова.⁴⁴⁶

Овако тежак и спор процес пријема у чланство ЕУ оптерећен је и питањем да ли ће се ЕУ даље ширити. Без јасног обећања да ће државе-кандидати бити примљене у чланство ако испуне услове, те вере у исто, кредибилитет и утицај политике условљавања ЕУ може бити умањен. ЕУ је, дакле, пред избором – ако не обећа чланство, њен утицај би могао да трпи, али ако обећа, то може смањити утицај, пошто су неке државе-кандидати далеко од испуњења услова. Притом, (потенцијалне) државе-кандидати на периферији Европе (нпр. Украјина⁴⁴⁷) могу да, из геостратешких разлога, добију бољу понуду него државе-кандидати са Балкана што може да изазове незадовољство јавног мњења и смањи поверење у ЕУ, самим тим и пад њеног кредибилитета и утицаја, као и темпа успостављања компатибилности. Требало би очекивати да ће ЕУ покушати да изађе из

⁴⁴³ Volten M. E. Peter, Tashev Blagovest, *Establishing Security and Stability in the Wider Black Sea Area: International politics and the New and Emerging Democracies*, IOS Press, Amsterdam, Netherlands (2007), стр. 37.

⁴⁴⁴ Према: Ramet P. Sabrina, *Central and Southeast European Politics Since 1989*, Cambridge University Press, The Edinburgh Building, Cambridge CB2 8RU, UK (2010), стр. 523.

⁴⁴⁵ „У вези са пријемом у чланство држава-кандидата из Централне и Источне Европе, а у контексту утицаја ЕУ, правимо разлику између фазе пре преговора и стварних преговора. Током прве фазе је важно испунити политичке критеријуме: преговори почињу ако су политичке реформе биле реализоване у значајној мери. Периоду демократског условљавања претходи период *acquis* условљавања.” (Orbie Jan, *Europe's Global Role: External Policies of the European Union*, Ashgate Publishing Limited, Gower House, Croft Road, Aldershot, Hampshire GU11 3HR, England (2008), 250.)

⁴⁴⁶ „Значајан алтернативни подстицај је олакшање визног режима, или прогресивно укидање виза. Међутим, ЕУ није нудила повластице визног режима као директну награду за прогрес у демократизацији, већ их је везала за испуњавање додатних услова: потписивање Споразума о реадмисији лица која траже азил, сарадња на унапређењу граничне контроле и борба против прекограничног криминала.” (Према: *Ibid*, стр. 524.)

⁴⁴⁷ Видети фусноту 591.

овог зачараног круга у складу са циљевима експанзије њених граница, али и да ће радити на томе да државе-кандидати верују у извесност чланства, као и да је искључење из процеса пријема у чланство могуће, и то по принципу селективности.

2.3. Селективност политике условљавања

Концепт селективности се базира на *условљавању заснованом на резултатима* тј. односи се на систем у оквиру кога међународне организације одобравају државама-кандидатима бенефиције, помоћ и пријем у чланство на основу мерљивих индикатора процене њихових резултата. Селективност се показала успешнијим приступом од традиционалног *награђивања заснованог на обећањима* који се показао неадекватним. Већа селективност, базирана на објективним проценама напретка реформи држава-кандидата и испуњавања услова, је један од кључних начина за повећање ефикасности политике условљавања. У време економског условљавања, селективност је значила да ће кредити и пројекти међународних финансијских институција и организација бити засновани на економским принципима, при чему ће више новца бити одобрено државама које воде политику установљења и развоја тржишне економије. Зато су се применом политике условљавања одобравали пројектни кредити државама са разумним („добрим”) економским политикама, а не државама које следе неефикасне („лоше”) економске политике.

Приметићемо, ипак, да је присутан проблем да се преговарачки процес, поред примене концепта условљавања, базира и на политичкој процени. „Конкретно, природа политичких режима држава-кандидата и њихов учинак у промовисању циљева сарадње и испуњавању услова утиче на обим и правац расподеле помоћи и брзину пријема у чланство међународних организација... Ова стратегија, дакле, обухвата избор прималаца помоћи и кредита и потенцијалних кандидата за чланство у међународним организацијама према унапред одређеном скупу критеријума и услова и динамике реформи, али и концентрацију помоћи на ограничени број прималаца у зависности од њиховог политичког система.”⁴⁴⁸ Интересантно је и да су међународне финансијске институције и организације, у оквиру наведеног процеса, деловале као да постоји разлика између *политике условљавања* и *селективности*, а заступан је и став да би политика условљавања требало да буде замењена селективношћу, при чему би искључиво државе које ће бити посвећене реформама биле кредитиране.

⁴⁴⁸ Према: Burnell Peter, *Democracy Assistance: International Co-operation for Democratization*, Frank Cass Publishers, London, England (2000), стр. 156.

Став да би кредити, материјална помоћ и чланство у међународним организацијама требало да буду ограничени само на државе-кандидате са „добрим политикама” веома је дискутабилан. Први проблем се огледа у томе да је политика условљавања ограничена у настојањима да трансформише некомпетентне или корумпиране представнике власти у искрене реформаторе. Аргумент селективности да више средстава буде усмерено ка државама које то заслужују у смислу делотворности помоћи не мора бити лишен грешака које проистичу из субјективне процене степена спровођења реформи и испуњавања услова. Међутим, признаћемо да примена концепта селективности у оквиру пријема у чланство међународних организација може да води побољшаном статусу и репутацији посвећених влада држава-кандидата, чинећи деловање и међународних организација и држава-чланица ефикаснијим. Наиме, програм помоћи је резервисан за државе-кандидате које су усвојиле развојне политике, па селективност повећава ефикасност помоћи, али и кредибилитет како програма са којима је повезана, тако и самих међународних организација и држава-кандидата.

Проблем је и што се концепт селективности који утиче на расподелу помоћи државама-кандидатима или на пријем у чланство међународних организација не примењује од стране неког независног органа. Управо међународне организације и детерминишу и дефинишу услове и процењују јесу ли и у ком обиму исти испуњени и доносе одлуке о додели помоћи и пријему у чланство. Такође, двосмислене поруке о томе које државе су подобне, као и потенцијални недостатак објективности у том смислу, су главни изазови за међународне организације и судбину реформи у државама-кандидатима јер када се мишљење представника међународних организација коси са ставовима влада држава-кандидата селективност се суочава са »власништвом« држава-кандидата (видети IV/3.2. (стр. 185.)) у смислу да међународне организације настоје да наметну своје виђење политичких и економских реформи. Селективност зато није компатибилна са принципом власништва држава-кандидата, пошто је „обим власништва строго ограничен, ако се власништво разуме да значи слободу владе да формулише и спроводи сопствену економску политику развоја.”⁴⁴⁹ У супротном не би било простора за власништво: помоћ би била додељена државама-кандидатима које су усвојиле политику и реформе које међународне организације фаворизују. Питање је да ли би политика условљавања увек и у сваком случају требало да се заснива на концепту резултат = награда?

У предметној анализи награђивања можемо признати да постоје разлике између резултатски заснованог концепта селективности и традиционалне примене строгог условљавања. „Прво, најважније, за владе држава-кандидата примарни изазов није више

⁴⁴⁹ Према: Smith S. Malinda, *Beyond the 'African Tragedy': Discourses on Development and the Global Economy*, Ashgate Publishing Limited, Hampshire, England (2006), стр. 32.

постизање договора са међународним организацијама о реформским мерама, него изградња довољне подршке за реформе у самим државама-кандидатима (унутрашња подршка). Друго, у односу на време, селективност подразумева да је постигнут бар разуман ниво власништва држава-кандидата над реформама пре него што међународне организације почну да, са државама-кандидатима, дефинишу програме реформи и условљавања. Такво, претходно, власништво подразумева већу вероватноћу да ће реформе бити спроведене и постати одрживе. И треће, након селективног приступа, природа дијалога међународних организација и ангажовања са државама-кандидатима ће вероватно бити другачија него у случају традиционалне политике условљавања.”⁴⁵⁰ Ипак, сматрамо да се између условљавања и селективности не ради о потреби да се прави избор, већ да оба концепта (уз прихватање њихових разлика) имплицирају потребу да се испуне конкретни услови у замену за одређене користи. Да ли има много услова или не, и да ли су једнаки за све државе-кандидате, не представља преовлађујућу разлику између селективности и политике условљавања.

Могли бисмо да критикујемо принцип селективности и због „кашњења између политичких одлука и њихових резултата... Подстицајни ефекти би били слаби ако владе не могу очекивати да за своје поступке буду награђене (или кажњене) релативно брзо. У реалности, награде, најчешће, добијају владе које наследе претходну власт. Очигледан приговор на концепт селективности је да влада нема потпуну контролу над резултатима и последицама свог деловања.”⁴⁵¹ Дакле, иако је политика условљавања базирана на резултатима пожељна и спроводива у пракси је исто отежано непредвиђеним околностима јер државе-кандидати не могу да контролишу практичне резултате и консенквенце свог деловања. Овим се потврђује да је концепт селективности тешко унапред и апсолутно оправдати јер, у принципу, „најлошије” државе-кандидати имају најслабије политике и институције. Према томе, ако се помоћ пружи само послушним државама-кандидатима, лоше ће заостати у процесу реформи, тј. изостаће награде и помоћ управо оним државама-кандидатима којима су најпотребније. Зато међународне организације ова два вида условљавања (политика условљавања и селективност) примењују у пракси паралелно и прилагођено околностима датих држава-кандидата.

Ипак, међународне организације имају дискреционо право да одреде да ли су државе-кандидати испуниле услове што им даје слободу да примењују селективност при пружању

⁴⁵⁰ Према: Koeberle Stefan, Bedoya Harold, Silarszky Peter, Verheyen Gero, *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences, and Lessons*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA (2005), стр. 201.

⁴⁵¹ Према: Pleskovic Boris, Stern Nicholas, *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*, World Bank, Washington D.C., U.S.A. (2001), стр. 135.

помоћи и одобравању пријема у чланство према државама-кандидатима са већим степеном повиновања условима, па се владама држава-кандидата које воде неефикасне економске политике ускраћује финансијска помоћ и пријем у чланство. Селективност се, значи, заснива на ставу да међународне организације имају капацитете да одреде и наметну оне реформе које ће од држава-кандидата учинити кредибилне партнере који ће испунити услове за пријем у чланство. На другој страни, јаке државне институције и успешне реформе су аргумент онима који се позивају на селективност у корист успешнијих држава што се рецимо у ЕУ манифестовало кроз наведени концепт »регате«. ⁴⁵² „Ако занемаримо различита мишљења о природи политике условљавања и селективности можемо рећи да је циљ ове стратегије да се повећа ефикасност утицаја наградом – пријемом у чланство, као и материјалном помоћи и кредитима тако што се исте концентришу тамо где су најпожељније и сврсисходне, у оним државама-кандидатима које показују истинску посвећеност демократизацији, али им недостају стручност и ресурси,“⁴⁵³ за суштинску сарадњу са међународним организацијама.

Говорећи о разлици, морамо се сетити поделе на *ex- ante* и *ex- post* условљавање (видети III/3.2. (стр. 107.)) у оквиру примене политике условљавања. Селективност, као што смо рекли, представља вид *ex-ante* условљавања зато што државе-кандидати морају прво да испуне услове да би се квалификовале за материјалну помоћ, кредит или пријем у чланство. Да је селективност слична политици условљавања, у ствари само њен облик, говори и то да приступ финансијским средствима и чланству међународних организација зависи од тога да ли ће државе-кандидати прихватити сет услова и спровести реформе које међународне организације сматрају корисним за развој ових држава. Примена селективности, верујемо, само води промени облика политике условљавања (појачава се степен пресије), односно своди политику условљавања на *ex ante* условљавање пошто се услови морају прихватити, а реформе спровести пре одобравања очекиваних/договорених користи. Селективност се, значи, може посматрати као ригидни облик *ex-ante* условљавања, имајући у виду да се полази од претпоставке да помоћ и перспектива чланства могу да утичу на политичке промене и доведу до „пожељног понашања“ оличеног у прихватању и испуњавању услова што није без основа у пракси међународних организација.

Закључићемо да „политика условљавања може да се појави као прилично селективни механизам, који не мора обавезно да се примењује (или се не примењује са истим интензитетом) према свим државама-кандидатима. Коначно, сваки услов може да се

⁴⁵² Видети фусноте 620 и 844.

⁴⁵³ Према: Burnell Peter, *Democracy Assistance: International Co-operation for Democratization*, Frank Cass Publishers, London, England (2000), стр. 156.

занемари ради других интереса. С обзиром да политика условљавања подразумева и дозу флексибилности, нема гаранција да ће се применити на све државе-кандидате ни са истим степеном притиска.”⁴⁵⁴ Како на делотворност политике условљавања утичу врста и величина награде поставља се питање да ли су обећање награда или страх од казне довољни да убеди владе држава-кандидата да прихвате и испуне услове. Одговор је у наведеним примерима који говоре да награда мора бити примамљива, казна озбиљна, а обе извесне да би владе држава-кандидата уложиле очекивани напор у спровођењу реформи. Првенствено је значајно да се чланство у међународним организацијама учини пожељним и могућим толико да владе држава-кандидата могу пред својим јавним мњењем оправдати проблеме у вези са испуњавањем услова који погађају становништво и трошкове и последице реформи како би амортизовали незадовољство.

Проблем са применом принципа селективности, базираним на резултатима економских, политичких, институционалних, административних, прав(осуд)них, законодавних и војних реформи, има и нека практична питања – нпр. да ли се неразвијене земље могу уклопити у поделу на оне са лошим политикама и оне са добрим политикама. Нема адекватног одговора на последице по сиромашни, преовлађујући, део становништва у државама-кандидатима чија влада не извршава задатке и услове јер постоји реална опасност да ће примена концепта селективности довести до тога да овај слој остане без помоћи и предности које чланство у међународним организацијама пружа. „Значај три кључна критеријума у политичкој теорији који стоје иза селективности (сиромаштво, добра владавина и испуњавање услова) је био поткопан величином награде и врстом програма који су били укључени у политику преоријентације и реформи.”⁴⁵⁵ Такође, могућ је и другачији став – да државама-кандидатима са добром владавином није потребна помоћ колико онима које немају развијене капацитете, али се поставља питање да ли можемо лишити помоћи успешне државе-кандидате које спроводе значајне и суштинске реформе?

Једини одговор је »не« – због, по становништво, мукотрпних реформи, као и чињенице да економска криза тера државе-кандидате на такмичење за ограничене финансијске ресурсе. Концепт селективности тако добија функцију компететивности, али и сигнализациону функцију. *Функција компететивности*,⁴⁵⁶ у смислу такмичења за награде између држава-

⁴⁵⁴ Према: Fierro Elena, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, P.O. Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands (2003), стр. 135.

⁴⁵⁵ Према: Hout Wil, *The Politics of Aid Selectivity: Good governance criteria in World Bank, US and Dutch development assistance*, Routledge, Abingdon, Oxon (2007), стр. 65.

⁴⁵⁶ Док је Џоан Нелсон (Joan M. Nelson) „против употребе условљавања као средства промовисања консолидације демократије: ’Осим да обесхрабри назадовања зато што су дијалог и подршка генерално прикладније технике него условљавање за промовисање проширења учешћа и *компетитивне политике*’, Мери Калдор (Mary Kaldor) и Иван Вејвода тврде, међутим, да је ’међународно инсистирање на сагласности

кандидата испољава позитивну страну примене политике условљавања јер убрзава процес реформи, транзиције и регионалне сарадње и развоја и спречава политичаре држава-кандидата који се понашају у складу са *cost-benefit* анализом да одлучују према партикуларним личним или политичким интересима, а не друштвеним. *Сигнализациона функција*⁴⁵⁷ се испољава у смислу карактера помоћи и чланства, односно настоји да укаже како су награде везане за резултате,⁴⁵⁸ односно да одређена врста понашања и политичких избора претходи наградама. Како би се такво понашање, које се огледа у прихватању и примени међународних стандарда и правила, охрабрило од круцијалног значаја је хармонизација међународних организација у примени политике условљавања.

2.4. Хармонизација међународних организација – сарадња и координација

Имајући у виду услове који одражавају испреплетаност политичких, економских, безбедносних, нормативних и програмских циљева међународних организација као и међузависност у трговинској, енергетској, безбедносној и свакој другој политици, међународне организације ће настојати да успоставе непосредне односе и развију међусобну сарадњу. Уосталом, конструктивна координација доприноси остварењу колективних циљева, али и бољој предвидивости понашања и међународних организација и држава-кандидата. Ипак, иако данас међународне организације сарађују на завидном нивоу, није увек било тако што потврђују примери из периода Хладног рата када су НАТО и Варшавски пакт онемогућили деловање УН преневши своју идеолошку борбу у Савет безбедности чиме су паралисали његов рад.⁴⁵⁹ Али, заштита демократије, људских права и основних слобода, владавине права, као и прихватање и унапређење осталих цивилизацијских тековина од стране држава-кандидата, а ради остварења чланства у некој од међународних организација, су заједнички циљеви који воде до тога да међународне организације развијају међусобне везе и углашено остварују своје задатке.⁴⁶⁰

са формалним критеријумима фундаментално' и да се акценат мора ставити на 'битне' аспекате демократије." (Према: Zielonka Jan, Pravda Alex, *Democratic Consolidation in Eastern Europe: International and Transnational Factors*, Oxford University Press, New York, USA (2001), стр. 37.)

⁴⁵⁷ О сигнализационој функцији видети опширније у: Pleskovic Boris, Stern Nicholas, *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*, World Bank, Washington D.C., U.S.A. (2001), стр. 136 и 184.

⁴⁵⁸ „Гунинг (*Jan Willem Gunning*) тврди да донатори могу да користе селективност као сигнал да је помоћ везана за успех." (*Ibid*, стр. 184.)

⁴⁵⁹ Било је и других случајева, рецимо између организација које су спроводиле сличне активности – сетимо се, нпр. Почетног ривалства између ОЕБС-а и Савета Европе у вези промовисања демократије у Источној Европи које је, ипак, касније прерасло у сарадњу.

⁴⁶⁰ „Као специфичан вид сарадње можемо навести заједничке програме Савета Европе и Европске комисије (установљени 1993. год.) у циљу олакшања правне и институционалне реформе држава које су се придружиле Савету Европе од 1989. год. Активности заједничких програма су семинари, курсеви обуке, експертски извештаји и савети владама, затим конференције, радионице и публикавање литературе (брошуре, књиге) и њихова дистрибуција." (Према: Magen Amichai, Morlino Leonardo, *International Actors, Democratization and the Rule of Law: Anchoring Democracy?*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK (2008), стр. 78.)

Ако говоримо о проблему хармонизације у погледу примене политике условљавања од стране међународних организација морамо да узмемо у обзир могуће супротстављене захтеве и услове који су наметнути државама-кандидатима, а које имају ограничене могућности имплементације. Како се усклађивањем међународних организација избегава преклапање и дуплирање пројеката или противречних савета, услова и деловања, те олакшава њихов рад, хармонизација је важан елемент концепта условљавања, мада не и довољан предуслов позитивних резултата и успеха примене политике условљавања. Сарадња кроз заједничко деловање је пожељна, првенствено, да би међународне организације, кроз размену података и анализу истих, делиле информације о пројектима и резултатима, као и о томе која стратегија и који вид политике условљавања најбоље функционишу у случају конкретне државе-кандидата. Поред наведеног, циљ хармонизације је и смањење трошкова међународних организација у времену и материјалним и људским ресурсима, као и транзиционих трошкова држава-кандидата.

Како би се испуњењем наведених циљева омогућио оптималан развој државама-кандидатима пре пријема у чланство кораци које предузима свака међународна организација, примењујући политику условљавања, морају бити пажљиво планирани. У том смислу, а ради спровођења заједничких задатака, координирана иницијатива у њиховој промоцији је убедљивија и сврсисходнија за државе-кандидате. Ауторитарни режими, као и продемократски који негативно реагују на политику условљавања и напредују споро са политичким реформама и тржишном либерализацијом, схватају да је теже избегавати обавезе када се суоче са уједињеном коалицијом међународних актера. Када се политика условљавања у односу на реформе примењује на једнообразан начин, међународне организације делују усаглашено. Из истог разлога, политичари који су склони реформама у државама-кандидатима, а траже подршку међународних организација, уживају у већој мери политичко поверење када више међународних организација подржава њихове напоре.

Модел усклађивања међународних организација који је постао парадигма сарадње у међународним односима, а које су у смислу критеријума, стандарда и услова за пријем у чланство као и хармонизације активности на високом степену комплементарности, је онај примењен у Европи. Након завршетка Хладног рата значај чланства у међународним организацијама је знатно појачан, а услови за чланство у европским организацијама су постали јаснији и ригиднији. „Једина свеобухватна организација је била КЕБС (од краја

Говорећи о сарадњи међународних организација нагласићемо да је ангажовање Савета Европе претворило пријем у ову организацију у институционални корак ка чланству у ЕУ.

1994. године ОЕБС), која је омогућила пријем у чланство свим државама-кандидатима, укључујући и не-европске совјетске државе-следбенице. Друге међународне организације, као што су Савет Европе, ЕУ и НАТО савез, су имале свој корпус демократских препрека и услова које су државе-кандидати морале да савладају на путу ка чланству.”⁴⁶¹ Наведене организације су утицале једна на другу, али првенствено на државе-кандидате својим усаглашеним деловањем и тако посредно појачали инструменте утицаја и карактер притиска. Најинтересантнији су били „односи између ОЕБС-а, Савета Европе и ЕУ... пошто се ЕУ ослањала на ОЕБС и Савет Европе за евалуацију, процену и информације.”⁴⁶²

Како се сарадња међународних организација огледа у *процени ситуације у државама-кандидатима* можемо видети на следећем примеру – перспектива држава-кандидата за пријем у чланство НАТО савеза је повезана са динамиком остварења чланства у ЕУ и транзиције ка либералној демократији и тржишном капитализму. „Процене ЕУ су директно релевантне за процену напретка држава-кандидата у процесу испуњавања услова за пријем у чланство НАТО савеза, посебно имајући у виду колико су слични критеријуми и услови за пријем у чланство ове две међународне организације. Како су већина држава-чланица ЕУ и чланице НАТО савеза, не постоји разлог да се ЕУ и НАТО процене политичког и економског напретка држава-кандидата разликују. Штавише, пријем држава-кандидата у чланство ЕУ подразумева преговоре о политички осетљивим питањима за државе-чланице и ЕУ и НАТО савеза.”⁴⁶³ Евидентни су разлози за сарадњу и координацију јер оцене ЕУ пружају информације о степену испуњавања НАТО предуслова од стране држава-кандидата и обрнуто. Сарадња НАТО савеза и ЕУ које су везали пријем у чланство за усклађивање са демократским стандардима, има важне последице (позитивне и негативне) по стање на терену, укључујући и (не)поштовање постојећих граница и решавање свих отворених територијалних спорова.⁴⁶⁴

Повезивање деловања међународних организација у примени политике условљавања се огледа и у следећем примеру - „у циљу решавања безбедносних проблема на Балкану

⁴⁶¹ Према: Anderson J. Peter, Wiessala Georg, Williams Christopher, *New Europe in Transition*, Continuum, London, Great Britain (2000), стр. 231.

⁴⁶² Према: Kelley Green Judith, *Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives*, Princeton University Press, 41 William Street, Princeton, New Jersey 08540, USA (2004), стр. 179.

⁴⁶³ Према: Szayna S. Thomas, *NATO Enlargement, 2000-2015: Determinants and Implications for Defense Planning and Shaping*, RAND, Santa Monica, USA (2001), стр. 65.

⁴⁶⁴ „На пример, један од услова за пријем у чланство подразумевао је билатералне споразуме са суседима, па је тако било и између Мађарске и Румуније, као и између Мађарске и Словачке. Зато што су ове државе-кандидати јако желеле чланство у ЕУ и НАТО савез оне су се уздржале од довођења у питање међународних граница.” (Saideman M. Stephen, Ayres R. William, *For Kin or Country: Xenophobia, Nationalism, and War*, Columbia University Press, New York, USA (2008), стр. 25.) (Видети фусноту 847.)

почетком 1990-тих година,⁴⁶⁵ ЕУ је, у процесу усвајања мањинске политике, изабрала стандарде и формулације из других међународних организација попут ЕОБС-а и Савета Европе. Ово усвајање терминологије се рефлектовало у извештајима Комисије ЕУ о статусу приступања држава-кандидата.”⁴⁶⁶ Тако је, када је реч о демократији и повезаним нормама људских и мањинских права и владавине права, ЕУ примењивала политику условљавања кроз правне инструменте и препоруке других међународних организација као што су Савет Европе и ОЕБС, а исход сарадње се огледао у извештајима Европске комисије. „Извештаји Комисије постају збирка резултата, посебно у политичкој сфери, добијених од држава-кандидата, Савета Европе, ОЕБС-а, међународних финансијских организација, невладиних организација и држава-чланица. Није лако оценити релевантност и објективност ових података, као и процес у коме су филтрирани и евалуирани, осим у сфери мањинских питања, где су Савет Европе и ОЕБС били изузетан извор информација.”⁴⁶⁷ Истовремено, Савет Европе је, у сарадњи са ОЕБС-ом и ЕУ, пажљиво пратио стање демократије у региону и за време политичких криза слао тимове да преговорају о решењима која ће ојачати демократске политичке институције.

С обзиром да поштовање људских и мањинских права утиче на безбедност евидентно је да је „веза између евро-атлантских организација конструктивна, јер су основни циљеви ОЕБС-а (безбедност и сарадња) и Савета Европе (демократи(заци)ја и људска права) постали повезани и комплементарни и нису конкурентни. Однос ОЕБС-а са Саветом Европе ојачан је када је ОЕБС почео да се фокусира на подручје обично повезано са питањима која су била у надлежности Савета Европе. Како су државе у Централној и Источној Европи почеле да траже пријем у чланство Савета Европе, обе организације су биле у стању да се фокусирају на сличне области реформе.”⁴⁶⁸ У овим организацијама је, генерално, постојао страх да ће закони који инклинарају конзервативним и националистичким решењима уназадити поштовање људских и мањинских права државе према мањинама што би потенцијално водило сукобима, можда и ширих размера. „У

⁴⁶⁵ „Основни заједнички интерес ЕУ и НАТО је, декларативно, да се одржи тешко стечена стабилност у евро-атлантској регији, нарочито на Западном Балкану. Заједничка визија у том правцу обухвата потребу да постоји самоодржива регионална безбедност, са демократским владама и администрацијама и одрживом слободном тржишном привредом и постепеном интеграцијом у евро-атлантске структуре. Зато НАТО и ЕУ и имају усклађени приступ који подразумева присну сарадњу у погледу Западног Балкана.” (Према: Stivachtis A. Yannis, *The State of European Integration*, Ashgate Publishing Limited, Gower House, Croft Road, Aldershot Hampshire GU11 3HR, England (2007), стр. 29.

⁴⁶⁶ Lane A. Thomas, Stadtmüller Elżbieta, *Europe on the Move: The impact of Eastern Enlargement on the Euroopean Union*, Lit Verlag Münster (2005), стр. 85.

⁴⁶⁷ Према: Rechel Bernd, *Minority rights in Central and Eastern Europe*, Routledge, 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon, OX14 4RN, UK (2009), стр. 20. (Током фазе израде Извештаја, Комисија има редовну годишњу седницу (ради анализе кључних проблема) у Бриселу са Саветом Европе и ОЕБС-ом.)

⁴⁶⁸ Према: Galbreath J. David, *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK (2007), стр. 125. (Нпр. законодавна реформа посебно у вези са језиком и држављанством често је била предмет интересовања обе организације.)

погледу сарадње између Савета Европе и ОЕБС-а, организације су 2005. године одлучиле да оснују Групу за координацију како би се осигурала комплементарност и избегло непотребно дуплирање активности.”⁴⁶⁹ ОЕБС је, такође, пратила усклађивање државо-кандидата са Хелсиншким завршним актом, што је укључивало питања људских права и граница.⁴⁷⁰

Видимо да управо по питању заштите људских и мањинских права у државама-кандидатима имамо доказ хармонизације међународних организација, односно да сарадња и усаглашено деловање воде ка делотворној политици условљавања у том смислу што ће се подржавати захтеви једне међународне организације путем колективног политичког утицаја других међународних организација. Чињеница је „да конкретно по питању заштите људских права, Савет Европе преузима про-активну улогу у процени, путем интердисциплинарне евалуације искустава на пољу постојећих људских права чинећи резултате широко доступним чиме се испуњава улога система раног упозоравања”⁴⁷¹ осталих међународних организација. Ипак, представници УН,⁴⁷² ЕУ (ЕК), Савета Европе и ОЕБС-а су кроз консултације и сарадњу и усклађивање напора на заштити и промоцији норми о људским правима и основним слободама представљали покретачку снагу у њиховој кодификацији и изградњи механизма заштите. „Док су ОЕБС и Савет Европе одиграли истакнуту улогу од почетка до средине 1990-их година, политика условљавања ЕУ је била пресудна у наредном периоду. Чланство у Савету Европе је у државама-кандидатима посматрано као прва станица за чланство у ЕУ што је био и остао и узрок и последица њихове сарадње. Истовремено, ВКНМ ОЕБС-а је представљао препреку на путу чланства, а ЕУ је често јавно подржавала његове препоруке. У пракси, представници ових организација су често сарађивали и у заједничким стручним групама.”⁴⁷³

⁴⁶⁹ Magen Amichai, Morlino Leonardo, *International Actors, Democratization and the Rule of Law: Anchoring Democracy?*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK (2008), стр. 79.

⁴⁷⁰ Хелсиншки завршни акт (*Helsinki Final Act* – видети фусноту 757.) је допринео стварању Конференције о безбедности и сарадњи у Европи (КЕБС/CSCE), која је након завршетка Хладног рата прерасла у Организацију за европску безбедност и сарадњу у Европи (ОЕБС/OSCE).

⁴⁷¹ Према: Council of Europe, *In our Hands: The Effectiveness of Human Rights Protection 50 Years after the Universal Declaration*, Council of Europe Publishing, Strasbourg Cedex, France (1998), стр. 59.

⁴⁷² „УН је постала саставни део архитектуре мира и безбедности у Европи на регионалном нивоу као никад раније. У оквиру бивше Југославије је била присутна у хуманитарној подршци и установљавању и одржању мира путем укључења у мировним мисијама и администрацији међународне правде и територијалне управе. Њено деловање се преплиће са НАТО, ОЕБС и ЕУ, и показало се да је кључни партнер ових тела у више аспеката.” (Према: Anderson J. Peter, Wiessala Georg, Williams Christopher, *New Europe in Transition*, Continuum, London, Great Britain (2000), стр. 212.)

⁴⁷³ Према: Rechel Bernd, *Minority rights in Central and Eastern Europe*, Routledge, 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon, OX14 4RN, UK (2009), стр. 138.

У контексту сарадње и заједничког утицаја међународних организација, а у смислу заштите положаја мањина у државама-кандидатима, интересантан је и пример промена у законодавству Летоније које се тичу држављанства и језика, а у одговору на препоруке ЕУ у процесу пријема у њено чланство.⁴⁷⁴ „Политика условљавања ЕУ је допринела важним променама у грађанском и законодавству које се односи на језик мањина. Укидање препрека⁴⁷⁵ за стицање држављанства 1998. године, као и одбијање председнице Вике Фрејберг (*Vaira Vīķe-Freiberga*) да спроведе контроверзно језичко законодавство јасно илуструје како перспектива пријема у чланство ЕУ утиче на одлуке држава-кандидата.”⁴⁷⁶ Ипак, промене се нису могле приписати само изазову чланства у ЕУ јер су и мониторинг ОЕБС-а и препоруке ВКНМ ОЕБС-а имале утицаја, али и изгледи за пријем у чланство НАТО савеза (Студија о НАТО проширењу (видети II/3.3. (стр. 64.))). Овај пример промена насталих након претходног опирања да се спроведе језичко законодавство илустровао је како могућност приступања међународним организацијама и њихово синхронизовано деловање могу да утичу на испуњавање услова, тј. дају резултате.

Можемо, дакле, уочити који су показатељи успеха хармонизације у примени политике условљавања. То су, „прво, политичке и економске реформе, на које утицај међународних организација управо и циља, као и промене у позицији држава-кандидата о политици реформе коју оне иначе не би усвојиле без чврстог става међународних организација, па представљају *индикаторе постигнутих циљева*. Друго, успешна имплементација и управљање пројектима међународних организација и строжије испуњавање услова су *индикатори надзора*.”⁴⁷⁷ Тако постигнути циљеви одговарају на питање да ли су и колико међународне организације биле успешне у примени политике условљавања у смислу спровођења њихових задатака, односно да ли државе-кандидати доследно спроводе реформе и испуњавају критеријуме у складу са препорукама и условима међународних организација. У том смислу, „хармонизација међународних организација може да послужи и као средство спољне контроле са јасном намером да се смање економски или политички ризици”⁴⁷⁸ за државе-кандидате, али и за међународне организације.

Сарадња и координација међународних организација је важна и када је у питању наставак или обнављање помоћи пошто је евидентно да се хармонизација примењује тамо где су

⁴⁷⁴ Видети фусноту 759.

⁴⁷⁵ Latvia's window system - <http://www.osce.org/hcnm/52688> и <http://latviansonline.com/commentary/article/8548/> (19.02.2013.)

⁴⁷⁶ Према: Elsuwege Peter Van, *From Soviet Republics to EU Member State: A Legal and Political Assessment of the Baltic states' Accession to the EU*, IDC Publishers, Martinus Nijhoff Publishers and VSP, The Netherlands (2008), стр. 302.

⁴⁷⁷ Према: Stratmann Gerrit, *Donor Coordination of Economic Assistance to Eastern Europe: Mechanisms and Origins of Sectoral Governance in International Relations*, Lit Verlag, Hamburg, Germany (2000), стр. 41.

⁴⁷⁸ *Ibid*, стр. 40.

пројекти и програми помоћи, као и процес пријема у чланство, наишли на проблеме пре или током фазе спровођења, или су перманентно одлагани. Маневарски простор држава-кандидата да пролонгирају испуњавања услова опада ако међународне организације имају заједнички став у вези постављених услова и спорних питања. Зато је сарадња и заједничко деловање међународних организација средство за стицање политичке моћи и јачи утицај на државе-кандидате, па међународне организације усклађују и процедуре и механизме мониторинга и извештавања како би се интензивније ослониле на статистички и систем надзора и процене других међународних организација. Јасно је да хармонизација, као вид сарадње, подразумева анализу информација и искустава, у циљу оптимизације деловања, затим планирање обима и правца жељених реформи, као и усаглашавање и прилагођавање политике условљавања околностима сваке државе-кандидата. Међутим, побољшана сарадња међународних организација не значи нужно и увек њихову успешност.

Ако се ради о наградама материјалног карактера (нпр. финансијска помоћ), државама-кандидатима неће пријати склад међународних организација зато што преферирају могућност самосталног избора потенцијалних програма пројеката, а практикују и да „седе на две столице” како би постигле боље услове у преговорима и повећале корист од помоћи. Зато, при хармонизацији метода и правца примене политике условљавања неке међународне организације се, у циљу бржег спровођења реформи у државама-кандидатима, не ограничавају на ригидност, него примењују разне модалитете, инструменте, методе и стратегије политике условљавања како би се државе повиновале условима. Притом, управљање пројектима и њихова контрола вршењем надзора постају индиктор степена у ком се хармонизација показала ефикасном у обезбеђивању испуњавања услова и ограничавања непослушности или опортунизма на страни држава-кандидата. Видимо да су евалуација и процена веома важне, па и претходно деловање међународних организација – мониторинг, надзор ситуације у државама-кандидатима. Ипак, мониторинг и евалуација нису важни само за хармонизацију међународних организација, већ генерално, за примену политике условљавања.

2.5. Мониторинг и евалуација – претприступни надзор и процена

Управо смо увидели колико је у примени политике условљавања међународних организација важан независан, објективан и проверљив мониторинг и евалуација процеса испуњавања услова и у оквиру тога политичке и економске климе у државама-кандидатима. С обзиром на обим релевантних реформских циљева и пројеката, најпримеренији и најкориснији показатељи испуњености услова ослањају се на квантитативне основе и приказују резултате рада и прогреса у свим сегментима

транзиције. Али, „примена принципа политике условљавања састоји се не само од тога да се одговори на питање да ли дата држава-кандидат испуњава неопходне услове за чланство, као и да се одреди степен напретка демократизације, већ и да ли је мониторинг реформе у државама-кандидатима перманентно прилагођаван критеријумима евалуације, у циљу реакције на конкретне проблеме који се јављају у току примене политике условљавања, односно транзиције држава-кандидата.”⁴⁷⁹ Наведени принципи политике условљавања за пријем у чланство међународних организација су били пресудни фактори који гарантују остварење њених циљева јер се на основу мониторинга и евалуације резултата у вези са процесом свебухватних реформи држава-кандидата подешавају стратегије, побољшава учинак и одређује одговорност за исходе истих.

У току мониторинга и евалуације дају се, дакле, одговори на питања које услове државе-кандидати морају да испуне у току задатог временског периода, који услови (ни)су реализовани, као и који су разлози неуспеха или недовољне брзине реформског процеса. Притом се тежи већој транспарентности како би се побољшао квалитет и кредибилитет мониторинга и евалуације, али и да би се и унутрашњој и међународној јавности учинила доступним оцена стања у државама-кандидатима (са изузетком уско одређених података који захтевају тајност у складу са њиховом законском регулативом). Државе-кандидати су сагласне са овом врстом контроле од стране међународних организација, па разноврсни владини органи упућују извештаје о законској регулативи из своје надлежности, као и о деловању у пракси тј. да ли је исто у складу са прописаним законима, односно условима за пријем у чланство датих међународних организација. Овакав приступ међународних организација је у складу са суштинским поимањем (коерцивне) политике условљавања пошто је „полагање рачуна један од облика вршења контроле што подразумева коришћење и *ex ante* и *ex post* механизма помоћу којих се усмерава нечије понашање, од наредби, упутстава, финансијског подстицаја,”⁴⁸⁰ до успоравања или заустављања процеса пријема у чланство.

У том смислу, приликом примене мониторинга и евалуације међународне организације контролишу и процењују утицај политике условљавања на остваривање својих и циљева држава-кандидата, водећи рачуна о томе да ли су државе-кандидати испуниле услове у случају *ex ante* условљавања, односно о накнадним резултатима у случају *ex post* условљавања. Надзор и процена омогућавају представницима држава-кандидата да сазнају ставове међународних организација, као и искуства њихових држава-чланица и начине на

⁴⁷⁹ Према: Kochenov Dimitry, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*, Kluwer Law International BV, The Netherlands (2008), стр. 52.

⁴⁸⁰ Према: Ковачевић Маја, *Господари европске интеграције*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука (2016), стр. 19.

које су њихови представници, у процесу пријема у чланство, решавали проблеме. Из наведених разлога можемо поћи од претпоставке да државе-кандидати прихватају надзор и оцену међународних организација свеукупног процеса транзиционих реформи. Генерално, у циљу демократизације држава-кандидата, систем је прихватљив, али како постоје организације као што је „ЕУ, чије институције нису спутане ограниченом сфером надлежности при испуњавању претприступног мониторинга и евалуације, државе-кандидати у суштини нуде таквим организацијама *carte blanche* да се мешају у њихове унутрашње послове што може да води злоупотреби и грубом нарушавању суверенитета појединих држава-кандидата.”⁴⁸¹

Упркос овим опасностима, мониторинг и евалуација су неопходни због неизвесности реформи у државама-кандидатима и забринутости међународних организација у вези са њиховом усаглашеношћу са стандардима. „Давањем легитимитета стандардима које су међународне организације поставиле и стварањем материјалних санкција за кршење тих стандарда, повећаван је и капацитет и утицај међународне организације која врши мониторинг и евалуацију.”⁴⁸² Упркос честим и разноврсним мониторинзима и евалуацијама њихов кредибилитет је постигнут само у периоду преговора о пријему у чланство, тзв. *претприступни мониторинг и евалуација* (тј. текући мониторинг и евалуација). Након пријема у чланство динамика мониторинга и евалуације опада и постоји само у неким међународним организацијама у облику *постприступног мониторинга и евалуације*.⁴⁸³ И претприступни и постприступни мониторинг и евалуација се обично врше по принципу »свака држава-кандидат посебан мониторинг и евалуација« што би требало да укаже на то да ће политика условљавања имати специфичан ефекат на конкретне државе-кандидате у различитим фазама процеса пријема у чланство.

Ако претпоставимо пут развоја концепта мониторинга и евалуације у међународним организацијама убудуће онда би требало да анализирамо његову примену од стране ЕУ у светлу улоге Европске комисије у том смислу, а с обзиром да ће развој вероватно ићи у правцу досадашње праксе ЕУ имајући у виду њено искуство и успехе. Ипак, потребно је

⁴⁸¹ Према: *Ibid* (Пр. Србија/КиМ – ЕУ делује противно Резолуцији УН 1244 која је међународна организација општијег карактера.)

⁴⁸² Према: Orenstein A. Mitchell, Bloom P. Stephen, Lindstrom Nicole, *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, University of Pittsburgh, Pittsburgh, USA (2008), стр. 35.

⁴⁸³ Тзв. *ретроспективни мониторинг и евалуација* где се за ограничено време наставља са надзором нових држава-чланица у вези са специфичним политичким условима, нпр. у Савету Европе у односу на људска и мањинска права, као и у случају пријема Румуније и Бугарске у чланство ЕУ. (Према: Organisation for Economic Co-operation and Development, Development Assistance Committee, *Development Co-operation Review Series: France*, OECD, Paris, France (1997), стр. 58.; и Youngs Richard, *The European Union and Democracy Promotion: A Critical Global Assessment*, Johns Hopkins University Press, 2715 North Charles Street, Baltimore, Maryland 21218-4363, USA (2010), стр. 21.)

прво нагласити да мониторинг и евалуација могу бити ограничени и недовољни, чак и у случају пријема у чланство ЕУ, што нам говори и пример Европске комисије која је „критикована зато што је једноставно усвајање закона од стране парламената држава-кандидата често погрешно сматрала довољним за испуњење политичких реформи без реалних резултата на терену. Ова врста мониторинга реформи названа је тзв. 'Потемкиново усклађивање',"⁴⁸⁴ или »Потемкинов ефекат« – метафора која се односи на површну реформу и усклађивање економског, политичког, институционалног, административног, прав(осуд)ног, законодавног или војног система држава-кандидата са условима међународних организација, док значајних промена на унутрашњем плану реално нема.

Како би одговорила на критике „Комисија је проширила мониторинг и увела механизме побољшања спровођења реформи у државама-кандидатима који укључују примену стандарда за привремено затварање и отварање преговорачких поглавља, а уведене су и флексибилније процедуре за суспензију преговора и заштитне клаузуле.”⁴⁸⁵ ЕК је на овај начин унапредила свој значај у процесу пријема у чланство ЕУ. У прилог томе говори њена надлежност тј. дискреционо право у одлучивању које државе-кандидати могу да напредују у процесу пријема у чланство ЕУ што јој даје, наведену, »gatekeeping« функцију. Овај прерогатив продубљује проблем покретне мете зато што Комисија, не третирајући идентично државе-кандидате, уноси нејасноће у схватању садржине услова. Основно за стицање статуса кандидата за чланство и почетак преговора је да се испуне услови демократизације и поштовања људских права, као и да држава-кандидат има добре односе са ЕУ, али и са суседима, као и да влада државе-кандидата буде политички прихватљива и недвосмислено одлучна за чланство у ЕУ. Иако ЕУ настоји да успостави прецизне принципе, услови се, рекли смо, и даље базирају на неодређеним концептима јер је Европски савет оставио садржај Копенхашких услова прилично неодређеним.⁴⁸⁶

Мониторинг усклађености држава-кандидата и Годишњи редовни извештаји Европске комисије су, видимо, начини процене ЕУ да ли су услови задовољени и испуњени или не и да ли је држава-кандидат спровела реформе неопходне за испуњавање услова. ЕК је почела серију редовних Извештаја⁴⁸⁷ 1998. године, и они су постали кључни инструменти мониторинга и евалуације напретка у придруживању ЕУ. Од тада Комисија систематски

⁴⁸⁴ Jacoby – Према: Resul Usul Ali, *Democracy in Turkey: The impact of EU political conditionality*, Routledge Abingdon, Oxon, UK (2011), стр. 56.

⁴⁸⁵ Према: *Ibid*

⁴⁸⁶ Разрада Копенхашких услова је била посао Европске комисије и прво детаљно објашњење је дато у Агенди 2000, у којој је изнето мишљење Комисије о захтевима за чланство десет држава-кандидата Централне и Источне Европе. (Видети фусноту 744.)

⁴⁸⁷ Годишњи надзор је почео нпр. у случају Румуније 1998. год, а у случају Србије 2002. год.

(пр)оцењује испуњавање услова за чланство и одобрава почетак преговора. Европска комисија даје и процену политичке ситуације у државама-кандидатима и предузима анализу свих елемената у смислу испуњавања три Копенхашка критеријума, али уме и да занемари политичке и међународне односе у појединим случајевима.⁴⁸⁸ Критички вреднујући сваку државу-кандидата у односу на елементе наведене у Критеријумима из Копенхагена и именујући главне проблеме, ЕК пресири владе држава-кандидата да исте реше и промене ситуацију у позитивном смеру. На пример у ЕУ су након проширења 2004. године, нове државе-кандидати подређене ригиднијем мониторингу и контроли примене закона него у претходним круговима пријема у чланство.

Структура Извештаја, поред анализе испуњења Копенхашких критеријума, садржи и проблеме у специфичним категоријама. Комисија, дакле, пружа и општа и појединачна обавештења о томе да ли су испуњени дефинисани критеријуми и који се услови морају испунити на путу пријема у чланство, те дефинише правац даљег напредовања за сваку државу-кандидата појединачно. Извештаји не само да указују на прогрес држава-кандидата у испуњавању услова за пријем у чланство ЕУ, већ у њима Комисија идентификује питања која захтевају побољшање, након чега би државе-кандидати могле да почну са новом фазом преговора.⁴⁸⁹ „Током преговора о чланству, који трају годинама, умањује се фокус на политичким критеријумима и условима, који су предмет сложене бирократске процедуре, а акценат се преноси на економске услове, као и трећи Копенхашки критеријум (способност да се преузму обавезе чланства, односно капацитет државе-кандидата у усвајању европских закона). Током преговарачког процеса, државе-кандидати су детаљније тестиране у вези „европеизације” институционалних процедура и правила него демократских стандарда.”⁴⁹⁰

Ангажовањем на мониторингу спровођења услова кроз редовне извештаје Комисија пореди и хијерархију између држава-кандидата у контексту процене нивоа спремности сваке од њих за пријем у чланство ЕУ и тако интервенише у испуњењу услова за пријем у чланство. Активност Комисије је од суштинског значаја јер омогућава ЕУ да награди или казни државе-кандидате које су испуниле, или нису испуниле, услове за чланство с

⁴⁸⁸ Видети фусноте: 620 и 744, као и 838.

⁴⁸⁹ „Редовни извештаји често укључују напредак *twinning*-а, који је институционални програм размене конципиран да помогне државама-кандидатима у изградњи административних и демократских институција сличних оним у ЕУ. Званичници ЕУ саветују државе-кандидате у спровођењу политике. *Twining* програми се спроводе истовремено са Редовним извештајима како би олакшали процес приступања.” (Stivachtis A. Yannis, *The State of European Integration*, Ashgate Publishing Limited, Gower House, Croft Road, Aldershot Hampshire GU11 3HR, England (2007), стр. 150.) (Twining - https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/twining_en (30.04.2018.))

⁴⁹⁰ Према: Severiano Teixeira Nuno, *The International Politics of Democratization: Comparative perspectives*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK (2008), стр. 58.

обзиром да Годишњи извештаји представљају основу одлука Савета о покретању преговора о пријему у чланство. Савет поставља и опште и посебне услове у циљу објективне евалуације прогреса реформи и мониторинга ситуације у државама-кандидатима.⁴⁹¹ Нови сет услова базиран на закључцима евалуације Комисије о напретку у свакој држави-кандидату је успостављен кроз Партнерство за приступање, инструмент који садржи приоритете за државе-кандидате који морају бити испуњени. С друге стране, узимајући у обзир да не постоји потпуно јасна листа услова за пријем у чланство ЕУ могло би се рећи да не постоји егзактан и једнообразан механизам за оцену нивоа демократизације које су државе-кандидати постигле, као што није постојао ни у претходним круговима проширења.

У контексту утицаја мониторинга и евалуације важно је да је процес пријема у чланство конципиран на закључцима Европске комисије који укључује вишеструке кораке и последице, па ЕУ може да заустави овај процес у било којој фази. Комисија посматра економски, политички и институционални оквир држава-кандидата са акцентом на поштовању заштите људских и мањинских права настојећи да утврди да ли државе-кандидати поседују карактеристике својствене демократији. У свом Мишљењу Европска комисија наглашава следеће *базичне услове* које свака држава-кандидат мора да испуни, а могу се сажети у следећем: „1) Демократски уставни и правни систем, конципиран тако да гарантује основна права и демократски плурализам без икаквих ограничења, 2) Репрезентативну и партиципативну демократију, засновану на слободном вишепартијском изборном систему, прихватању плурализма и поштовању људских права, 3) Демократски облик власти који захтева *de facto* поделу власти државе и потпуну независност правосуђа,

⁴⁹¹ Нпр. у Закључцима Савета за опште послове (*General Affairs Council*) (1997. год.) о односима са државама бивше Југославије наведено је да би у евалуираном усклађивању са демократским принципима, следећи услови морали бити потврђени: „постојање представничке Владе и одговорне извршне власти; присуство владе и јавних власти који делују у складу са уставом и законом; подела власти (законодавна, извршна и судска), одржавање слободних и поштених тајних избора у разумним интервалима... Под насловом људских права и владавине права, Савет истиче слободу изражавања, укључујући и независне медије; право на окупљање и демонстрације; право на удруживање; право на приватност, породицу, дом и кореспонденцију; право на имовину; постојање ефикасног средства обештећења против административних одлука; приступ судовима и право на правично суђење; поштовање принципа једнакости пред законом и једнаку заштиту пред законом; заштиту од нечовечног или понижавајућег поступања и произвољног хапшења. Што се тиче мањина, документ им признаје право оснивања и одржавања сопствених образовних, културних и верских институција, организација или удружења; потребу гарантовања одговарајућих могућности да користе свој језик пред судовима и јавним властима, као и адекватну заштиту избеглица и расељених лица која су се вратила у средине у којима представљају етничку мањину... Следи да су услови за приступање флексибилни и променљиви. Они су у суштини дефинисани од случаја до случаја како Извештаји о прогресу и мониторингу, редовно издати од стране Европске комисије, јасно указују.” (Di Giacomo Federico, *Centre on European Law, The EU Charter of Fundamental Rights: From Declaration to Binding Instrument*, Interdepartmental Research Centre on European Law, University of Bologna, Italy (2011), стр. 117.)

4) Ефикасан административни систем заснован на владавини права и транспарентности.⁴⁹²

Иако су државе квалификоване да се придруже ЕУ када испуне све критеријуме из Копенхагена, очигледно је да је, ипак, најважнији корак ка чланству испуњавање политичких критеријума зато што њиховим испуњавањем почиње процес приступања. Комисија, дакле, испитује формална начела демократије и то устав, законе, политичке институције, обичаје, али и примену истих. Оно што Комисија сматра *функционалном демократијом*, а разрада је начела из претходног цитата је: „1) устав који мора да гарантује демократске слободе, као што су политички плурализам, слобода изражавања и слобода вероисповести; 2) независни правосудни и уставни надлежни органи; 3) стабилност демократских институција које дозвољавају јавним властима (укључујући и полицијске снаге, локалну самоуправу, и судство) да исправно функционишу, 4) одржавање слободних и поштених избора, и признање улоге опозиције; 5) поштовање основних права као што је изражено у Конвенцији Савета Европе о заштити људских права и основних слобода⁴⁹³ (укључујући прихватање протокола који омогућава да се покрену случајеви пред Европским судом за људска права) и 6) поштовање мањина, што подразумева усвајање Оквирне конвенције Савета Европе за заштиту националних мањина,⁴⁹⁴ и Препорука 1201 Савета Парламентарне скупштине Европе⁴⁹⁵.”⁴⁹⁶

Важно је поновити да се мониторинг и евалуација над прогресом држава-кандидата у процесу пријема у чланство спроводи и на основу извештавања држава-кандидата, допуњеног информацијама и из других међународних организација или тела. У том контексту, а у вези са пријемом у чланство ЕУ, интересантно је нагласити специфичан систем мониторинга и евалуације у оквиру примене политике условљавања, а захваљујући којима су „ЕУ, Савет Европе и ОЕБС постали утицајни спољни креатори стандарда и даваоци информација за претприступни процес ЕУ. Једноставно, владе испуњавају своје обавезе према Савету Европе и ОЕБС-у јер је ЕУ унела исте обавезе у услове за пријем у своје чланство. О подобности и оспособљености држава-кандидата, Комисија слуша и ставове међународних финансијских институција и организација (Светске банке, ММФ,

⁴⁹² Arikan Harun, *Turkey and the EU: An awkward Candidate for EU membership?*, Ashgate Publishing Limited, Aldershot, Hampshire, England (2006), стр. 34.

⁴⁹³ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Council of Europe) - <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm> (12.10.2010.)

⁴⁹⁴ Framework Convention for the Protection of National Minorities - <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm> (03.04.2011.)

⁴⁹⁵ Recommendation 1201 - <http://assembly.coe.int/documents/adoptedtext/ta93/errec1201.htm> (03.04.2011.)

⁴⁹⁶ Cremona Marise, *The Enlargement of the European Union*, European University Institute, Oxford University Press, Great Clarendon Street, Oxford (2003), стр. 115.

као и Економске комисије УН за Европу⁴⁹⁷), што је увећало њихов утицај на сличан начин.”⁴⁹⁸ Видећемо и да се, поводом заштите права националних мањина, Европска комисија ослањала на рад Високог комесара за националне мањине ОЕБС-а (ВКНМ), као и на Савет Европе чија је евалуација била основ процене Комисије, као што је и ЕУ систем мониторинга био оличен у политичком дијалогу успостављеном у споразумима о придруживању и годишњим евалуацијама ЕК о прогресу држава-кандидата.

3. ТЕНДЕНЦИЈЕ РАЗВОЈА ПОЛИТИКЕ УСЛОВЉАВАЊА

3.1. Сарадња међународних организација и држава-кандидата

Аспекти који утичу на однос између међународних организација и држава-кандидата су, према нашем мишљењу: субординација, међусобна одговорност и обострана транспарентност. Из досад наведеног јасно је да је, у условима *субординације* и супериорног положаја међународних организација у процесу преговора о пријему у чланство, као и због неповерења према државама-кандидатима, тешко успоставити искрену сарадњу између актера политике условљавања. Идеална ситуација била би равнотежа између преговарачких страна, али је то немогуће у тренутним међународним односима где је релација између међународних организација и држава-кандидата проблематична и доказује да је политика условљавања разговор о моћи. Кооперација је мало вероватна у ситуацији када однос снага у преговорима зависи од положаја и опција држава-кандидата, њихових потреба и жеља, немогућности да се лише помоћи нити одбију услове за пријем у чланство – при чему међународне организације немају ургенту потребу за проширењем чланства. У тим околностима ниво сарадње је одређен степеном условљавања и конкретним условима.⁴⁹⁹ Дакле, ако и постоји, сарадња се више манифестује кроз друге елементе – међусобну одговорност и обострану транспарентност.

Међусобна одговорност у односима међународних организација и држава-кандидата присутна је у одређеном степену иако ју је тешко постићи, нарочито ако не постоји искреност међународних организација према државама-кандидатима и обрнуто, односно постоји деловање само у складу са партикуларним циљевима и интересима. Да кренемо од одговорности међународних организација према државама-кандидатима за њихов развој у случају неуспеха реформи базираних управо на саветима међународних организација –

⁴⁹⁷ *Economic Commission for Europe of the United Nations* - <http://www.unece.org/> (13.04.2015.)

⁴⁹⁸ Према: Orenstein A. Mitchell, Bloom P. Stephen, Lindstrom Nicole, *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, University of Pittsburgh, Pittsburgh, USA (2008), стр. 35.

⁴⁹⁹ И овде ћемо као најбољи пример који говори о инфериорности држава-кандидата навести постхладноратовски период када ЕУ није имала потребу за проширењем чланства. На другој страни, због ситуације у којој су се налазиле, државе-кандидати су желеле да што пре остваре пријем у чланство ЕУ.

пролонгирање процеса пријема у чланство, наметање нових услова, или изостанак чланства може бити контрапродуктивно јер шаље негативан сигнал другим државама-кандидатима које су у процесу пријема у чланство односно међународне организације. На другој страни, да би се постигла одговорност држава-кандидата која ће омогућити брзе и доследне реформе, односно ургентне и искрене промене, међународне организације инсистирају на прихватању међународних цивилизацијских стандарда, али и стандарда који су релевантни за карактеристичне околности држава-кандидата. У том смислу се од влада држава-кандидата очекује да буду одговорне, како према међународним организацијама, тако и према свом становништву.

Када говоримо о одговорности држава-кандидата према међународним организацијама онда мислимо на склоност ка прихватању услова и посвећеност реформама уз фокус на резултате и усклађивање са политикама, правилима и стандардима међународних организација. Везано за одговорност на унутрашњем плану, видели смо да је чак и тамо где постоји формална демократија питање одговорности према становништву проблематично. Зато „политика условљавања може постати легитимнија управо инсистирањем на одговорности према становништву држава-кандидата, а унутрашња одговорност се превасходно огледа кроз испуњење услова у вези са медијима, правосуђем и изборима.”⁵⁰⁰ Одговорност на унутрашњем плану значи да би донете одлуке у вези реформи спроведених у току процеса пријема у чланство међународних организација требало да буду предвидиве, правичне, базиране на интересима целог друштва (а не интересних група или партија на власти), да прате јасне процедуре са што мање дискреционих овлашћења (као узрока корупције и других политичких манипулација), и да имају јасне механизме за надзор, контролу и извештавање. Одговорност подразумева да су за одлуке и њихово спровођење надлежни доносиоци одлука одговорни тачно одређеним и законом дефинисаним ауторитетима. Тако политика условљавања има стабилизирајући ефекат на одржавање унутрашње политичке одговорности влада држава-кандидата.

С обзиром да смо у примерима и ставовима наведеним у деисертацији уочили да постоји неискреност у односима између међународних организација и држава-кандидата која спутава њихову сарадњу долазимо до трећег елемента, *транспарентности*, карике без које није лако постићи задовољавајући ново сарадње и одговорности између актера политике условљавања за пријем у чланство међународних организација. Транспарентност се, у том контексту, односи како на јавно изражену политику условљавања међународних организација према државама-кандидатима, тако и на

⁵⁰⁰ Према: Koeberle Stefan, Bedoya Harold, Silarszky Peter, Verheyen Gero, *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences, and Lessons*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA (2005), стр. 116.

отвореност влада држава-кандидата и према међународним организацијама и према свом јавном мњењу. У том смислу, међународне организације помажу државама-кандидатима стеченим искуством, преносећи им вредности и знања. Сарадња се заснива на активностима као што су преузимање *know how* или студија случаја и најбољих пракси, а највише помоћу консултација. При томе би требало да постоји отвореност ка међусобној размени података и обавештења што је перманентни процес идентификације заједничких циљева. Појмови попут транспарентност, јавност, дебата и искреност, воде нас до односа који охрабрује сталан проток информација и сарадњу.

Произлази да, у оквиру политике условљавања за пријем у чланство међународних организација, постоји екстерна и унутрашња транспарентност.⁵⁰¹ У вези са *екстерном транспарентношћу* намеће се питање да ли је у односу међународних организација и држава-кандидата транспарентност могућа. Ако не заборавимо да свака држава штити првенствено своје интересе, онако како их она дефинише, а да су међународни односи одувек били обавијени велом тајне, онда је јасно да организације које пружају помоћ и информације само када је то у интересу њихових држава-чланица нису транспарентне и одговорне. Ипак, међународне организације настоје да све чешће воде политику отвореније и искреније како би одагнале сумњу држава-кандидата да су дискриминисане по било ком основу и увериле их да ће бити третиране као и остали апликанти, те остварити пријем у чланство када испуне све услове, као и кандидати пре њих. На другој страни *унутрашња транспарентност* се односи на унутрашњу контролу,⁵⁰² као и на „могућност било ког грађанина да има приступ информацијама у поседу власти... Транспарентна влада је она која је везана институцијама или нормама у смислу пружања информација грађанима, чак и када радије то не би урадила.”⁵⁰³

Зато, морамо обратити пажњу на институције које су, по Линдену (*Ronald H. Linden*) основ транспарентности држава-кандидата – законе о приступу информацијама и слободи штампе. „Закони о слободном приступу информацијама имају мало утицаја на одговорност влада држава-кандидата ако релевантни подаци којима је приступио појединац нису доступним целом друштву. На другој страни, *слободна штампа* без директног приступа владиним информацијама води ка томе да се до података долази из непроверених и анонимних извора што води до грешака или (не)намерног изобличавања

⁵⁰¹ Подела на „екстерну и унутрашњу транспарентност” преузета из: Linden H. Ronald, *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European State*, Rowman & Littlefield Publishers, INC, 4720 Boston Way, Lanham, Maryland 20706, USA (2002), стр. 76.

⁵⁰² Ово се нарочито односи на контролу буџета. За међународне организације је оправдано да је помоћ и пријем у чланство условљено овим видом контроле. Ако буџети нису транспарентни не могу се ни лако контролисати у самој држави-кандидату јер постоји опасност да унутрашња контрола не буде објективна.

⁵⁰³ *Ibid*

чињеница, као и до недостатка поверења грађана у медије који имају ефикасну улогу у праћењу активности влада држава-кандидата што може утицати на то да буде одговорнија.”⁵⁰⁴ Међународне организације и инсистирају на услову транспарентности зато што слобода штампе подразумева слободу изражавања, па и побуне против власти, а да би грађани искористили ова демократска права морају имати информације о политици своје владе и реформама тј. (не)испуњавању услова међународних организација. Одговорна и транспарентна влада која очекује чланство у међународним организацијама упознаће становништво са свим аспектима овог процеса. Подсетићемо да је борба за слободу изражавања била интензивнија и више-мање поштована од стране власти (у различитим периодима и државама), као и да слобода штампе има дужу традицију од законодавства о приступу информацијама владе.⁵⁰⁵

Иако су слободан приступ информацијама и слобода штампе значајна питања за већину држава-кандидата и упркос томе што становништво обично не верује влади и жели више информација о њеном раду, тешко је издејствовати да државе-кандидате побољшају, првенствено, унутрашњу транспарентност. Представници власти сматрају да је значај ових стандарда далеко мањи у односу на друга, по њиховом мишљењу приоритетна, питања у периоду спровођења реформи и да подршка или недостатак подршке за приступ информацијама од јавног значаја или слободи штампе неће много значити у предизборним кампањама или за исход на изборима. Зато не изненађује да међународне организације инсистирају на транспарентности држава-кандидата⁵⁰⁶ и преузимању норми које се односе на транспарентност. Ипак, чак и са делимичним недостатком унутрашњих норми о слободном приступу информацијама, нарочито проблемом примене постојећих, свеобухватни закони за подршку слободног протока информација су усвојени у већини држава-кандидата и можемо рећи да је то резултат примене политике условљавања у процесу пријема држава-кандидата у чланство међународних организација.

Наиме, процес приступања нпр. НАТО савезу и ЕУ, као и другим међународним организацијама, обавезује владе држава-кандидата да им пружи сваковрсне информације. Штавише, због сумњи међународних организација у вези са пријемом у чланство одређених држава-кандидата, креирани су додатни механизми и институције у циљу

⁵⁰⁴ Према: *Ibid*, стр. 61.

⁵⁰⁵ „Пре 1980. год. било је само 6 земаља у свету које су усвојиле законе који регулишу ову материју.” (Према: *Ibid*, стр. 62.)

⁵⁰⁶ „У државама-кандидатима Источне и Централне Европе, многе законске одредбе неопходне за транспарентност (закони о приступу информацијама и слободи штампе) су постојале... Од три кључне европске међународне организације, Савет Европе је учинио највећи труд за напредак транспарентности у државама-кандидатима. Ово није изненађујуће, с обзиром да се ради о организацији која је поставила као свој главни задатак стварање одрживих парламентарних демократија које поштују људска права и владавину закона између европских држава.” (Према: *Ibid*, стр. 71. и 73.)

пролонгирања пријема у чланство. НАТО је нпр. оформио Северноатлантски савет за сарадњу⁵⁰⁷ и Партнерство за мир (*Partnership for Peace*) као међукорак ка пријему у чланство, док преговори са ЕУ подразумевају године дијалога и споразуме о придруживању са државама-кандидатима и израду бројних упитника и студија од стране држава-кандидата, па су „администрације које су пре 1989. године контролисале источно-централна европска друштва и планске економије делом преорјентисане на пружање података међународним организацијама.”⁵⁰⁸ У том контексту, државе-кандидати виде процес пружања информација међународним организацијама као важан корак ка пријему у чланство, па можемо рећи да и без великог притиска међународних организација усвајају законодавство које регулише ову материју.

Дакле, док је унутрашња транспарентност држава-кандидата према становништву побољшана, али не довољно, спољна транспарентност оличена у протоку информација према међународним организацијама драматично је напредовала. Управо у спољној транспарентности политика условљавања види покретачку снагу за примену закона који омогућавају приступ владиним информацијама. Као и код осталих услова, власт држава-кандидата је, у покушају да у оквиру процеса пријема у чланство оствари просперитет (ЕУ) или безбедност (НАТО), а у циљу добијања подршке за политику на унутрашњем плану, те одржања на власти, спремна да удовољи међународним организацијама пружајући тражене податке. Интересантно је да ова пракса није била присутна само према евро-атлантским организацијама, што би се могло очекивати због значаја европских институција и чланства за државе-кандидате, већ је слична спољна транспарентност уочљива и према другим међународним организацијама и институцијама као што су УН, ММФ, Светска банка и регионалне развојне банке, опет, наравно, због очекиваних користи.

Резултат интензивирања полемике о потреби за већом одговорношћу и транспарентношћу у јавности од стране наведених међународних организација и институција је објављивање мноштва јавних информација од стране ових организација широј јавности. Следи да је директна последица спољне транспарентности повећање унутрашње транспарентности јер информације које су добиле од влада држава-кандидата међународне организације чине доступним мас-медијима и становништву држава-кандидата. На тај начин, пружањем информација међународним организацијама, државе-кандидати (тј. њихови државни

⁵⁰⁷ Видети фусноту 11.

⁵⁰⁸ „Формиране су службе за међународну сарадњу и интеграције у оквиру министарстава, а у многим случајевима и министарства за интеграције са задатком размене информација са међународним организацијама и институцијама (посебно са ЕУ). ” (Према: Linden H. Ronald, *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European State*, Rowman & Littlefield Publishers, INC, 4720 Boston Way, Lanham, Maryland 20706, USA (2002), стр. 75.)

органи) посредно нуде више информација становништву.⁵⁰⁹ Овај индиректни процес транспарентности је кључ промена у унутрашњој политици приступа информацијама од јавног значаја пошто приморава власт да, под притиском међународних организација, информације чини доступним свом становништву, и када то не би хтела. Тако међународне организације представљају алтернативни извор информација за становништво држава-кандидата и утичу на деловање њихових влада које желе да се заштите од информација које им могу угрозити политички рејтинг, следствено положај власти, функције, материјалне користи и друге бенефиције...

Овако установљен однос, кроз привидну, па све отворенију сарадњу између држава-кандидата и међународних организација, је делимичан одговор на традиционалну ригидну политику условљавања која је доживљена као принудна и често контрапродуктивна у смислу заустављања реформи, али, сматрамо, и као нужан развој политике условљавања. Анализирајући ове елементе приметили смо потребу да се однос субординације претвори у транспарентан и одговоран однос кооперације и да су флексибилност и прилагођавање околностима сваке државе-кандидата уско повезани са већим степеном сарадње. Зато међународне организације настоје да прилагоде примену политике условљавања, односно да користе конструктиван дијалог који политику условљавања постепено претвара у искрену сарадњу. Међународне организације све чешће настоје и да остваре стратешко партнерство са заинтересованим државама-кандидатима интегришући их у свој економски, политички и друштвени простор. У оквиру тих тенденција сарадња почиње да значи и деловање на унапређењу »власништва«, концепта који није заживео у потпуности у оквиру политике условљавања међународних организација, али идеји ка којој се иде као неопходној и оптималној у контексту спровођења реформи у државама-кандидатима.

3.2. »Власништво« (*Ownership*) држава-кандидата над реформама

Иако међународне организације настоје да остваре конкретне циљеве користећи предности концепта условљавања у процесу пријема у своје чланство, ипак оне модификују коерзивну политику условљавања колико је то могуће, па и потребно, те прихватају потребу извесне слободе деловања држава-кандидата. Међународне организације полако, али невољно, признају идеју власништва држава-кандидата у

⁵⁰⁹ Нпр. припадници Агенције за борбу против корупције РС нису 2012. год. демантовали наводе у медијима да су доставили ЕУ податке о корупцији приликом приватизација у РС, што је имало ефекта на политику условљавања ЕУ, односно на услов који се односи на борбу против корупције и преиспитивање проблематичних приватизација. (Видети: Телесковић Душан, *24 спорне приватизације*, Политика, <http://www.politika.rs/rubrike/Tema-nedelje/24-sporne-privatizacija/Tema-nedelje-24-sporne-privatizacije.lt.html> (28.10.2012.); Tanjug, *Milenović: Istrage o 24 privatizacije nisu okončane*, Политика, <http://www.politika.rs/vesti/najnovije-vesti/Milenovic-Istrage-o-24-privatizacije-nisu-okoncane.lt.html> (26.11.2014.))

креирању и развоју државне политике, односно програма економских, политичких, институционалних, административних, прав(осуд)них, законодавних и војних реформи као изворно својих. Разлог ове промене видимо у ставу да се „власништво често сматра неопходним ако политике морају да буду успешно и дуготрајно реализоване. То значи да влада заиста поседује реформе, ако има капацитета да анализира опције и да изабере и примени предложену политику коју преферира. Истинско власништво захтева да политички избори потичу од владе.”⁵¹⁰ Ипак, да би међународне организације допустиле аутономију државама-кандидатима од представника влада се очекује да увиде да је у општем интересу да успоставе и одрже демократију и поштују људска права и остале вредности савременог друштва и стандарде и норме међународне заједнице.

Притом је важно да власт буде изабрана на демократским изборима и да постоји политичка стабилност и подршка, као и да се опозиција не противи темељним цивилизацијским принципима међународне заједнице. Ипак, власништво не подразумева, чак ни не захтева, пун друштвени консензус, ни да целокупна популација државе тежи наведеним стандардима и чланству у конкретним међународним организацијама, мада је одобравање правца реформи од стране већинског јавног мњења битно. Што је подршка становништва држава-кандидата стандардима и прописима међународних организација чије се чланство жели значајнија то ће бити већа вероватноћа да ће услови и критеријуми међународних организација бити прихваћени и успешно примењени, а реформа и транзиција брже спроведене. Али, и снаге у друштву које се противе примени универзалних стандарда и вредности могу бити јаке што узрокује ригиднију политику условљавања. Зато је неопходно да политички дијалог између међународних организација и власти држава-кандидата, као и између свих фактора у државама-кандидатима, иде у смеру пропагирања и подржавања власништва и да помогне у идентификацији различитих актера који утичу на реформе, али и на прихватање и јачање концепта власништва.

Истовремено, потенцира се на томе да програм реформи буде одржив и да му претходи јавна расправа,⁵¹¹ чиме се јаче мобилише подршка јавног мњења и интересних група. Дакле, не само да се настоји постићи подршка политичке елите, као и становништва, већ и шири друштвени консензус интересних група. Власништво над реформама самим тим зависи од садејства унутрашњих политичких и друштвених снага које желе да максимизирају остварење својих циљева. Проблем се јавља када ови циљеви нису у складу са интересима држава-кандидата. А ако нема већински прихватљивог обавезивања на

⁵¹⁰ Koeberle Stefan, Bedoya Harold, Silarszky Peter, Verheyen Gero, *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences, and Lessons*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA (2005), стр. 241.

⁵¹¹ Видети фусноту 380.

испуњење услова и критеријума, онда ни помоћ, кредити, па ни ригидна политика условљавања не могу да убрзају ни одрже реформе. Нарочито ако узмемо у обзир да „државе могу имати систематску тенденцију да потцене степен својих тешкоћа и прецене снагу својих политичких инструмената у формирању својих програма,”⁵¹² али и да се ради о државама-кандидатима са великим политичким, економским и социјалним проблемима, па изгледа да није могуће у потпуности избећи примену политике условљавања, односно да потпуна аутономија држава-кандидата није могуће јер „власништво можемо повезати не само са спремношћу да се спроведу програми реформе, него и са техничким капацитетима и политичком вољом да исте буду спроведене.”⁵¹³

Зато међународне организације, желећи да будућа чланица буде способна да спроводи циљеве и задатке организације, помажу државама-кандидатима и указују им на оптималан пут остварења реформи. Очекује се да ће, након тога, програм реформи сачињен по мери дате државе-кандидата осигурати општедруштвену прихваћеност услова и критеријума, па је важно да се мобилишу све друштвене снаге и обезбеди сарадња и синергија владе са цивилним друштвом, невладиним и приватним сектором, медијима, као и да се координишу и хармонизују напори за доследну примену услова за пријем у чланство међународних организација. Уосталом, ако је програм опште прихваћен постојаће спремност да се прихвате и последице (не)успеха. Због ових разлога, који воде бржим и успешније спроведеним реформама, се и пледира да државе-кандидати имају одређени степен аутономије. У супротном, у одсуству власништва, не само да ће спровођење реформи бити спорије, већ и недоследно, а може бити и анулирано, нпр. усвајањем нових закона која регулише дату материју супротно међународним стандардима. У случају ових недостатака међународне организације могу да успоре преговоре о пријему у чланство док консензус о реформама не буде постигнут.

Ситуација је релаксиранија ако државе-кандидати деле исте вредности са међународним организацијама, као и заједничке циљеве. Али је, опет, пожељно да циљеви заиста буду у националном власништву, чак иако нису изворно настали у домаћем миљеу, већ су преузети. Тада се, међутим, поставља питање да ли су они заправо услови, односно да ли би у том смислу било примереније користити термин »критеријуми« и да ли је политика условљавања нужна за постизање „заједничких циљева”. У одговору на ово питање морамо узети у обзир да се демократија и реформе не могу развијати ако не уживају подршку наведених актера. Несметана транзиција се може спровести само када су и власт

⁵¹² Khan S. Mohsin, Sharma Sunil, *IMF Conditionality and Country Ownership of Programs*, International Monetary Fund, IMF Institute (2001), стр. 18.

⁵¹³ Mold Andrew, *Policy Ownership and Aid Conditionality in the Light of the Financial Crisis*, Organisation for Economic Co-operation (2009), стр. 34.

и опозиција и становништво посвећени реформама и прихватају их као своје и нужне за добробит државе, те их влада продубљује и чини одрживима. „Давање више политичког простора самим државама-кандидатима сигурно је, теоретски, бољи приступ. Као што је у званичном саопштењу на Самиту Г8 у Глинигсу (*Gleaneagles*) 2005. године предложено: „Од самих земаља у развоју и њихових влада зависи да ли ће се развијати. Оне морају да одлучују, планирају и поставе своје економске политике да се уклопе у њихове стратегије развоја, за које би они требало да буду одговорни свом становништву.”⁵¹⁴

Очиигледан је закључак да власништво, у контексту политике условљавања, представља право држава-кандидата да креирају програме својих реформи, односно да контролишу процес доношења одлука и њихово спровођење, као и прихватање стандарда, правила и услова датих међународних организација као корисне и пожељне. Појам власништва, дакле, подразумева да државе-кандидати саме одређују своје политичке приоритете и формирају програм реформе, или да имају значајно учешће у истом. Али, могуће је и да се програм реформи сачини кооперацијом међународних организација и влада држава-кандидата које су сагласне са задацима датих међународних организација и њиховим програмима, или верују да ће спровођењем истих постићи и своје и заједничке циљеве. Суштина концепта власништва се огледа у томе да садржина усвојеног програма реформи коинцидира оном виду који би конкретна држава-кандидат сама изабрала и када се дата међународна организација не би мешала применом политике условљавања. На тај начин држава-кандидат би „поседовала” програм реформи и могла би да управља њиме на начин адекватно економским приликама и политичким и другим околностима на унутрашњој сцени. Али, опет се јављају наведени проблеми компатибилности, капацитета представника власти (техничких и моралних), а следствено и поверења.

Нагласак на концепту власништва држава-кандидата јесте у колизији са принципима политике условљавања, па „можемо поставити питање да ли је могуће постићи власништво држава-кандидата у пракси и исто помирити са условима чије испуњење међународне организације имају обавезу да очекују како би се оправдала употреба новца пореских обвезника држава-чланица. Значи, власништво би захтевало да државе-кандидати имају контролу над сопственим политикама, али то долази у сукоб са механизмом политике условљавања. Политички разлози и одговорност према сопственим интересима и држављанима довели су државе-чланице међународних организација до тога да повежу услове са начином на који ће помоћ бити потрошена, те су строго намењена за

⁵¹⁴ Mold Andrew, *Policy Ownership and Aid Conditionality in the Light of the Financial Crisis*, Organisation for Economic Co-operation (2009), стр. 49.

одређене сврхе.”⁵¹⁵ Ако узмемо у обзир речено, можемо помислити да политика условљавања међународних организација искључује концепт власништва држава-кандидата зато што без напуштања или бар блаже примене политике условљавања нема власништва, али то не мора нужно бити тачно пошто се у вези неких услова и критеријума може применити политика условљавања, док се други могу сматрати делом концепта власништва, а да при томе буду део заједничког програма реформи и процеса пријема у чланство међународних организација.⁵¹⁶

На наведени начин власништво не мора постати замена за политику условљавања, већ би ова два концепта требало да допуњују један други с обзиром да је тешко спровести реформе и демократизацију на коју се „реформатори” нису обавезали, а сигурно не очекиваном динамиком и посвећеношћу. Када су присутни и елемент власништва и принудни, облигаторни елемент држава-кандидата, политику условљавања можемо да посматрамо као инструмент узајамне одговорности, где се међународне организације обавезују да помогну и олакшају процедуру пријема у чланство државама-кандидатима. На другој страни, некритичко прихватање условљавања од стране држава-кандидата указује међународним организацијама на опредељеност ка реформама, али и ургентну потребу за економском помоћи.⁵¹⁷ Притом, иако политика условљавања може угрозити власт која се покорно повинује предоченим условима, одговорност и судбина владе не доводе се у питање (не директно због политике условљавања) ако је чврста у остварењу циљева и спровођењу реформи. Имамо, чак, примере да коерзивна политика условљавања

⁵¹⁵ Vos Rob, Montes Manuel F., *World Economic and Social Survey 2010: Retooling Global Development*, United Nations Publications, New York, USA (2010), стр. 62.

⁵¹⁶ Нпр. Однос ЕУ према Србији – имамо услове које морамо да испунимо (*acquis*, реформа правосуђа, борба против корупције...), а остаје нам одређен степен слободе у спољним пословима (однос према Русији по питању Украјинске кризе (2014.)), али је питање докле ће „слобода” трајати. (Видети фусноте 298 и 932.)

⁵¹⁷ Овде је интересантно навести поделу која може указати на разлику концепта власништва у односу на ригидну политику условљавања – услови, према Килику (*Tony Cillik*), могу бити »*pro forma*« и »*hard core*«. „Условљавање *pro forma* је описано као политичко обавезивање наведено у споразумима о пружању помоћи од интереса за стране уговорнице. Они су споразумни, постављени у намери да систематски и јасно узајамно договоре програме мера, који кодификују шта би требало да се уради и којим редоследом. Килик се залаже за примену *pro forma* условљавања постављајући питање: зашто се уопште замарати модалитетима условљавања? Одговор је да, из управо предложених разлога, они могу учинити живот лакшим за обе стране, могу олакшати пут политичких реформи, учинити их уређенијим и сигурнијим. *Hard core* условљавање се, насупрот томе, сматра принудним: акције или обећања акција, базирана само на инсистирању зајмодавца или даваоца, мере које иначе не би биле преузете, обећане невољно од стране влада којима је хитно потребан новац.” (Према: Koeberle Stefan, Bedoya Harold, Silarszky Peter, Verheyen Gero, *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences, and Lessons*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA (2005), стр. 199. (World bank - <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7346/32524a.pdf?sequence=1> (17.04.2011.)))

може ојачати положај владе⁵¹⁸ јер притисак долази од „спољног непријатеља”. Такође, условљавање постаје изговор за примену непопуларних мера реформи.⁵¹⁹

На тај начин се ствара политички простор за владу да одреди правце развоја реформи, односно којом брзином ће се одвијати транзицијски процес. Све док постоји иницијатива за програм реформи у влади дате државе-кандидата и увереност доносилаца одлука у неопходност економске либерализације и одрживе демократизације њихова аутономија може бити реална. Концепт власништва ће, дакле, бити постигнут када су владе држава-кандидата одговорне, посвећене транзицији и државним, а не партикуларним, политичким и личним, интересима. Тада ће бити у могућности да бирају правце реформи и пут који води ка чланству, а не да прихватају једину опцију, наметнуту од стране међународних организација као услов за пријем у њихово чланство. Иако то продужава период потребан за преговоре, ипак, може довести до примеренијих реформи, лакше прихваћених од свих унутрашњих актера држава-кандидата. Концепт подразумева већу транспарентност преговарачког процеса, при чему ће заједничко деловање међународних организација и држава-кандидата, као и став јавног мњења о циљевима реформи довести до преузимања пуне одговорности држава-кандидата за спровођење реформи и схватања истих као својих, а не споља наметнутих.

Истовремено ће промовисање одговорности појединих држава-кандидата омогућити проналажење адекватног модалитета односа и сарадње са датом међународном организацијом. Сарадња би, у овом случају, значила самосталност (у мањем или већем обиму) држава-кандидата у одређивању својих циљева и начина на који ће их остварити што ће, са своје стране, олакшати да се обезбеди политичка и друштвена подршка за спровођење реформи. Ако се надамо политици условљавања која се ослања на сарадњу и партнерство, концепт власништва је, очито, неопходан јер директно утиче на формирање и спровођење програма реформи. Као могући развој и један од начина да се ојача власништво држава-кандидата видимо и умањење значаја *ex ante* условљавања у корист *ex post* политике условљавања. Државама-кандидатима би, наравно, одговарао чист концепт власништва како би могле да апсолутно контролишу своје деловање, али је неопходно поверење и сарадња међународних организација. У том случају би државе-кандидати биле релаксиране у спровођењу потребних реформи, а међународне организације би, ради

⁵¹⁸ Видети фусноту 609.

⁵¹⁹ Када је потребно, ради јавног мњења, представници власти говоре да је испуњење услова у општем интересу, а ако је неопходно извршити болне и непопуларне реформе оне се, опет због јавног мњења, правдају захтевима међународних организација у оквиру политике условљавања. Међутим, понекад ни овакви изговори нису довољни – нпр. Србија – продемократски и прозападни режим је промењен након избора 2012. год. не због испуњавања услова, већ због неиспуњених предизборних обећања, економског раслојавања, корупције, разочарања, апатије.

остварења заједничких циљева, могле да препознају колико су државе-кандидати оперативне и посвећене испуњавању свих услова и критеријума.

Ипак, сценарио победе власништва над ригидном политиком условљавања је, имајући у виду савремене међународне односе и досадашња искуства међународних организација са представницима влада држава-кандидата, мало вероватан. Не може се реално ни очекивати да све државе-кандидати одмах постану функционалне демократије, прихвате и јамче интересе већине становништва и одржавају стабилан курс реформи, као што ни негативно условљавање не може да нестане из односа међународних организација и држава-кандидата. Иако је, сматрамо, власништво држава-кандидата важно, приметићемо да се „осећај власништва” тешко постиже без, бар делимичне, равноправности између међународних организација и држава-кандидата, а и тада је власништво својеврсни еуфемизам за политику условљавања. Како би се ублажио коерзивни карактер политике условљавања и остварио наведени осећај власништва, али и обезбедила шири политичка и друштвена подршка и политички консензус за програм реформи у државама-кандидатима који би и био припрема за успешну и одрживу транзицију, неопходне су и социјализација и едукација и политичара и припадника интересних група и грађана о стандардима, правилима и циљевима међународних организација.

3.3. Социјализација и едукација држава-кандидата

Ако је усклађивање са цивилизацијским стандардима било значајно за државе у периоду придружења међународном друштву током XIX и прве половине XX века, од пресудног је значаја данас када се државе-кандидати прилагођавају регулама међународних организација у циљу пријема у њихово чланство. Ради остварења наведеног циља међународне организације прибегавају и социјализацији и едукацији у току примене политике условљавања. Социјализација, као метод политике условљавања, представља пренос норми и стандарда одређене међународне организације ка конкретној држави-кандидату применом социјалног утицаја и убеђивања, трансфером знања и уверавањем. Циљ политике условљавања и јесте да друштва која су на путу демократских промена, а осиромашена, лакше и брже пређу пут транзиције, реформишу се и демократизују и кроз ове процесе. По Шимелфенигу су „социјализација и интеграција блиско повезане: социјализација припрема (државе) за чланство у међународним организацијама, а

чланство је условљено успехом социјализације.”⁵²⁰ Зато државе-кандидати настоје да се прилагоде критеријумима и условима међународних организација.⁵²¹

Промене које међународне организације желе да изазову могу се очекивати у сфери уверења и понашања политичких структура, припадника влада и јавног мњења, као и других актера у оквиру држава-кандидата релевантних за прихватање и спровођење услова међународних организација, односно за њихову имплементацију. Социјализацијом се, дакле, преносе норме које можемо да дефинишемо као „колективни стандард правилног понашања”⁵²² држава-чланица и оне нас упућују на разлоге оснивања дате међународне организације, односно њене циљеве, задатке, начела, стандарде и поље деловања. Различити механизми утицаја на облик процеса међународне социјализације зависе од неколико услова на међународном и унутрашњем нивоу. На *међународном нивоу*, социјализација подразумева „нормативну моћ која произлази из ауторитета међународне организације и легитимности пропагираних норми. Утицај се врши кроз редовно и интензивно деловање у институцијама међународних организација, али и држава-кандидата. Степен до којег ће међународна норма на *унутрашњем нивоу* извршити притисак на државе-кандидате да се повинују процесу социјализације зависи од тога да ли је норма транспарентна, легитимна, кохерентна и доследно примењена у пракси.”⁵²³

У том контексту навешћемо да постоје различити механизми међународне социјализације кроз које државе-кандидати могу да прихвате норме и правила међународне заједнице и остваре пријем у чланство међународних организација. С једне стране, споља покренут процес социјализације може да се разликује од унутрашње социјализације, у којој домаћи актери имају интерес за прихватање екстерних лекција и мотивисани су вредностима и нормама. С друге стране, „социјализација може да буде резултат *логике последица*, па је процес социјализације вођен *cost-benefit* калкулацијама и опортунитетом. Између алтернативних праваца деловања, они бирају најприкладнији легитиман метод. Успешна социјализација доводи до промене интереса и идентитета...”⁵²⁴ Међународне организације у преношењу наведених норми и стандарда делују као заступник како својих тако и

⁵²⁰ Према: Ambrosio Thomas, *Authoritarian Backlash: Russian Resistance to Democratization in the Former Soviet Union*, Ashgate Publishing Limited, Farnham, Surrey, England (2009), стр. 15. (Schimmelfennig 2002:3)

⁵²¹ „Међународне организације не примењују процес социјализације само на државе-кандидате, већ своје норме и вредности учвршћују и јачају међу државама-чланицама, мењајући њихове системе веровања, осигуравајући тако наставак прилагођавања принципима организације.” (Према: *Ibid*)

⁵²² Термин преузет из: Linden H. Ronald, *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European State*, Rowman & Littlefield Publishers, INC, 4720 Boston Way, Lanham, Maryland 20706, USA (2002), стр. 6.

⁵²³ Према: *Ibid*, стр. 14.

⁵²⁴ Carr Fergus, Massey Andrew, *Public Policy and the New European Agendas*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK (2006), стр. 84.

интереса држава-чланица, али би требало и држава-кандидата, и у том смислу међународна социјализација је један од њихових основних задатака. Процес „подразумева презентацију норми међународних организација, информациону и техничку подршку за институционализацију тих норми у системима држава-кандидата, мониторинг и евалуацију институционализације, као и позитивне и негативне санкције да наградe напредак у институционализацији и казне недостатак тога.“⁵²⁵

У вези социјализације, међународне организације се, видимо, разликују у погледу »стратегије« коју примењују у оквиру политике условљавања. Неке међународне организације имају за циљ социјализацију држава-кандидата изнутра (*инклузивна стратегија*), што подразумева да организација прво прими у чланство заинтересовану државу, да би се потом вршила едукација њених припадника правилима заједнице, а истовремено нова чланица преузима обавезу да учи и усвоји норме заједнице (пракса типична за ОЕБС).⁵²⁶ Имамо и међународне организације које практикују социјализацију споља (*ексклузивна стратегија*), тј. „саопштавају своје суштинске норме државама ван чланства говорећи им које услове морају да испуне пре него што стекну право да се придруже. Тада приступање организацији као пуноправна чланица представља формално признање да је међународна социјализација била успешна (нпр. НАТО).“⁵²⁷ Коначно, постоје међународне организације које захтевају од држава-кандидата да „испуне неке норме заједнице (нпр. демократски избори) пре приступања, затим да се посвете другим нормама заједнице у време приступања, да би се пратило њихово поштовање изнутра“ (*прелазна стратегија* – пример је Савет Европе).⁵²⁸

Очигледно је и социјализација један од инструмената политике условљавања који се заснива на механизму награђивања јер са јачањем институционалних веза расту и бенефиције које уживају државе-кандидати, али и обавезе испуњавања услова.⁵²⁹

⁵²⁵ Према: Linden H. Ronald, *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European State*, Rowman & Littlefield Publishers, INC, 4720 Boston Way, Lanham, Maryland 20706, USA (2002), стр. 8.

⁵²⁶ Подела на „инклузивну, ексклузивни у прелазну стратегију“ преузета из: Linden H. Ronald, *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European State*, Rowman & Littlefield Publishers, INC, 4720 Boston Way, Lanham, Maryland 20706, USA (2002), стр. 8.

⁵²⁷ Према: *Ibid.*, стр. 9.

⁵²⁸ *Ibid.*

⁵²⁹ Симбол наведених подстицаја је ЕУ која је процес пријема у чланство конципирала на наградама. У супротном, без нпр. обећања о учествовању у унутрашњем тржишту, ило о чланству, државе-кандидати не би спроводиле демократске и економске реформе, или се подвргле детаљном надзору закона од стране ЕУ, присуству саветника из држава-чланица ЕУ у својим државним органима, или редовној евалуацији прогреса. Али, „политика условљавања ЕУ поставља усвајање њених стандарда и правила, као и целокупног *acquis*-а као услов за напредак у процесу пријема у чланство, односно успостављање институционалних односа са ЕУ, као и за финансијску помоћ, техничку експертизу, трговинске повластице. Са сваким кораком

„Перспектива чланства у међународним организацијама у економском и политичком смислу мотивише политичке партије држава-кандидата да промене њихове политичке и економске планове и програме рада. Политичари који су изабрали да прилагоде своју реторику и политику како би биле компатибилне међународним интеграцијама морали су да науче много о садржају прозападне агенде.”⁵³⁰ Овакав став је, делом, и резултат расположења јавног мњења држава-кандидата према западним међународним организацијама, као и материјалне помоћи коју подразумева прозападна оријентација држава-кандидата и процес пријема у чланство међународних организација. Ипак, „прихватање западне агенде од стране опозиционих странака, као и јавности зависило је не само од социо-културних фактора, него и од западне стратегије у касним 1990-им годинама. Опозиција је нашла политички капитал и материјалну помоћ у подршци Запада. Прихватање западне либералне агенде од стране маса је захтевало дужи процес социјализације, али је став елита био пресудан у покретању овог процеса.”⁵³¹

Приметићемо и да док *политика условљавања* зависи од одређености услова и норми, кредибилитета њихове примене, компатибилности, као и понуђених награда и политичке цене испуњавања услова, *социјализација* више почива на легитимитету самих норми (која опет зависи делимично од одређености) и заједничких вредности. Изгледа да су одређеност норми и истоврсни погледи и интереси међународних организација и држава-кандидата заједнички именилац политике условљавања и социјализације. Притом, с обзиром на досадашње претпоставке и закључке у дисертацији, логично је да политика условљавања делује у краћем року него социјализација која, утичући на ставове и деловање унутрашњих актера држава-кандидата на начин на који они сами дефинишу свој интерес и идентитет, мора имати дугорочније ефекте. Можемо се, у ствари, сложити са констатацијом да је „социјализација процес заснован на интеракцији и да је институционално окружење на данашњој међународној сцени погодно за социјализацију држава-кандидата изнутра, те да успех социјализације зависи у великој мери од легитимитета промовисаних норми и политика, као и од институционалних веза и контаката између међународних организација и држава-кандидата.”⁵³²

продубљивања институционалних односа, користи расту, али и обавеза испуњавања критеријума.” (Према: Carr Fergus, Massey Andrew, *Public Policy and the New European Agendas*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK (2006), стр. 85.)

⁵³⁰ Према: Orenstein A. Mitchell, Bloom P. Stephen, Lindstrom Nicole, *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, University of Pittsburgh, Pittsburgh, USA (2008), стр. 36. (Видети фусноту 395.)

⁵³¹ Према: Boduszyński P. Mieczysław, *Regime Change in the Yugoslav Successor States: Divergent Paths toward a New Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, USA (2010), стр. 113.

⁵³² Према: Coppeters Bruno, Emerson Michael, Huyseune Michel, Kovziridze Tamara, Noutcheva Gergana, Tocci Nathalie, Vahl Marius, *Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery*, Academia Press, Gent, Belgium (2004), стр. 33.

Овакав карактер веза, међусобна интеракција и учествовање међународних организација у политичким процесима држава-кандидата иде у прилог трансферу њихових стандарда и правила. Социјализација, сматрамо, значи да се сви елементи концепта условљавања, осим принуде, могу применити, што ће утицати на процену подобности држава-кандидата. У том смислу социјализација се највише ослања на дугорочну комуникацију у циљу демократизације, спровођења реформи и испуњавања услова међународних организација. Наиме, „дијалог је вероватно најважније средство на располагању међународним организацијама за постепену промену мишљења наведених актера према посвећености реформама и консензусу неопходним за широке структурне промене.”⁵³³ Разговор, договор и убеђивање су важни елементи механизма социјализације. Примена пријемчивих аргумената током дијалога у ком представници међународних организација не пресирају власт држава-кандидата да размотри своје ставове и вредности и остваре национални консензус о политици и правцима у спровођењу програма реформи има веће шансе да, кроз искрено прихватање, произведе резултате.

У циљу анализе међународне социјализације, морамо да обратимо пажњу и на разлику између конкретних и суштинских норми. „Конкретне норме регулишу понашање у областима појединачних питања и оне нису пресудне за чланство као такво.”⁵³⁴ С једне стране, сагласност са конкретним нормама може бити предуслов за формално чланство у специфичним међународним организацијама, али, с друге стране, то не квалификује државу-кандидата за чланство ако не усвоји и суштинске норме.”⁵³⁵ Дакле, за пријем држава-кандидата у чланство међународних организација пресудне су *суштинске* норме, „основне либералне норме повезане са колективним идентитетом међународне заједнице и најзначајнијим међународним организацијама, које дефинишу колективне, круцијалне, стандарде⁵³⁶ и колективни идентитет и чланство ових организација.”⁵³⁷ Усвајањем ових

⁵³³ Према: Nelson M. Joan, *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, Overseas Development Council, Washington, D.C., USA (1989), стр. 22.

⁵³⁴ Ипак, и норме које спадају у појам конкретних, као што су цивилна контрола војске, права интелектуалне својине, норме које се односе на социјалну политику и запошљавање и сл. временом, постају стандарди који имају тенденцију да постану суштинске норме.

⁵³⁵ Према: Linden H. Ronald, *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European State*, Rowman & Littlefield Publishers, INC, 4720 Boston Way, Lanham, Maryland 20706, USA (2002), стр. 6-9.

⁵³⁶ „Суштинске норме о којима првенствено мислимо када говоримо о социјализацији држава-кандидата су људска права – индивидуалне слободе, грађанске слободе и политичка права. Оне су есенцијалне вредности које дефинишу легитимну државност и законито деловање државе у унутрашњем и у међународном домену. У унутрашњем домену ту су либерални принципи социјалног и политичког поретка, демократије – подела власти, владавина права, политички плурализам, демократска политичка партиципација и представљање, приватно власништво и тржишна економија, транспарентност, економска либерализација, права мањина, и мултилатерална спољна политика. Само држава која заснива свој унутрашњи политички систем на овим принципима се сматра легитимном на међународној арени на којој је либерална политичка култура представљена институцијама за мирно решавање конфликта кроз мултилатералну сарадњу.” (*Ibid*, стр. 6-7.)

норми државе-кандидати постају не само активни део међународне заједнице, већ и чланице дате међународне организације, чланице клуба са припадајућим колективним идентитетом, правима и обавезама.”⁵³⁸

Навешћемо још неке разлике о којима говори Линден анализирајући социјализацију у контексту политике условљавања. „Међународне организације се, када говоримо о социјализацији, разликују и по »врстама конкретних норми« на које се фокусирају у својим напорима да проведу државе-кандидате кроз реформе. Неке се концентришу на норме саме организације. Ово је најочигледније у Савету Европе са њеним нагласком на промоцији, заштити и спровођењу људских права. И ОЕБС спроводи активности везане за конкретне норме, као надзор избора или промоција и мониторинг права националних мањина, али у њеној надлежности су суштинска пан-европска безбедносна питања.”⁵³⁹ Такође, међународне организације се „разликују и по »функционалним задацима« на које се фокусирају (али везују учење одређених норми за испуњење норми заједнице). То је случај са ЕУ и НАТО где државе-кандидати морају да се придржавају норми ових организација да би имале користи и постале пуноправне чланице.”⁵⁴⁰ Интересантан је и пример који Линден наводи, а то је да се „међународне финансијске институције и организације као што су ММФ и Светска банка фокусирају на одређене, техничке норме и политике, и њихово чланство не зависи од испуњења суштинских норми.”⁵⁴¹

Да социјализација није концепт нужно супротан политици условљавања говори нам и то да је најочитије и најдоследније спроведена управо у оквиру примене политике условљавања, односно процеса пријема у чланство ЕУ након пада Берлинског зида. Као последица завршетка Хладног рата, наступајуће либерализације и демократизације кроз

⁵³⁷ Нпр. сетимо се члана 6 Уговора о ЕУ – „Унија је заснована на начелима слободe, демократије, поштовања људских права и основних слобода и владавине права, принципа који су заједнички за државе чланице”. (Treaty on European Union - <https://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/ce32120061229en00010331.pdf> (08.03.2011.))

У преамбули Статута Савета Европе, државе-чланице потврђују „своју приврженост духовним и моралним вредностима које су заједничко наслеђе њихових народа и стваран извор индивидуалних слобода, политичких слобода и владавине права, принципа који формирају основ истинске демократије”. (Statute of the Council of Europe - <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm> ;

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=001&CM=1&CL=ENG> (16.01.2011.))

Према преамбули Уговора НАТО савеза (*The North Atlantic Treaty*), државе-чланице „су одлучне да заштите слободу, заједничко наслеђе и цивилизацију својих народа, засноване на начелима демократије, индивидуалне слободe и владавине права.” (Уговор НАТО савеза - http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm (20.05.2012.))

⁵³⁸ Према: Linden H. Ronald, *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European State*, Rowman & Littlefield Publishers, INC, 4720 Boston Way, Lanham, Maryland 20706, USA (2002), стр. 6-9.

⁵³⁹ Према: *Ibid*, стр. 8-9.

⁵⁴⁰ Према: *Ibid*, стр. 9.

⁵⁴¹ Према: *Ibid*

економске промене и политичке реформе, суштинске норме западних међународних организација постале су правни стандард за све европске државе-кандидате. Крај XX века је, као исход револуција у Централној и Источној Европи и слома „комунизма”, довео до најмасовнијег међународног процеса социјализације у међународном систему, који и даље траје. Управо се у овом региону, као парадигма социјализације на глобалном нивоу, одвијају промене у међународном окружењу које је једно од најинституционализованијих региона. Државе региона су се обратиле међународним организацијама како би уз њихову помоћ што брже и безболније савладале политичку и економску трансформацију, стекле њихово чланство и учествовале на светској политичкој арени. ЕУ и остале евро-атлантске организације су у овом периоду започеле пројекат међународне социјализације преузивши задатак подстицања држава-кандидата на прихватање њихових стандарда и прописа пружајући им институционалне аранжмане помоћи.

Симболична прекретница је усвајање, наведене, Париске повеље за нову Европу из 1990. године, у којој су европске владе објавиле да „се обавезују да изграде, консолидују и ојачају демократију, као једини систем власти за њихове народе и да је потпуно поштовање „људских права” темељ на коме ће се изградити нова Европа.”⁵⁴² Али, не само Париска повеља, већ и „сродна документа КЕБС/ОЕБС-а и других међународних организација су установила декларативни консензус на који су се све европске државе-кандидати формално обавезале. Ови акти би могли да послуже као нормативна основа за *међународну социјализацију* и за вредновање легитимитета и идентитета држава-кандидата.”⁵⁴³ Међутим, у жељи да регулишу многа питања међународне политике и безбедности, међународне организације су се мешале у унутрашње политике држава-кандидата што је довело до реструктурирања њихових институција и спектра политичких последица. У оквиру овог деловања политика условљавања је играла главну улогу у социјализацији држава-кандидата. Дакле, видимо да су међународне организације системски и институционално, а у неким случајевима и хармонизовано, примењивале политику условљавања и социјализацију као њен сегмент.

Коначно, не би требало да занемаримо феномен који је Линден назвао „повремени случајни позитивни ефекти политике условљавања.”⁵⁴⁴ Наиме, било је случајева у којима

⁵⁴² Према: Париска повеља за нову Европу - <http://www.osce.org/mc/39516> (19.11.2011.) (Видети фусноте 757. и цитат у вези фусноте 369.)

⁵⁴³ Према: Linden H. Ronald, *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European State*, Rowman & Littlefield Publishers, INC, 4720 Boston Way, Lanham, Maryland 20706, USA (2002), стр. 7.

⁵⁴⁴ Преузето из: Linden H. Ronald, *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European State*, Rowman & Littlefield Publishers, INC, 4720 Boston Way, Lanham, Maryland 20706, USA (2002), стр. 21.

међународне организације захтевају усвајање међународних норми, а државе-кандидати их и прихвате, али унутрашње промене нису узрок међународне социјализације, него „сплета околности”. На пример у Чешкој Републици оставка Клаусове владе због оптужби за корупцију отворила је пут реформи регионалне политике; Бугарска је почела са економским реформама и са про-НАТО курсом спољне политике тек након што је Савез демократских снага дошао на власт 1996-1997. године; Пољска је усвојила норме парламентарне контроле над војском пошто је председник Валенса (*Lech Wałęsa*) био поражен на председничким изборима; у Мађарској је изборна победа социјалиста 1994. године помогла приближавању са Словачком и Румунијом; избори у Југославији 2000. године⁵⁴⁵ су водили помирењу са међународном заједницом, као и на унутрашњем плану.⁵⁴⁶ У свим овим случајевима претходни међународни утицај на државе-кандидате да прихвате међународне норме није имао очекиване исходе. Напредак је уочен тек после избора који су узроковали промене у власти. Друго је питање да ли је „међународна заједница” имала утицај на резултате наведених избора, али ту већ прелазимо на причу о капацитету међународних организација (држава-чланица) и држава-кандидата.

3.4. Капацитет међународних организација и држава-кандидата

Када у оквиру примене политике условљавања говоримо о капацитету мислимо на капацитет и држава-кандидата и међународних организација. Што се тиче *»капацитета држава-кандидата«* он се, везано за тему овог рада, односи на разноврсне сегменте државног деловања, прво на могућност испуњавања услова међународних организација за пријем у чланство и спровођење програма адекватних реформи. У том смислу, развој капацитета држава-кандидата иде у правцу политичких, правосудних, законодавних, институционалних, административних и војних промена у смислу демократског развоја, али и ка економској тржишној либерализацији. У току процеса пријема у чланство међународне организације настоје да ојачају капацитет држава-кандидата током преговора, првенствено капацитет политичке елите и администрације држава-кандидата⁵⁴⁷ тј. субјеката који би први требало да делују у правцу спровођења реформи тј. имплементације услова и доношења и спровођења закона. Капацитет држава-кандидата

⁵⁴⁵ Примери преузети из: *Ibid.*

⁵⁴⁶ „Историјско помирење” ДС и СПС у Србији октобра 2008. год. ((Политика, Декларација о помирењу ДС-а и СПС-а, Политика, <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Deklaracija-o-pomirenju-DS-a-i-SPS-a.lt.html> (21.10.2008.)) и (Радисављевић И., Бета, *Помирење ДС и СПС*, Blic online, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/61402/Pomirenje-DS-i-SPS> (19.10.2008.)))

⁵⁴⁷ Постоји и проблем капацитета тј. способности интересних група да блокирају економске и политичке предлоге у оквиру реформи за које сматрају да су супротни њиховим интересима.

добија на значају пошто воља држава-кандидата за испуњавањем услова међународних организација не мора нужно да доведе до жељених промена.⁵⁴⁸

У оквиру капацитета држава-кандидата разликујемо, дакле, капацитет политичке и административне природе.⁵⁴⁹ У вези *капацитета политичке елите* (нпр. у смислу законодавне функције) важно је схватити значај чланства у међународним организацијама и минимизирати негативне ефекте транзиционих реформи, нарочито по сиромашни део становништва. Када говоримо о *административном капацитету* држава-кандидата (нпр. структура запослених у државној управи, знања, вештине и др. ресурси) државе-кандидати обично имају неразвијену и нестручну администрацију што је чини подложном корупцији. Већи је проблем што ова девијације не само да се не смањује, већ у неким државама-кандидатима постаје системска, па владе саме постају део коруптивног понашања, смањујући шансе за пријем у чланство међународних организација.⁵⁵⁰ У датим околностима оптерећујући услови умножавају обавезе што, опет, умањује резултате држава-кандидата, па унутрашњи актери не могу да унапреде капацитете за транзиционе промене без утицаја међународних организација и притисака политике условљавања.

У том смислу се могу користити искуства држава-чланица с обзиром да се, „историјски гледано, у садашњим индустријализованим земљама (најјачим државама-чланицама међународних организација, прим. аут.), економски раст одвијао симултано са повећањем и побољшањем државног административног капацитета да одржи ред и закон и обезбеди проширење инфраструктуре и јавних услуга... То је захтевало не само усавршену организацију и техничке способности, већ и развој моралности јавног сервиса”⁵⁵¹ што зависи од економског стања у држави. И политичке прилике, на које утичу и унутрашње и екстерне околности, су фактори који олакшавају или ограничавају капацитете држава-кандидата у њиховим напорима да спроведу реформе. Сложићемо се са ставом да „време и обим интервенција у склопу политичких и економских реформи морају бити конципирани тако да буду у складу са капацитетом држава-кандидата да спроводе промене – било да се

⁵⁴⁸ Нпр. либерализација тржишта не мора да води променама у економским институцијама зато што државе-кандидати морају да имају капацитет за промену институција.

⁵⁴⁹ Подела на „политички и административни капацитет” преузета из: Bruszt László, Holzhacker Ronald, *The Transnationalization of Economies, States, and Civil Societies: New Challenges for Governance in Europe*, Springer Science+Business Media, LLC, New York, USA (2009), стр. 112.

⁵⁵⁰ Нпр. услови за пријем у чланство ЕУ су, поред професионализације администрације, смањење броја чиновника на оптималан ниво, и борба против корупције... Пример Србије, где се после сваких избора администрација повећа по систему „поделе плена” (запошљавањем политичких кадрова у јавним предузећима по политичком (коалиционом) кључу) говори да је систем у својој основи дубоко коруптиван и компромитован, те не може да се бори сам против себе.

⁵⁵¹ Према: Nelson M. Joan, *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, Overseas Development Council, Washington, D.C., USA (1989), стр. 10.

ради о политичком, друштвеном, односно управљачком капацитету,⁵⁵² али ћемо и додати да капацитети држава-кандидата морају бити процењивани у континуитету и реално.

Јасно је да без одговарајућих политичких и административних капацитета држава-кандидата испуњавање услова међународних организација неће бити задовољавајуће и резултираће само привременим прогресом и тренутним наградама. Последице могу бити опште разочарање и површне дебате о реформама. Како се реформе не би зауставиле међународне организације подстичу владе држава-кандидата да дубље анализирају ефекте мера транзиције и помажу конкретне акције у смеру прилагођавања. У том смислу, део концепта капацитета је и способност за планирање, управљање, спровођење, надзор и процену резултата реформи и програма у оквиру процеса пријема у чланство међународних организација – за сваки од наведених елемената је неопходно да, како међународне организације, тако и државе-кандидати, имају и развијају своје способности. Циљ је да се анализом и дијалогом успешно спроведу договорени развојни програми и реформе јер *развојни капацитет*⁵⁵³ јесте одговорност држава-кандидата, али је неопходно да и међународне организације јаче подрже државе-кандидате у настојању да испуне услове и спроведу реформе.

На другој страни, као рефлекс, али и узрок, имамо »*капацитет међународних организација*« – тзв. *трансформативни капацитет*,⁵⁵⁴ способност организација да утичу на политичке прилике у државама-кандидатима, тј. на доношење битних политичких одлука, спровођење процеса реформи. Циљ је пријем у чланство држава-кандидата способних да конструктивно допринесу датој међународној организацији. Материјална помоћ државама-кандидатима у циљу промене и изградње институција је у складу са могућностима међународних организација. Како коришћење помоћи зависи од напора и капацитета држава-кандидата да испуне услове међународних организација, проблем настаје када државе немају техничких и кадровских капацитета да апсорбују награде и спроведу реформе због чега је и дејство утицаја међународних организација умањено. Следи да околности у државама-кандидатима и њихов капацитет да спроведу услове и програме развојне помоћи међународних организација постаје фактор који ограничава трансформативни капацитет међународних организација.

⁵⁵² Према: DAC Task Force on Donor Practices, Organization, *Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management*, OECD Publishing, Paris Cedex 16, France (2006), стр. 60.

⁵⁵³ Појам „развојни капацитет” преузет из: *Ibid*, стр. 12.

⁵⁵⁴ Појам „трансформативни капацитет” преузет из: Braniff Máire, *Integrating the Balkans: Conflict Resolution and the Impact of EU Expansion*, I.B.Tauris & Co Ltd., London, UK (2011), стр. 6.

Проблем капацитета у односу међународних организација и држава-кандидата је евидентно обостран, па међународне организације помажу државама-кандидатима.⁵⁵⁵ Притом, примена политике условљавања међународних организација зависи и од њиховог капацитета да воде политички дијалог и узајамно делују, односно сарађују како би усклађено вршиле јачи утицај на државе-кандидате. У том смислу можемо извести *капацитет утицаја* међународних организација, тј. њихове могућности пресирања држава-кандидата, као и мотивисања путем награђивања. Капацитет утицаја политике условљавања варира не само у зависности од начина њене примене од стране међународних организација, већ и због економско-политичких околности у државама-кандидатима и (не)искрене жеље за спровођењем реформи што можемо назвати *капацитетом посвећености* и рећи да је испуњавање услова најинтензивније када су владе држава-кандидата посвећене реформама и *vice versa*. Влада која није искрено опредељена за пријем у чланство међународних организација и нема завидан политички капацитет трпеће већу пресију да одговорно врши власт и настави спровођење реформи.

Колико је капацитет држава-кандидата, па и држава-чланица, битан за пријем у чланство међународних организација видећемо на примеру ЕУ. Чланство у ЕУ подразумева да су државе-кандидати постигле демократске стандарде и оствариле очекиване реформе. Ипак, политика условљавања за чланство ЕУ има границе и не може да елиминише све проблеме који ометају транзицију држава-кандидата. Задатак пријема у чланство ЕУ зподразумева значајне капацитете држава-кандидата. Али, када преговори почну недостаци постају очигледни.⁵⁵⁶ Релативно кратак период у коме ЕУ очекује покретање реформи у државама-кандидатима значи да се очекује да сви проблеми буду решени до тренутка пријема у чланство. Међутим, уколико желимо да политика условљавања и државе-кандидати буду ефикасне, неопходно је више времена и стални напор и ЕУ и држава-кандидата. Поставља се питање да ли начин и брзина на који владе и парламенти држава-кандидата планирају реформе и усвајају прописе, без довољно демократске расправе, има негативан утицај на њихову примену, спровођење реформи и, уопште, вођење политике која може, због недостатка капацитета, бити само формална.

⁵⁵⁵ „Нпр. ЕУ обезбеђује обуку влада држава-кандидата у циљу реформе администрације како би унапредиле капацитете да установе и координирају националне планове развоја. И програми као што су *PHARE* и *Twinning* обезбеђују информације и вештине кроз обуку и програме размене у циљу помоћи и професионализације администрације.” (Према: Bruszt László, Holzhaacker Ronald, *The Transnationalization of Economies, States, and Civil Societies: New Challenges for Governance in Europe*, Springer Sciennce+Business Media, LLC, New York, USA (2009), стр. 52.) Видети и фусноту 489.

⁵⁵⁶ Нпр. „на Састанак у Европског савета у Мадриду 1995. год, препоручено је да се државе-кандидати фокусирају на административне и судске капацитете што је потврђено и у наредним закључцима Савета.” (Према: Elsuwege Peter Van, *From Soviet Republics to EU Member State: A Legal and Political Assessment of the Baltic states' Accession to the EU*, IDC Publishers, Martinus Nijhoff Publishers and VSP, The Netherlands (2008), стр. 219.)

Ако овоме додамо да је у оквиру капацитета држава-кандидата основни проблем што се услови за пријем у чланство ЕУ перманентно мењају и пооштравају, ситуација постаје компликованија. Притом, метод постепеног пријема у чланство који је ЕУ развила чини однос надређености и подређености израженијим, а државе-кандидате несигурнима у вези све строжијих и бројнијих услова.⁵⁵⁷ На овај начин не само да је наглашена зависност држава-кандидата од ЕУ и однос субординације између њих, већ је и озбиљно компромитована могућност и кредибилитет утицаја политике условљавања и обећања чланства који су ефикасно деловали током претходних процеса проширења.⁵⁵⁸ Рекли смо да се „снага политике условљавања најбоље остварује када постоји реална вероватноћа за чланство у блиској будућности јер уколико не постоји жеља нити могућност пријема у чланство ЕУ онда је њен капацитет да изврши утицај на демократски развој држава-кандидата ограничен. Поред тога, што су удаљенији изгледи за чланство мања је жеља ЕУ да посвети значајне ресурсе односној држави-кандидату.”⁵⁵⁹

У смислу наведеног, постоје тензије између жеље да се прошири чланство ЕУ и тешкоћа које ће проширење створити за *капацитет деловања* ЕУ. Истовремено, проблем није да ли би све европске државе требало да остваре чланство у ЕУ, већ како да политика условљавања постане кључ успеха, нарочито у ситуацији када се тешки услови намећу државама-кандидатима, а заборављајући да ни условљавање ЕУ не може да функционише без коректног испуњења обећања и међусобног поверења. Очекиване бенефиције су мотив за државе-кандидате током дугог периода реформи само ако ЕУ испуни обећање да ће државе-кандидати, због напретка у процесу реформи, бити награђене⁵⁶⁰ чланством.

⁵⁵⁷ Поред Копенхашких критеријума (Европски савет 1993. год) постављају се нови услови, у вези са специфичним околностима у појединим државама-кандидатима што су наредни састанци Европског савета и појаснили. У Закључцима Председништва Европског савета 1994. год. у Есену шефови држава или влада представили су услов »доброг суседства«. (European Council Presidency conclusions - http://www.europarl.europa.eu/summits/ess1_en.htm (07.04.2013.)) У Мадриду је, 1995. год, Савет истакао важност адекватних административних и судских капацитета у државама-кандидатима за примену *acquis*-а, а сетимо се и примера, наведених у делу о *ad hoc* условима (III/3.3.) као што су пуна сарадња са МКТ-ом за бившу Југославију и одбијање потписивања билатералног споразума са САД о забрани изручења Међународном кривичном суду који су наметнути државама-кандидатима Западног Балкана.

⁵⁵⁸ ЕУ намеће строжије услове државама-кандидатима Западног Балкана уз изговор да ове државе „изгледају проблематичније у смислу државног капацитета и способности владавине права, историје људских права и заштите мањина. Са друге стране, историја упорних проблема везана за демократску владавину, владавину права и људских права у неким бившим кандидатима (нпр. Бугарска и Румунија) је проузроковала оштрију пресију европских доносиоца одлука и европске бирократије у оквиру условљавања.” (Према: Resul Usul Ali, *Democracy in Turkey: The impact of EU political conditionality*, Routledge Abingdon, Oxon, UK (2011), стр. 59.)

⁵⁵⁹ Према: Volten M. E. Peter, Tashev Blagovest, *Establishing Security and Stability in the Wider Black Sea Area: International politics and the New and Emerging Democracies*, IOS Press, Amsterdam, Netherlands (2007), стр. 40.

⁵⁶⁰ „Нпр. иако су финансијска средства и савети несумњиво допринели развоју административних капацитета Румуније да испуни своје обавезе, и појаснили које услове би требало испунити, главна мотивација је била награда чланства. Политика условљавања је одиграла кључну улогу у остваривању реформи у областима правосуђа и унутрашњих послова. Комисија је у Мишљењу о прогресу Румуније јасно изнела да су реформе предуслов за напредак ка чланству у ЕУ.” (Опширније у: Papadimitriou Dimitris,

Неизвесни изгледи за чланство у ЕУ, рекли смо, могу да ослабе деловање прореформских снага, па су мање шансе за њихову победу ако се реформе правдају условима и наградама ЕУ. Зато, да би одржала државе-кандидате на путу реформи и демократизације, ЕУ инсистира на својој посвећености пријему у чланство држава-кандидата – чак и ако, у недостатку пријемног капацитета, чланство није временски близу.

У супротном, слаби дејство политике условљавања, а чланство, које се користи као инструмент политике ЕУ, конципиран да стабилизује и реструктурира Европу, би губи привлачност. Из тог разлога „прерано аплицирање може бити лоша идеја ако постоји вероватноћа да ће, због реформи, бити много разочарања због дуготрајног пута ка чланству – то може да води губитку подршке јавности реформама, што подрива поверење страних инвеститора,⁵⁶¹ следствено опада и економски капацитет држава-кандидата. Дакле, спорије реформе, повратно, имају негативан утицај на директна страна улагања. Видимо да и ЕУ – која има полувековно искуство пријема држава-кандидата у чланство, финансијски и политички снажна (са две чланице Савета безбедности УН, Француском и Великом Британијом, и привредно јаком Немачком), и која примењује најстрожији вид политике условљавања – има проблема са способношћу да адаптира своје институције и процедуре проширеном броју чланица. Капацитет ЕУ да апсорбује државе-кандидате је важан фактор у интересу и ЕУ и држава-кандидата.⁵⁶²

С тим у вези, ЕУ је, увођењем појма »апсорпционог капацитета« у вокабулар политике условљавања, умањила извесност пријема у чланство држава-кандидата, па је „капацитет

Phinnemore David, *Romania and the European Union: From Marginalization to the Membership*, Routledge, 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon OX14 4RN, UK (2008), стр. 131.)

⁵⁶¹ Према: White Stephen, Batt Judy, Lewis G. Paul, *Developments in Central and East European Politics 4*, Duke University Press, Durham, NC 27708-0660, USA (2007), стр. 121.

⁵⁶² Питање апсорпције је укључено у Председничкој декларацији Копенхашког Савета из 1993. год, али није доследно примењено. У преговорима ЕУ са Хрватском и Турском уведен је критеријум да иако се нека држава-кандидат ускладила са свим условима она може бити одбијена са образложењем да ЕУ не може да је апсорбује. Друго је питање стварних апсорпционих могућности и тврдње да ће ЕУ имати тешкоће у апсорпцији, рецимо, Црне Горе која има 650.000 становника. Ово широко тумачење отворене природе политике условљавања, заједно са применом критеријума апсорпције ЕУ, објашњава се тзв. осећајем „замора од проширења“ у ЕУ. У вези тога Дитмар Нитан (*Dietmar Nietan*), посланик СПД-а у Бундестагу, члан Спољнополитичког одбора парламента, и заменик члана у Одбору за питања Европске уније, каже: „У становништву пре свега западне Европе влада убеђење да је Унија већ сада превелика. Међу политичарима постоји став – не бих га назвао умором – да још већа ЕУ не би била у стању да се јаче интегрише, а има и политичара који су против сваког проширења из својих конзервативних и националних побуда. Међутим, тај умор није урезан у камену попут десет заповести, то је пре слика тренутка. Умор ће попустити ако политичари објасне грађанима зашто је важан такозвани Западни Балкан, зашто је важно да свака држава тог региона има фер шансу за приступ ЕУ, ако објасне да приступ траје годинама и да кандидати треба да испуне низ услова. Од политичара у ЕУ зависи да ли ће код својих грађана потпиривати страх од проширења или позитиван став.” (Рујевић Немања, *Лицемерно је критиковати позицију Београда*, Deutsche Welle, <http://www.dw.de/licemerno-je-kritikovati-poziciju-beograda/a-17879593> (27.08.2014))

утицаја политике условљавања ЕУ оснажен, условљавање постало шире по свом обиму, строжије у процедурама, а уведени су и системски механизми надзора држава-кандидата.”⁵⁶³ Нећемо се сасвим сложити са овом констатацијом јер проблеми са капацитетом воде слабењу утицаја ЕУ ограничавајући политику условљавања за пријем у њено чланство. Капацитет ЕУ да апсорбује државе-кандидате је важан због инерције европских интеграција, као и њене трансформације у погледу нпр. буџетских питања, или начина доношења одлука. На другој страни ЕУ инсистира да државе-кандидати успоставе капацитете за спровођење реформи и усвајање свих ЕУ прописа, као и да започну њихову ефикасну примену пре пријема у чланство, па је неопходан и капацитет држава-кандидата да формирају одговорне, демократске, институције и праксе које функционишу у промењеним околностима што су предуслови који, крајем XX и почетком XXI века, али и у будућности, одређују динамику процеса пријема у чланство ЕУ.

Проблем апсорпционог капацитета ЕУ рађа и друге идеје. Немачка канцеларка Ангела Меркел (*Angela Merkel*) је предложила да Турској буде понуђено „привилеговано партнерство”⁵⁶⁴ као алтернатива пуноправном чланству. И Матијас Вајзман (*Matthias Wissmann*), шеф Комитета за послове Европске уније (*EU Affairs Committee*) у немачком Бундестагу и експерт ЕУ, је развио концепт „степенованог чланства”. Он каже да „ЕУ треба да раздвоји права и обавезе чланства у низ различитих корака. Онда може да понуди земљама које желе да се придруже различите степене чланства прилагођене и потребама појединачних кандидата и способности ЕУ да их апсорбују. На овај начин ЕУ би могла да даје понуде кандидатима које су суштински довољне да се покрену позитивне промене, док се у исто време избегава преоптерећење Уније.”⁵⁶⁵ Сличан је и предлог „придруженог чланства” комесара за спољне послове ЕУ Франса Андрисена (*Frans Andriessen*), и француског председника Франсоа Митерана за „Европску конфедерацију.”⁵⁶⁶ Иако су се

⁵⁶³ Према: Resul Usul Ali, *Democracy in Turkey: The impact of EU political conditionality*, Routledge Abingdon, Охон, UK (2011), стр. 56-57.

⁵⁶⁴ Видети: Бета, Тањуг, *Ангела Меркел: Немачка за „привилеговасно партнерство” али не и чланство Турске у ЕУ*, Нова српска политичка мисао, <http://www.nspm.rs/hronika/angela-merkel-nemacka-za-privilegovano-partnerstvo-ali-ne-i-clanstvo-turske-u-eu.html?alphabet=l> (25.02.2013.) и Der Spiegel, Protiv ućlanjenja Turske u EU, *Vreme*, <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=923723> (01.04.2010.)

Концепт привилегованог партнерства се наводи и у контексту евроинтеграција Западног Балкана. (Leon Jakov, *Privilegovano partnerstvo za Zapadni Balkan?*, Deutsche Welle, http://www.dw.de/privilegovano-partnerstvo-za-zapadni-balkan/a-17888231?maca=ser-TB_ser_politika1_naslovna-4944-html-cb (29.08.2014.)) (Видети и фусноту 411.)

⁵⁶⁵ Great Britain: Parliament: House of Lords: European Union Committee, 53rd Report of Session, *The Further Enlargement of the EU: Threat or Opportunity* (2005-06), <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/lddeucom/273/273.pdf> (03.09.2014.), стр. 66.

⁵⁶⁶ Према: Elsuwege Peter Van, *From Soviet Republics to EU Member State: A Legal and Political Assessment of the Baltic states' Accession to the EU*, IDC Publishers, Martinus Nijhoff Publishers and VSP, The Netherlands (2008), стр. 217-218.

„Прилична задршка унутар ЕУ постоји према уласку нових чланица са Западног Балкана јер се то види као долазак економски слабих држава, уз велике проблеме у владавини закона, оптерећене и међусобним

овакви ставови могли очекивати, мишљења смо да је јасно да ове алтернативе за приступање, без обзира како су дефинисане, нису прихватљиве опције за државе-кандидате.⁵⁶⁷ У том контексту, Извештај Комисије „Европа и изазови проширења”⁵⁶⁸ из 1992. године указује на тензију између жеље да се прошири чланство ЕУ и тешкоћа које опсежно проширење ствара за капацитете, ефикасност и функционисање ЕУ.

Наведени ставови о привилегованом партнерству могу, сматрамо, имати демотивишући ефекат на државе-кандидате у смислу испуњавања услова за пријем у чланство ЕУ. Проблем који погоршава ситуацију је и теза о „две Европе”, актуелизована након кризе у Грчкој 2011/2012. године. Поред тога, у време економске кризе, „Турска, западни Балкан и земље бившег Совјетског Савеза које су изразиле интерес за чланством у ЕУ све теже спроводе реформе неопходне за консолидацију демократије и изградњу функционалних тржишних економија, а имају проблема и у проналажењу одрживих решења за питања граница и мањина. Страни инвеститори нису жељни да улажу у државе-кандидате као пре или чак, због стања на светском тржишту, напуштају државе-кандидате.⁵⁶⁹ У таквим околностима радикализам и (ултра)национализам изгледају привлачније за људе који се осећају искључени из европских токова,⁵⁷⁰ а болне последице транзиције буде носталгију за „старим добрим временима”. Зато ће највећи изазов за ЕУ, док не доврши процес територијалног обједињавања, или док не преживи кризу, бити да се бори са изазовима у државама-кандидатима и проблемима свог капацитета.

етничко-територијалним и другим споровима. Милица Делевић, функционерка Европске банке за обнову и развој, подвукла је да и неке велике чланице ЕУ не желе да улазак нових чланица угрози функционисање саме ЕУ.” (Beta, *EU: Bez опоравka privreda Zapadno Balkana tesko do clanstva*, Blic online, <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/509660/EU-Bez-oporavka-privreda-Zapadno-Balkana-tesko-do-clanstva> (09.11.2014.))

У истом правцу иду и размишљања да „скептичност намећу и конфликти на просторима Западног Балкана, које би у случају брзог пријема у своје редове, ЕУ унела у своје двориште. То наравно није у супротности са потребом да се са овим регионом успоставе блиски односи. Можда не би било лоше посегнути са формулацијом, којој се прибегава у случају Турске: 'привилеговано партнерство'. Дугорочно гледано све је могуће.” (Leon Jakov, *Privilegovano partnerstvo za Zapadni Balkan?*, Deutsche Welle, http://www.dw.de/privilegovano-partnerstvo-za-zapadni-balkan/a-17888231?maca=ser-TB_ser_politika1_naslovna-4944-html-cb (29.08.2014.))

⁵⁶⁷ Тањуг, *Турска одбацује привилеговано партнерство са ЕУ*, РТВ РС, http://www.rtv.rs/sr_lat/evropa/turska-odbacuje-privilegovano-partnerstvo-sa-eu_205552.html (12.08.2010.)

⁵⁶⁸ Archive of European Integration, University of Pittsburgh (*Europe and the Challenge of Enlargement*, 24.06.1992.) - <http://aei.pitt.edu/1573/> (08.12.2011.)

⁵⁶⁹ Нпр. *US Steel* у Србији 2012. год. Такође, у вези Сартида постоји и потенцијални проблем „високе корупције” што је ЕУ 2012. год. имплицирала захтевом о испитивању „24 спорне приватизације”. (Видети: Телесковић Душан, *24 спорне приватизације*, Политика, <http://www.politika.rs/rubrike/Tema-nedelje/24-sporne-privatizacija/Tema-nedelje-24-sporne-privatizacije.lt.html> (28.10.2012.))

⁵⁷⁰ Према: Great Britain: Parliament: House of Lords: European Union Committee, 53rd Report of Session, *The Further Enlargement of the EU: Threat or Opportunity*, (2005-06), стр. 68.

Ипак, како би се капацитет функционисања ЕУ одржао и унапредио, проширење не сме да се одрази на квалитет. Пријем нових чланица не сме да буде корак уназад за ЕУ и то је јасно државама-чланицама, али мора бити и државама-кандидатима. Ради тога је проширење ЕУ замишљено као процес „двоструког колосека“⁵⁷¹. *Први колосек* се односи на капацитете држава-кандидата тј. потребу трансформације у способне, оперативне, државе које су се демократизовале и економски либерализовале испуњавајући све услове за пријем у чланство. *Други колосек* подразумева капацитет европских интеграција у смислу развоја политика и институција, као и припрема ЕУ да интегрише нове државе-чланице и прими их у чланство без великих потреса по организацију.⁵⁷² „Зато Европски савет у Копенхагену, 1993. године, није само поставио услове које морају да испуне државе-кандидати, већ и дао задатак ЕУ да обезбеди сопствене капацитете да прихвате нове државе-чланице. Имајући у виду двоструку улогу услова, Европски савет је повезао будуће проширење са унутрашњом институционалном реформом. Тако је делимично решена дилема »проширење или продубљивање«, која је доминирала у расправи о политици ЕУ према државама-кандидатима Централне и Источне Европе.“⁵⁷³

Иако је, видимо, „највиши приоритет квалитет процеса проширења, а не рокови или датуми што би требало да обезбеди потребне капацитете држава-кандидата, односно њихову добру припремљеност за чланство у ЕУ“,“⁵⁷⁴ неспремност ЕУ да прими у чланство нове државе не само да не одговара актуелним и потенцијалним државама-кандидатима, него и доприноси угрожавању односа између преговарачких страна. Истовремено су присутни страхови⁵⁷⁵ који се односе на економска и социјална питања, односно забринутост због имиграције и јефтине радне снаге, нових изазова конкуренције и капацитета ЕУ да функционише са већим бројем држава-чланица. „Током проширења 2004. године, било је легитимних разлога за претпоставку да нису све државе-кандидати

⁵⁷¹ Појам преузет из: Elsuwege Peter Van, *From Soviet Republics to EU Member State: A Legal and Political Assessment of the Baltic states' Accession to the EU*, IDC Publishers, Martinus Nijhoff Publishers and VSP, The Netherlands (2008), стр. 218.

⁵⁷² „Ова двојна природа проширења јасно је изражена у Стратешком документу проширења Европске комисије из 2006. год.“ (*Ibid*) (European Commission's 2006 Enlargement Strategy Paper - http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/com_649_strategy_paper_en.pdf (29.09.2012.))

⁵⁷³ Према: Elsuwege Peter Van, *From Soviet Republics to EU Member State: A Legal and Political Assessment of the Baltic states' Accession to the EU*, IDC Publishers, Martinus Nijhoff Publishers and VSP, The Netherlands (2008), стр. 217.

⁵⁷⁴ Према: Stivachtis A. Yannis, *The State of European Integration*, Ashgate Publishing Limited, Gower House, Croft Road, Aldershot Hampshire GU11 3HR, England (2007), стр. 3.

⁵⁷⁵ „Према речима Мекалистера (*David McAllister*), Румунија и Бугарска су показале да сви критеријуми морају да буду у потпуности испуњени, не само на папиру, већ и у реалности... Предстоји им дуг пут, морају да спроведу структурне реформе у вези са јавном управом, борбом против корупције, изградњом независног судства или економском политиком - поручио је извештач ЕП.“ (Tanjug, *Mekalister: Srpskom vozu za EU biće potrebno godinu dana do Brisela*, Blic online, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/516812/Mekalister-Srpskom-vozu-za-EU-bice-potrebno-godinu-dana-do-Brisela> (05. 12. 2014.))

испуниле услове за пријем у чланство...⁵⁷⁶ Зато се намећу питања колико су чврсти услови за чланство и да ли државе-кандидати могу да остваре чланство у ЕУ и ако не испуне све услове, или постоје политички разлози за напредак у процесу пријема у чланство, односно да ли се државе-кандидати могу држати ван чланства из политичких разлога, или проблема капацитета и ако испуњавају услове?”⁵⁷⁷

Врло важно питање је да ли државе-кандидати имају капацитет и вољу да у суштинским сегментима за будуће функционисање Европске уније постану попут постојећих држава-чланица. То, свакако, имплицира још важније питање, а то је да ли државе-кандидати имају способности да доследно „преведу” и примене законодавство инспирисано *acquis*-ом што је круцијални услов који се мора испунити да би се остварио пријем у чланство ЕУ. Поред тога, битно је и „усклађивање са јединственим тржиштем које подразумева уклањање свих трговинских баријера, способност држава да се носе са захтевима учешћа на унутрашњем тржишту и испуњавају производне и процедуралне стандарде ЕУ, све о чему се не може преговарати, дакле приоритети које је ЕУ представила државама-кандидатима.”⁵⁷⁸ Али, можда је, овде, логичније питање, за економске експерте – да ли је, у условима нимало лаких реформи и свеукупне транзиције, уопште мудро и економски сврсисходно да државе-кандидати широм отворе врата тржишта без озбиљне заштите домаће производње, индустрије, банкарства и пољопривреде?

Ова сумња се нарочито јавља ако се запитам да ли државе-кандидати имају капацитет да поднесу „додатне реформске трошкове за време прилагођавања јер су обавезне да уведу више стандарде заштите животне средине у складу са одговарајућим прописима ЕУ, затим додатне трошкове за представнике њихових влада у институцијама ЕУ, трошкове реструктурирања њихових административних капацитета, као и цену трансформације индустрије?”⁵⁷⁹ Иако је очекивани резултат политике условљавања ЕУ да државе-

⁵⁷⁶ „Тзв. *big bang enlargement*. Неколико година пре пријема Пољске у чланство ЕУ постављено је питање њене спремности. На крају, победила је логика проширења као и толико година пре, у случају пријема у чланство Грчке. Између осталог и због гео-стратешких, али и симболичких и историјских разлога, Пољска није могла да буде изостављена из прве рунде проширења, али слична размишљања су могла да се примене на све државе-кандидате.” (Према: Great Britain: Parliament: House of Lords: European Union Committee, 53rd Report of Session, *The Further Enlargement of the EU: Threat or Opportunity*, (2005-06), стр. 195.)

⁵⁷⁷ Према: *Ibid*. Пример је Турска, а може бити и Србија која ће и ако испуни услове имати проблем КиМ у вези дијаметрално супротног схватања субјективитета КиМ у односу на ЕУ. Двосмислено тумачење (став званичника ЕУ да признање КиМ није услов, али да Србија мора имати добросуседске односе да би остварила пријем у чланство ЕУ) само одлаже проблем. (Видети фусногу 394.)

⁵⁷⁸ Према: White Stephen, Batt Judy, Lewis G. Paul, *Developments in Central and East European Politics 4*, Duke University Press, Durham, NC 27708-0660, USA (2007), стр. 115.

⁵⁷⁹ Према: Dine Janet, Koutsias Marios, Blecher Michael, *Company Law in the New Europe: The Acquis, Comparative Methodology and Model Law*, Edward Elgar Publishing Limited, Glensanda House, Cheltenham Glos GL50 1UA, UK (2007), стр. 10.

кандидати прихвате и имплементирају специфичне вредности и принципе како би постале ефикасне државе-чланице, корисне и себи и Европској унији, недоумице продубљују, у дисертацији наведени, проблеми у процесу спровођења пријема у њено чланство, а тичу се првенствено наслеђених политичких и економских система држава-кандидата који су инкомпатибилни са политиком ЕУ. Одговор на питање да ли је ове проблеме могуће превазићи можда докучимо ако претходно одговоримо да ли су и циљеви политичких елита држава-кандидата и ЕУ (држава-чланица) компатибилни, као и да ли ЕУ примењује двоструке стандарде?

3.5. Геополитика и/или двоструки стандарди као узрок и последица примене политике условљавања за пријем у чланство међународних организација

Матрица политике условљавања се, видимо, огледа у томе да међународне организације намећу норме и стандарде и захтевају испуњавање услова, што се награђује; и обрнуто, неприхватање или неиспуњавање услова и понашање супротно од очекиваног се кажњава. Међутим, политика условљавања „је инклинирала *ad hoc* и селективном приступу, углавном због природе и тежине геополитичких обзира који су утицали на давање помоћи и друге уступке, па и пријем у чланство међународних организација. Иако су идеолошка и стратешка разматрања у наведеном смислу дуго имала утицаја, што је и данас пракса, ово је посебно било изражено током Хладног рата. Демократски карактер држава-кандидата, ма како релевантан изгледао касније за економски развој, социјалну правду и регионалну стабилност, био је потчињен императиву изградње и одржавања савеза у време идеолошког такмичења Истока и Запада.”⁵⁸⁰ Поред идеолошких и геостратешких интереса били су присутни и економски, трговински, безбедносни, историјски, али и религијски разлози, као и добросуседски односи.⁵⁸¹ Проблем је био и што државе-кандидати спроводе програм реформи под императивом чланства у међународним организацијама,⁵⁸² а реформе, или бар брзину њиховог спровођења, не сматрају приоритетним интересом. Зато су, у спровођењу политике условљавања према државама-кандидатима међународне организације покушале да буду и флексибилне, а не само ригидне.

⁵⁸⁰ Caplan D. Richard, *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia*, Cambridge University Press, The Edinburgh Building, Cambridge CB2 2RU, UK (2005), стр. 150.

⁵⁸¹ Поједине државе имају „посебан” однос према одређеним регионима или државама – нпр. Француска, Шпанија и Италија према Медитерану, или Немачка и Русија према балтичким државама и Централној Европи. И друге, стратешки постављене државе уживају бенефиције свог положаја у односу на геополитички мање важне државе, али могу бити и предмет вербалних, па и оружаних насртаја – нпр. Турска због стања људских права, односно Авганистан због подржавања *Ал каиде*.

⁵⁸² У пракси је најтеже обезбедити постимплементациону неповратност реформи, па је нпр. у случају чланства у ЕУ, предвиђен прелазни период (пример Румуније и Бугарске).

У том смислу се међународне организације и њихове чланице ослобађају страха од негативних страна пријема у чланство држава-кандидата надајући се да ће проширење чланства водити добробити не само држава-кандидата, већ и самих међународних организација у испуњењу њихов задатака и циљева који и не могу бити остварени без заокруженог чланства, у географском, стратешком, економском, и било ком другом смислу (због кога су и основане). Притом, међународне организације анализирају и последице које, ако на власт у државама-кандидатима дође опција непријатељски настројена према међународној заједници, могу да успоре процес реформи и, следствено, угрозе интересе конкретних држава-кандидата, као и спровођење циљева међународних организација (и држава-чланица), па показују спремност да ублаже захтеве по питању испуњења услова и убрзају процес пријема у чланство. Међутим, иако је флексибилност пожељна, она се може и злоупотребити⁵⁸³ јер овај концепт може бити продуктиван, али и супротан принципу који подразумева да се пријем у чланство међународних организација одобрава након усвајања и примене свих услова и критеријума. Зато међународне организације воде рачуна о томе да је испуњење одређених обавеза иманентно чланству и да флексибилност, иако није одрицање од истих, може да проузрокује очекивања других држава-кандидата да ће се таква пракса толерисати и убудуће.

Колико је проблем двоструких стандарда озбиљан говори нам случај Савета Европе чије је чланство „од краја Хладног рата рапидно проширено што је у неким случајевима било за дискусију, нпр. за државе као што је Русија. Када је примљена 1996. године, Русија није у потпуности испуњавала услове за чланство. Савет Европе је, ипак, сматрао да Русија мора бити присутна у Организацији јер ће то омогућити социјализацију кроз западну демократску праксу, нарочито када се Русија осећала изоловано, а поводом проширења НАТО савеза.⁵⁸⁴ Али, у мају 1998. године, Парламентарни одбор је констатовао да Русија није испунила кључне обавезе, а у априлу 2000. године Парламентарна скупштина је суспендовала бирачка права руске делегације због наводног кршења људских права у Чеченији.⁵⁸⁵ Међутим, Комитет министара није остао доследан свом ставу и уместо

⁵⁸³ На пример – Румунија и Бугарска су, без јаких доказа да су стабилне демократије, биле прихватљиве и подобне за пријем у чланство ЕУ због значајног геостратешког положаја (географска близина источном Медитерану и Централној Азији учиниле су њихово чланство смисленијим), али и због помоћи НАТО савезу у току бомбардовања СРЈ 1999. год. Ипак, требало би рећи и да су се недостаци Румуније и Бугарске односили пре свега на усклађивање законодавстава, пре него на политичке услове. Такође, Бугарска је примљена у ЕУ иако борба против корупције, као један од битних сегмената и циљева политике условљавања, није постигла задовољавајући ниво (што је имало последица у укидању фондова).

⁵⁸⁴ Незадовољство Русије се односило на проширење утицаја НАТО савеза на Централну и Источну Европу, како у контексту ширења НАТО чланства, тако и у смислу физичке експанзије војног ангажовања НАТО-а у Југоисточној Европи. (Berdal R. Mats, Economides Spyros, *United Nations Interventionism 1991-2004*, Cambridge University Press, Cambridge, UK (2007), стр. 234.)

⁵⁸⁵ Овде, као и у другим примерима, нпр. Србија и КиМ, имамо проблем двоструких стандарда, односно разлику у погледима на сукобљене стране – сецесионисти/терористи/борци за ослобођење, а у складу са партикуларним интересима великих сила.

притиска на Русију, државе-чланице су изабрале детант да не би отуђиле Русију у време када су њени односи са Западом били напети.”⁵⁸⁶ Овај пример говори да је тешко постићи договор држава-чланица, односно да није лако применити ригидну политику условљавања према државама релативно мало зависним од помоћи и кредита тј. оних које су самодовољне што је, у условима глобализације и међузависности, ретко. Напротив, делотворна политика условљавања се примењује на државе-кандидате чија је потреба за чланством ургентна, или на оне које се не могу одбранити од притисака, што свакако није доследна примена принципа политике условљавања.

Очигледан пример двоструких стандарда можемо видети и у односу држава-чланица ЕУ према статусу мањина. Копенхашки критеријуми за чланство у ЕУ (видети: V/4.2.) укључују поштовање права мањина⁵⁸⁷ у циљу спречавања етничких конфликта, а ЕУ инсистира на њиховом решењу пре пријема у чланство. Ипак, како исте формулације и међународноправне инструменте није могуће наметнути свим државама-чланицама оне су, у складу са наведеним контрадикторностима, у привилегованом положају. Примена двоструких аршина води критици политике условљавања, као и губитку легитимитета ЕУ, а свакако незадовољству држава-кандидата, што није прави пут за оптимално функционисање организације након проширења чланства. Зато се „поставља питање важности реципроцитета и међусобног поверења између држава-чланица и држава-кандидата као везивног елемента процеса интеграције, као и да ли ће процес пријема у чланство бити тежи и спорији ако државе-кандидати осећају да су услови неправедни”⁵⁸⁸ – нарочито у случају ЕУ где су потреба и жеља држава-кандидата за чланством толико јаке да подижу однос субординације на непримерен ниво у досадашњим међународним односима. Поред оваког приступа концепту пријема у чланство међународних организација и интереси појединих држава могу да угрозе валидност идеје чланства, па самим тим и добре стране примене политике условљавања.

Рецимо, пример из 1992. године у погледу признавања нових држава (што је нераскидиво везано са пријемом у чланство међународних организација) – „Немачка је показала интересовање за признање Хрватске иако ова није испунила релевантне критеријуме у том

⁵⁸⁶ Према: Cremona Marise, *The Enlargement of the European Union*, European University Institute, Oxford University Press, Great Clarendon Street, Oxford (2003), стр. 135.

⁵⁸⁷ ЕУ захтева висок степен заштите и поштовања људских и мањинских права од стране држава-кандидата, али није у стању да иста наметне свим државама-чланицама (иако режим заштите мањина у оквиру ЕУ постепено и константно јача) што је пример двоструких стандарда – од држава-кандидата се тражи да поштују права мањина, док се у оквирима ЕУ не води доследна политика заштите права мањина. Услови су наметнути без основа у европском праву и *acquis communautaire*-у. (Видети фусноту 774.).

⁵⁸⁸ Према: Cremona Marise, *The Enlargement of the European Union*, European University Institute, Oxford University Press, Great Clarendon Street, Oxford (2003), стр. 120.

смислу, док су Грчки интереси ометали признање Македоније,⁵⁸⁹ иако је она испунила критеријуме за признање. Сукоби између држава-чланица дате међународне организације у формулисању или примени заједничких критеријума могу зато да подстакну арбитрарну примену политике условљавања и тако продубе сумњу у кредибилитет како принципа политике условљавања тако и конкретне међународне организације.”⁵⁹⁰ Слично се дешава и у случају претензија Украјине за чланством у ЕУ.⁵⁹¹ Важно је одговорити на питање да ли би међународне организације требало да буду виђене као институције које примењују услове за чланство опортуно или као строги преговарачи који неће да попусте и одустану од општих, цивилизацијских, циљева. Питање је и да ли ће међународне организације, ако се политика условљавања примењује произвољно, изгубити утицај, а државе-кандидати демотивисане зашто су означене као неподобне, док друге државе-кандидати то нису иако и оне не испуњавају услове, и да ли ће сумњати да постоје други разлози који пресудно утичу на одлуке међународних организација о пријему у чланство.⁵⁹²

⁵⁸⁹ У вези са решавањем питања назива државе и спора између БЈРМ и Грчке, Скопље има статус кандидата од 2005. год. за чланство у ЕУ, али је процес пријема у чланство у блокади због става Атине да се називом „Македонија” нарушава историјски идентитет Грчке. (Видети фусноту 841.)

⁵⁹⁰ Према: Wichmann Nina, *Democratisation Without Societal Participation?*, Lit Verlag Dr.W.Hopf Berlin, Germany (2007), стр. 29.

⁵⁹¹ Б92, Бета, Тањут, Украјина потписала споразум са ЕУ, Б92.net, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=06&dd=27&nav_category=78&nav_id=868509 (27.06.2014.)

Илустративан је и пример двоструких аршина у вези понашања према Србији и Украјини – Србија је преговоре о ССП почела 2005. год, који су стопирани зато што нису ухапшени Младић и Караџић; 2008. год. преговори су отворени; статус кандидата је добијен 2011. год, а ССП је ступио на снагу 2013. год, дакле после осам година условљавања Хагом, тзв. Косовом, људским правима (*screening* је почео 2014. год.). На другој страни, Влада Украјине, чији је легитимитет дискутабилан, је потписала ССП са ЕУ за само пар месеци, без парламентарних избора, 2014. год. Да ли то можемо назвати лицемерјем и двоструким стандардима ЕУ, ако се сетимо да је Украјина, као и Србија, имала територијални спор. У овом случају се није тражила нормализација односа са „суседима”, процесуирање ратних злочина(ца) Десног сектора, поштовање права мањина. Можемо приметити сличне стереотипе и сценарио из бивше Југославије где је једна страна имала третман жртве и њихови злочини се занемаривали јер су подобни и прозападно оријентисани, док се друга страна стигматизовала. Да ли је одговор да се пријем у ЕУ врши искључиво по политичком кључу, или по испуњавању стандарда, људских и политичких права, стабилности економије итд. Питање је и да ли ЕУ (или САД) жели Украјину због Русије и зашто? Геостратегичка, територијална... површина Украјине је 500.000.000 км², становништво 50.000.000 – БДП је компаративно незавидан. (видети: <http://www.tradingeconomics.com/ukraine/gdp> (04.04.2015.))

⁵⁹² „Став о двоструким стандардима потврђује и пример Естоније коју је Европска комисија препоручила за покретање преговора о приступању, док су Летонија и Литванија остале на листи чекања. Радикалне реформе и политика либерализације тржишта у Естонији наводе се као разлог, али релативно слаб учинак естонске привреде води до спекулација да су геополитички мотиви имали кључну улогу. Док прво објашњење има везе са заслугама Естоније и тако прати званичан став Комисије, друго објашњење указује на утицај правних и политичких аспеката политике условљавања и процеса проширења ЕУ.” (Пример преузет из: Elsuwege Peter Van, *From Soviet Republics to EU Member State: A Legal and Political Assessment of the Baltic states' Accession to the EU*, IDC Publishers, Martinus Nijhoff Publishers and VSP, The Netherlands (2008), стр. 238.)

Говорећи о двоструким стандардима интересантно је навести одговор Ињига Рамиреза де Аро Валдеса (*Iñigo Ramírez de Haro Valdés*), отправника послова амбасаде Шпаније у Србији, који је на питање новинара да ли уочава двоструке аршине када се говори о поштовању одредби међународног права одговорио следеће: „Шпанија негодује због тога што исте оне земље које прихватају и подржавају независност Косова не прихватају друге унилатералне прокламације независности. То нам се чини као хипокризија, контрадикција. Следи и логично питање: ако сте прихватили да се разбије Србија, и покушавате да створите независно Косово, зашто онда не прихватате да се та непостојећа самопрокламована творевина подели?”⁵⁹³ Занимљив је још један поглед на функционисање међународног права од стране америчког стручњака за међународно право и почасног професора Универзитета Принстон Ричарда Фалка (*Richard Anderson Falk*) који каже да „међународно право не делује свуда једнако ефикасно. Веза између заштите од озбиљних кршења људских права и државног суверенитета је једна од области која не функционише добро јер зависите од суда међународне заједнице која је изманипулисана од политичких снага.”⁵⁹⁴

Поводом признања Косова и Метохије, тзв. Косова, као независне државе, професор Фалк даље говори да је „питање колико је тај преседан утицао на наступајуће случајеве, што је делом психолошко, делом политичко питање. Критичари оног што се десило на Криму указују на косовски преседан, они који га одобравају ће га избегавати. Само коришћење преседана је под политичким утицајем... Али, не можете очекивати доследност од геополитичког актера какве су САД. Имате једну логику једнакости држава која је утемељена у међународном праву, имате другу логику где нема никакве једнакости, која је утемељена у геополитици, где моћ одређује исход, а двоструки стандарди су чести ако не и свеприсутни.”⁵⁹⁵ Такође, професор Фалк „признаје, да није у складу са међународним правом да се дозволи да делови државе не остану у њој али и да смо имали ситуацију да је и та држава била део веће државе, па испада да је то самоопредељење из треће руке.”⁵⁹⁶ Ако се, дакле, „самоопредељење из треће руке” оправдава, питамо зашто се исти стандард не примењује, по аналогiji, за Републику Српску?⁵⁹⁷ Ипак, приметимо да су двоструки

⁵⁹³ Шуваковић Зорана, *Признањем Косова промовисан закон џунгле*, Политика, <http://www.politika.rs/rubrike/Svet/Priznanjem-Kosova-promovisan-zakon-dzungle.sr.html> (02.10.2014.)

⁵⁹⁴ Према: Танјуг, *Зашто Космет и Крим нису исто? Сребреница повод за отимање Космета*, Вечерње новости, <http://www.novosti.rs/вести/насловна/политика.393.html:512076-Амерички-стручњак-Зашто-Космет-и-Крим-нису-исто-Сребреница-повод-за-отимање-Космета> (27.09.2014.)

⁵⁹⁵ *Ibid*

⁵⁹⁶ *Ibid*

⁵⁹⁷ Овде ћемо, као потврду својеврсне хипокризије, а у вези распада бивше Југославије, додати став Бадинтерове комисије да су авнојевске границе неприкосновене, па су затим у случају КиМ ипак биле променљиве, да би потом тај принцип престао да важи за Републику Српску или север КиМ. Овај пример нас наводи да помислимо да, у савременим међународним односима, принципи имају мању вредност од политичких, економских, војних, геостратешких и других интереса.

стандарди и погодбе постојали и раније, чак у оквиру међународних организација као што су Уједињене нације.

На пример, током Конференције на Јалти 1945. године договорено је да се прихвати право на чланство у УН за две конститутивне републике СССР-а (Белорусију и Украјину) иако то није било у складу са основним концептом УН који обезбеђује чланство само сувереним државама. Касније су исти разлози који су спречили пријем у чланство неких држава-кандидата које су испуњавале услове довели до тога да одређене владе нису биле у могућности да заузму место своје земље у УН због држава које су злоупотребиле формални процес прихватања владиних акредитива што је био случај са кинеским местом, које су до 1971. године узурпирали представници који су негирали власт у Пекингу.⁵⁹⁸ На другој страни процес трансфера је био лак када постоји политичка воља као нпр. када је 1992. године Руска Федерација наследила СССР, али у овом случају се враћамо ставу да је лакше применити политику условљавања према 'слабијим' државама него према 'јаким'.⁵⁹⁹ На основу ових примера можемо тврдити да се неки од наведених режима, екстензивно тумачећи услове за чланство у члану 4 Повеље УН, нису придржавали основних принципа УН-а. Неуспех да се слични случајеви третирају на исти начин подрива кредибилитет УН као универзалне организације која представља међународну заједницу.

Имајући у виду двоструке стандарде међународних организација морамо нагласити да политика условљавања није имуна на лицемерје и злоупотребе у смислу посебних интереса, пре свега економских. Доказ ове тврдње можемо да тражимо у „споразумима о придруживању ЕУ са државама-кандидатима који, иако предвиђају асиметричну либерализацију трговине индустријским производима у корист држава-кандидата, ипак чувају на страни ЕУ протекционистичке „антидампинг” и „заштитне” мере и праве изузетак управо у секторима пољопривреде, текстила и енергетике (угаљ, гвожђе и челик) у којима су економије Централне и Источне Европе конкурентне и у којима су могле да остваре средства потребна за финансирање економског преображаја. Уместо тога, нашле су се у сталном трговинском дефициту са ЕУ”⁶⁰⁰ и потребом да се кредитно задужују.⁶⁰¹

⁵⁹⁸ Слично је било нпр. и са искључењем владе у Камбоџи, инсталиране 1979. год. од стране Вијетнама, у корист режима Пола Пота (*Pol Pot*); са режимом апартејда у Јужној Африци од 1974-1994. год.

⁵⁹⁹ Примери преузети из: White D. Nigel, *The United Nations System: Toward International Justice*, Lynne Rienner Publishers, Inc., Boulder, Colorado, USA and London, UK (2002), стр. 81.

⁶⁰⁰ Према: Linden H. Ronald, *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European State*, Rowman & Littlefield Publishers, INC, 4720 Boston Way, Lanham, Maryland 20706, USA (2002), стр. 19.

⁶⁰¹ По овој логици Источна Европа је за ЕУ тржиште за експлоатисање. У том смислу би било интересно да се у склопу неког економског научног истраживања утврде економски показатељи држава-кандидата из

Из овог цитата произлази питање – „шта се десило са европском идејом? Као да се одустало од идеологије, политике, вредности и прешло на просту математику. Мађарска је добар пример: док су се тамо доносили закони којим су ограничаване слобода медија или права мањина, посебно Рома, Европа је говорила да нема механизме којима би се томе супротставила. Али чим је Мађарска хтела да промени банкарски систем, Брисел је то успешно зауставио.”⁶⁰² Дакле, све је ствар „преговора”...

4. ПРЕГОВОРИ И СУБОРДИНАЦИЈА

У оквиру анализе преговора као суштинског сегмента примене политике условљава за пријем у чланство међународних организација прво ћемо сагледати дефиниције појмова релевантних за ову врсту општења између међународних организација и држава-кандидата, па рећи да се „*преговарање* састоји у слању порука спољнополитичким одлучиоцима, у циљу да се они наведу на доношење одговарајућих одлука.”⁶⁰³ Преговори су потребни ако између преговарачких страна постоје питања која би требало да се разјасне и интереси који би се морали ускладити. За разлику од уобичајеног схватања преговарања, када обе стране попуштају и долазе до компромиса, у односу међународних организација и држава-кандидата најчешће фигурира »принцип надређености и подређености« и међународне организације диктирају темпо преговора желећи да остваре циљеве и унапреде вредности на којима функционишу и за чије се ширење залажу. Имамо и случајеве (организације обрађене у дисертацији) да између датих држава-кандидата и међународних организација постоји изразита асиметрија моћи, па организације унилатерално намећу услове. Ако у обзир узмемо и „велике силе” које имају знатну моћ да непосредно или посредно утичу на рад и одлучивање у међународним организацијама (нпр: САД или неке државе-чланице ЕУ) слика о степену субординације је употпуњена.

Преговарање је неодвојиво од *убеђивања* у форми изношења аргумената, а са циљем да се друга страна приволи на жељено понашање. „Убеђивање је средство којим један субјект настоји да другога увери да треба да се понаша онако како то првом субјекту одговара, уз

Источне Европе пре и после пријема у чланство ЕУ, у смислу степена промене стандарда, спољног дуга, стопе незапослености, цена и плата, власништва над индустријским и банкарским системима...

„Сликовит је и пример одлуке ЕУ да ће дозволе за извоз оружја бити условљене поштовањем људских права. У мају 1998. год, Европски савет се сагласио Кодексом понашања при извозу оружја (*Code of Conduct on Arms Exports*) следећи британску иницијативу из 1998. год. која је, декларативно, била део њене спољне политике са етичке димензије, али је истовремено била последица британске заинтересованости да њена индустрија наоружања не трпи као друге чланице ЕУ.” (Према: Smith Karen E., Light Margot, *Ethics and Foreign Policy*, Cambridge University Press, The Edinburgh Building, Cambridge, CB2 2RU, UK (2001), стр. 189.)

⁶⁰² Beck Ulrich, *Друга Европа*, Peščanik.net, <http://pescanik.net/druga-evropa/> (15.11.2014.)

⁶⁰³ Димитријевић Војин, Стојановић Радослав, *Међународни односи*, Службени лист СРЈ, Београд (1996), стр. 309.

искључиво коришћење разлога аргумената. Циљ убеђивања је да се код друге стране створи уверење како је тражено понашање, по неком од ње прихваћеном мерилу, пожељно и исправно.”⁶⁰⁴ Ово је средство које не изискује велике трошкове, па се и често користи. Ако наведени метод не доноси резултате међународне организације ће користити друга средства – обећања, награде, претње и казне. „Обећање је стављање у изглед користи другом субјекту ако се буде понашао на жељен начин. У овом случају се прећутно признаје да не постоји обавеза друге стране, те се за то обећава одговарајућа противуслуга... Обећање мора бити умесно... корисно... остварљиво и уверљиво,”⁶⁰⁵ дакле кредибилно да би изазвало жељено понашање. Следећи вид утицаја је метод награђивања. „Награда се састоји у поступцима повољним по другог субјекта, предузетим с намером да се ода признање његовом прошлом понашању и тако подржи да настави с њим. Права награда није исто што и извршење обећања пошто на њу награђивач није ни у каквом смислу обавезан.”⁶⁰⁶

Иако су преговори и принуда појмовно неспојиви, у контексту примене политике условљавања и њеног коерзивног карактера, могуће их је комбиновати у односима између држава-кандидата и одређених међународних организација. У том смислу, *претња* је блажи вид утицаја од кажњавања и она представља „стављање у изглед штете за другог субјекта ако се не повинује захтеву претиоца. Претњом се друга страна може наводити на чињење или нечињење, пасивност. Прва врста претње може се назвати приморавањем док се за другу одомаћио израз одвраћање.”⁶⁰⁷ Према мишљењу истих аутора, да би произвела ефекат, претња мора бити кредибилна – стварна, остварива, уверљива, извесна и да има осетну цену за прекршиоца. Коначно, средство којем се прибегава ако су претходна била неуспешна је и казна. „Казна је наношење штете субјекту који се није понашао по вољи казнитеља... и она треба да послужи општим интересима онда када има природу правне санкције због кршења међународне норме.”⁶⁰⁸ Зато су ефекти казне дискутабилни јер она најчешће и најтеже погађа економски најугроженији део популације држава-кандидата. Управо је ово главни аргумент заговорницима позитивних подстицаја, а противницима негативне политике условљавања. Ако додамо да владе држава-кандидата имају монопол на информисање и да исти користе да „спољне непријатеље” оптуже за последице кажњавања, долазимо у ситуацију да казне могу пре да учврсте ауторитарне, односно непокорне власти него да их натерају на промену понашања.⁶⁰⁹

⁶⁰⁴ *Ibid*, стр. 296.

⁶⁰⁵ *Ibid*, стр. 297.

⁶⁰⁶ *Ibid*, стр. 300.

⁶⁰⁷ *Ibid*, стр. 298.

⁶⁰⁸ Према: *Ibid*, стр. 301-302.

⁶⁰⁹ У литератури се као примери непродуктивности негативне политике условљавања, која често ојачава позицију власти, наводе санкције САД-а према Куби и Ираку (после I голфског рата), па и Републици

С обзиром на ове дефиниције можемо рећи да преговори представљају механизам путем ког се политика условљавања испољава. Када се ради о процесу преговарања приликом примене политике условљавања за чланство у међународним организацијама важно је и какве су унутрашње околности у државама-кандидатима у смислу одговора на питање до које мере норме и стандарди које намећу међународне организације коинцидирају са културом, вредностима, нормама, интересима, политичким, социолошким и другим унутрашњим принципима, обичајима и праксом држава-кандидата. Што се више међународне норме подударају са наведеним параметрима и постојећим стандардима држава-кандидата већа је вероватноћа да ће исте бити прихваћене од стране унутрашњег јавног мњења. Једноставно, биће више аргумената који ће у току процеса преговора дати основу за прихватање и имплементацију услова, односно критеријума, норми и стандарда међународних организација, а и већа је вероватноћа да међународне организације јавно критикују државе-кандидате које се не повинују условима. Јасно да ће бити и више домаћих актера који ће лобирати за прихватање услова, што ће опет ослабити преговарачку позицију држава-кандидата. Истовремено, међународне организације дају јасне сигнале (не)задовољства у вези са стањем у државама-кандидатима и брзином и квалитетом спроведених реформи или испуњења услова.

У том смислу, конструктиван и аргументован политички дијалог у атмосфери сарадње и партнерства током које представници међународних организација помажу и охрабрују државе-кандидате да преиспитају своја гледишта и вредности, у циљу остваривања националног консензуса о политици и разумним правцима спровођења програма реформи најчешће доноси резултате. Зато, модалитети политике условљавања варирају и свакако је њена примена обликована узимањем у обзир релевантних околности, укључујући и преговарачку моћ актера. Примена политике условљавања претпоставља да државе-кандидати реагују на „логику очекиваних последица и претходних повластица”⁶¹⁰, односно казни и награда, али и да у извесном степену задржавају аутономни избор. Другим речима, политика условљавања прати „рационалну преговарачку логику утицаја,”⁶¹¹ као и калкулацију по којој на одлуку о прихватању услова утичу *корист* и *цена*, политичка и свака друга. Рекли смо да ће државе-кандидати, у циљу постизања прогреса у преговорима, прихватити услове међународних организација и усвојити њихова правила ако користи од чланства превазилазе унутрашњу политичку цену усвајања услова и спровођења реформи.

Српској, Србији и Белорусији. Имамо и пример ЈАР-е и утицаја санкција на Апартхејд који је у почетку био занемарљив, али је након оштрих економских санкција САД-а довео до промена.

⁶¹⁰ Magen Amichai, Morlino Leonardo, *International Actors, Democratization and the Rule of Law: Anchoring Democracy?*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK (2008), стр. 34.

⁶¹¹ *Ibid*

Следи да на ефективност политике условљавања значајно утичу и *кредибилитет* условљавања који се огледа у веродостојности претњи и обећања тј. величини и расподели политичке цене усвајања и испуњавања услова на политичкој сцени. Од утицаја је и *одређеност* самих услова (правила и стандарда) које међународна организација настоји да наметне, а односи се на прецизност услова и што су они формалнији већа је вредност њихове одређености. Јасни услови сужавају простор за тумачење и манипулације, па повећавају кредибилитет политике условљавања и имају информативну улогу указујући на правац деловања влада држава-кандидата. Сви ови елементи се износе и прецизирају кроз преговарачки процес који често не даје много слободе државама-кандидатима јер ако нека држава-кандидат има потребу за чланством у одређеној међународној организацији или се налази у окружењу држава које већ припадају истој, онда она нема избора и ради егзистенције и прогреса, а у циљу остварења регионале сарадње и чланства у односној међународној организацији има инфериоран положај у преговорима. Ситуацију користе међународне организације и доказују да је политика условљавања, по природи, ригидна, иако може бити демократско средство пошто се њена примена, првенствено, односи на успостављање и учвршћење демократије у државама-кандидатима. Рачуница је једноставна – што је разлика по питању моћи и интереса између међународних организација и држава-кандидата већа, то је и примена коерзивне политике условљавања реалнија, а листа услова и договор о начину и темпу спровођења реформи неизвеснији.

Утицај међународних организација није, дакле, интересантан само ради вршења притиска *per se*, већ више због рањивости држава-кандидата на спољни притисак и обухвата њихову преговарачку снагу у односу на међународне организације, односно способност да се избегне могућност злоупотребе политике условљавања. Када државе-кандидати немају преговарачку моћ и тешко су погођене казним мерама међународних организација чије чланство настоје да остваре степен утицаја је веома висок. И обрнуто, када државе поседују преговарачку моћ и могу да одоле казнама без значајније штете, утицај је на ниском нивоу. У том смислу, конкретни преговори о пријему у чланство обично утврђују реформске параметре за сваку државу-кандидата и фокусирају се на околности и услове, стандарде и критеријуме датих међународних организација које државе-кандидати морају да усвоје. Преговори помажу државама-кандидатима да се припреме за испуњавање обавеза јер се односе на усвајање и договор о начину и динамици спровођења услова за пријем у чланство међународних организација. У току преговора државе-кандидати усвајају стандарде и правила међународних организација не само зато што желе пријем у чланство, већ и јер их сматрају прихватљивим и легитимним, али и зато што их виде као начин решења унутрашњих политичких и економских проблема.

Услови за пријем у чланство, као суштина преговора између међународних организација и држава-кандидата, представљају полазну основу за формирање институционалног оквира за билатералне контакте. Они иницирају преговоре који резултирају многим активностима и редовним консултацијама кроз дијалог о различитим проблемима између страна у питању, па и састанцима највиших званичника, који ће, накнадно, дефинисати ниво достигнутог развоја и испуњености услова, као и стратешке правце развоја билатералних и мултилатералних односа. Дијалог у оквиру политике условљавања може да буде облик политичког одлучивања кроз дискусију и преговоре и без примене принуде. Током преговора ће бројна питања, релевантна за дату међународну организацију, бити отворена за дискусију (првенствено преузимање одређених норми, тј. усвајање и спровођење одговарајућих закона) као услови које је неопходно испунити за пријем у чланство. Преговори, поред наведеног, чине да се кроз сарадњу створи оквир партнерства које ће водити пријему у чланство односне државе-кандидата у датој међународној организацији. Када се говори о сарадњи мисли се, пре свега, на кооперацију у сфери интересовања и надлежности односне међународне организације, али и на сарадњу у трговинској и привредној сфери, у области спољне и безбедносне политике, правосуђа и унутрашњих послова као и науке и технологије, енергије и саобраћаја, и образовања и културе. Важну улогу, у првој декади XXI века, добила је и сарадња у области борбе против тероризма, као и у вези са кризама и решавањима сукоба на глобалном нивоу.

У контексту наведене асиметрије моћи између међународних организација и држава-кандидата, политика условљавања интензивира последице неизвршења услова и неусаглашености са стандардима међународних организација чије се чланство жели. С друге стране, наглашавају се предности испуњавања услова и усаглашености са међународним нормама што подстиче државе-кандидате да сарађују са међународним организацијама и усвајају њихову политику. Наиме, „моћ међународних организација да применом политике условљавања, кроз преговоре, подстакну демократске промене (или на други начин обликују понашање) у државама-кандидатима је директно пропорционална степену зависности држава-кандидата од њих, као и јединству и сарадњи међународних организација у наметању услова појединачним државама-кандидатима.”⁶¹² Недостатак капацитет држава-кандидата, нарочито неразвијених и под притиском унутрашњих економских проблема, је често значајна препрека за равноправне преговоре и успостављање партнерства са међународним организацијама. Ако се политика условљавања манифестује и тумачи кроз наметање политичких и економских реформи у замену за пријем у чланство или материјалну помоћ, или другим речима – по принципу »take it or leave it«, очигледно је у ком ће правцу ићи процес преговора.

⁶¹² Према: Hadenius Axel, *Democracy's Victory and Crisis: Nobel symposium*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom (1997), стр. 350.

Наведена ситуација и искуство (и примери у дисертацији) нам поручују да ће механизам преговарања, са аспекта међународних организација, бити ефикасан јер оне поседују суштинску преговарачку (над)моћ. Међународне организације настоје да упуте веродостојна обећања и претње, као и да примене санкције за понашање које се огледа у неиспуњавању услова. У истом правцу иде и положај држава-кандидата које су економски осетљиве на акције међународних организација, али и жељне чланства у истим, па ће прихватити услове и мере у оквиру политике условљавања. Асиметрична међузависност говори о томе да је проширење међународних организација, генерално, потребније државама-кандидатима него међународним организацијама, као и да апликанти имају више користи у том односу што, опет, одређује супериорну преговарачку моћ међународних организација и води ка томе да имају већи утицај по питању наметања услова и, следствено, резултира успехом примене политике условљавања. Државе-кандидати, с друге стране, нашавши се у слабој позицији, немају другу опцију осим да, у већини случајева, прихвате и испуне услове. Како је, субординација, тј. међузависност и подређеност, у току преговора оставила државе-кандидате са једином солучијом испуњавања услова то је политика условљавања довела преговарачки однос у ситуацију да је једна страна у позицији да добије несразмерне уступке од друге.

На примеру пријема у чланство Европске уније однос субординације је најизраженији. Како је број држава-кандидата растао привлачна моћ ЕУ је довела до тога да је политика условљавања чланством постала снажан и утицајан спољнополитички инструмент ЕУ. Манифестована кроз став да је ЕУ за државе-кандидате »светионик демократије, просперитета и безбедности«, као и да боравак ван једног од највећих светских економских блокова има политичке и економске последице – чињеница да државе-кандидати снажно и вољно гравитирају ка ЕУ је претворена у изразиту надмоћ у смислу утицаја на ове државе кроз инсистирање на испуњавању апсолутно свих, знаних и незнаних, услова за чланство. Примена политике условљавања за чланство, са њеним резултатима у смислу реформи држава-кандидата у постхладноратовском периоду, уједно нам указује на значајнију и агресивнију међународну улогу ЕУ. Дакле, државе-кандидати су у току преговора о условима за пријем у чланство међународних организација у подређеном положају, не само ради јаке потребе за чланством, већ и сваковрсне инфериорности, првенствено економске. Али, уколико су државе-кандидати неискрене, или ако не могу реално да испуне услове, прибећи ће, због приоритетног циља – пријема у чланство – стратегији одлагања или избегавања примене правила и услова, пре него што ће пружати отпор у току преговора о пријему у чланство.

Ипак, однос субординације се не користи само за наметање услова као таквих, већ, декларативно, оптималног програма економских, политичких, институционалних, административних, прав(осуд)них, законодавних и војних реформи. Међународне организације *директно* користе преговарачку моћ како би принудиле државе-кандидате да следе њихове норме и правила; али и *индиректно* мењају унутрашњу равнотежу снага у корист реформистички настројених учесника у политичком животу држава-кандидата који ће да прихвате и испуне услове. Тако политика условљавања може да утиче на државе-кандидате или директно – кроз преговоре, или посредно – путем утицаја или помоћи унутрашњим политичким актерима.⁶¹³ У контексту наведеног, видели смо, постоји и проблем притиска на државе-кандидате када међународне организације намећу накнадне, *ad hoc* услове у току преговора о чланству. То је, слободни смо рећи, вид злоупотребе преговора јер нпр. интереси појединих држава-чланица дате међународне организације могу да буду суочени са интересима конкретних држава-кандидата на билатералном нивоу. У том случају чланице настоје да своје националне интересе представе као интересе саме међународне организације и да реше спорна питања (нпр. територијална или она везана за људска и мањинска права сународника у државама-кандидатима...) у оквиру пријема у чланство односно међународне организације, а на *ad hoc* основи.⁶¹⁴

Проблем је и питање како ће се водити преговори у проширеној ЕУ ако и постојеће државе-чланице тешко постижу договор о реформама.⁶¹⁵ Сетимо се да државе-кандидати не учествују у преговорима о будућности ЕУ пре пријема у чланство што је врста дискриминације пошто су се, нпр. у вези са преговорима у Амстердаму и Ници (одлучивање о Уставу ЕУ), многе од њих придружиле пре међувладине конференције 2004. године. Супротно причи о једној породици европских народа, једнакости и добродошлице, „тренутне државе-чланице су покушале да промене правила игре како би заштитиле свој клуб, ЕУ и себе, у складу са својим жељама и интересима, пре него што то постане компликованије након проширења.”⁶¹⁶ Очигледно је да су сви актери политике условљавања склони *cost-benefit* калкулацијама и да је то главни модел понашања у преговорима за пријем у чланство међународних организација. С друге стране представници међународних организација претпостављају да су представници држава-кандидата рационални, вођени својим партикуларним калкулацијама и да желе да

⁶¹³ У наведеним облицима утицаја међународне организације користе однос субординације у циљу што квалитетнијег и бржег постизања жељеног понашања представника држава-кандидата.

⁶¹⁴ Наведени примери: Грчка-Турска и Србија-Румунија (V/5.5. Добросуседски односи и регионална сарадња, видети фусноту 303.).

⁶¹⁵ Нпр. преговори у вези са кризом евра, крајем прве и почетком друге декаде овог века, који су споро напредовали пошто се захтевао пристанак свих нација у Унији. Видети опширније у: Kenny Thomas, *What is the European Debt Crisis? (What did European governments do about the crisis?)*, The Balance, <https://www.thebalance.com/what-is-the-european-debt-crisis-416918> (24.03.2018.)

⁶¹⁶ Cremona Marise, *The Enlargement of the European Union*, European University Institute, Oxford University Press, Great Clarendon Street, Oxford (2003), стр. 107.

максимизирају користи и награде, у најкраћем року. Зато се, закључили смо, политика условљавања међународних организација све чешће заснива на награђивању чиме се утиче на понашање држава-кандидата и њихову унутрашњу политику.

Интересантно је навести и да се у случају ЕУ морају испунити одређени услови да би се уопште приступило преговорима о пријему у њено чланство, а наставак преговора зависи од годишње евалуације Европске комисије током разговора о придруживању, па до самог приступања организацији⁶¹⁷ јер политички критеријуми постају суштински важни, а преговори о приступању са државама-кандидатима нису званично отворени све док ови услови нису испуњени.⁶¹⁸ Ради се о „принципу одбране Европе”⁶¹⁹ који има за циљ да Процес стабилизације и придруживања доведе државе-кандидате што ближе европским стандардима пре пријема у чланство. Али, не само да је испуњење политичких критеријума из Копенхагена постало предуслов за почетак преговора о пријему у чланство ЕУ, већ је спровођење услова морало бити константно да би се наставило са преговорима.⁶²⁰ Селективна одлука о започињању и наставку преговора о приступању ЕУ,

⁶¹⁷ Хрватска и Турска су иницијално изостављене из процеса преговора што указује на то да је посвећеност демократским нормама услов не само за чланство у ЕУ, већ првенствено за почетак и ток преговарачког процеса. Јасна је порука о неопходности промена као предуслову даљих преговора.

⁶¹⁸ ЕУ је од 1994. год. била забринута за просес демократизације у Словачкој, као и за погоршање словачко-мађарских односа због чега је два пута упућен *démarche* словачкој влади (23.11.1994. и 25.10.1995.), са поруком да ће напредак у преговорима за чланство ЕУ зависити од степена достигнутих демократских стандарда и поштовања људских и мањинских права. Иако су, услед пресије ЕУ, Словачка и Мађарска потписале Споразум о добросуседским односима, због питања третмана мађарске мањине у Словачкој односи су остали напети. Уследила су бројна упозорења кроз дипломатске канале, а крајем 1995. год, ЕП је, услед кршења људских и мањинских права и игнорисања владавине права, запретио Словачкој суспензијом помоћи, али не и суспензијом Европског споразума са Словачком. Ипак, сматрајући демократску праксу под Мечиаровим режимом незадовољавајућом пошто се нису испуњавали политички Копенхашки критеријуми и услови, Европска комисија и Европски савет нису 1997. год. укључили Словачку у први круг преговора о чланству. Својеврсни вид притиска је био и почетак преговора о чланству са Мађарском (што је могло допринети могућем заокрету Словачке према Русији). Упркос притисцима влада је остала на власти, али је политика условљавања ЕУ према Словачкој омогућила политичку конкуренцију, као и сарадњу између не-националистичких политичких партија. Резултат је била коалициона влада склона ЕУ и НАТО савезу која је 1998. год. добила изборе, као и политичке промене које су довеле до институционалних побољшања променом уставног оквира, унапређујући систем администрације и права опозиције и мањина, што је довело до суштинских реформи које су Словачку учиниле подобном за чланство у ЕУ.

⁶¹⁹ »Gatekeeping« стратегија. (видети фусноту 363.)

⁶²⁰ „Европска комисија је, рецимо, на почетку »преговора о пријему десет држава-кандидата« сматрала да је само пет држава-кандидата квалификовано и подобно за отварање преговора са ЕУ, јер су биле најближе испуњавању Копенхашких критеријума. Европски савет у Луксембургу се у децембру 1997. год. сложио са овим проценама и Чешка Република, Естонија, Мађарска, Пољска и Словенија (тзв. *Луксембуршка група*, прим. аут.) су почеле преговоре у марту 1998. год. То је повећало притисак на осталих пет држава-кандидата да брже испуњавају услове (тзв. *Хелсиншка група*, Словачка, Литванија, Летонија, Румунија и Бугарска, прим. аут.). Али, постојао је страх да би разликовање између држава-кандидата могло да отуђи оне које су остале ван тока преговора. Европски савет у Хелсинкију се у децембру 1999. год. сложио да отвори преговоре и са преосталих пет држава-кандидата. Оправдање за отварање преговора било је да су и ове земље испуниле Копенхашке политичке критеријуме. Иако су преговори отворени са свим државама-кандидатима, Европски савет је јасно ставио до знања да ће у преговорима свака од њих бити оцењена

када је Комисија 1997. године, припремила први сет мишљења о државама-кандидатима и препоручила почетак преговора о приступању са кандидатима које су испуниле политичке критеријуме донекле је релаксирала преговоре пошто је показала одлучност ЕУ у вези пријема у чланство држава-кандидата.

Овиме је уједно повећан *кредибилитет обећања* о чланству, а истовремено је ЕУ ставила до знања да ће у вези политичких критеријума бити ригидна, чиме се додатно појачао *кредибилитет претње* да ће се ускратити чланство државама-кандидатима које не сарађују. Илустративан је и пример доследности спровођења политике условљавања у току преговора ЕУ са Хрватском када су преговори „одложени због неуспеха владе да у потпуности сарађује са Хашким трибуналом у хапшењу генерала Анте Готовине који је оптужен за ратне злочине током војне операције којом су из Хрватске прогнани крајински Срби 1995. године.”⁶²¹ Након што је главна тужитељка МКТ Карла дел Понте (*Carla Del Ponte*), потврдила да је хрватска влада у потпуности сарађивала, ЕУ је отворила преговоре о приступању са Хрватском у октобру 2005. године.⁶²² Насупрот томе, одлука да се са Румунијом и Бугарском преговара о приступању 2000. године не говори у прилог политике условљавања заснованој само на резултатима. Као што смо већ навели, Румунија и Бугарска су, због геополитичких разлога, имале користи од неубичајене флексибилности у примени политике условљавања јер за прогрес у процесу преговора о чланству у ЕУ ове државе-кандидати више дугују њиховој подршци НАТО савезу приликом бомбардовања СРЈ 1999. године него напретку у испуњавању политичких и економских услова за пријем у чланство ЕУ.⁶²³ Био је то јасан показатељ двоструких стандарда у примени политике условљавања и доказ да је пријем у чланство политичка одлука, али не и једини пример у историји примене концепта условљавања.

стриктно по заслугама.” (Према: Tonra Ben, Christiansen Thomas, *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester University Press, Oxford Road, Manchester M13 9NR, UK (2004), стр. 135-136.)

И у Агенди 2000 је учињена дистинкција између држава-кандидата (*Луксембуришка група*) за које се веровало да су спремне за преговоре и оне које то нису (*Хелсинишка група*).

⁶²¹ Ramet P. Sabrina, *Central and Southeast European Politics Since 1989*, Cambridge University Press, The Edinburgh Building, Cambridge CB2 8RU, UK (2010), стр. 525.

Такође, претња ЕУ да ће прекинути преговоре о Споразуму о стабилизацији и придруживању са Србијом ако се не настави сарадња са Хашким трибуналом и испоруче хашки оптуженици. „Упечатљив је пример инсистирања ЕУ да Србија, Хрватска, и БиХ у потпуности сарађују са Међународним кривичним трибуналом за бившу Југославију како би задовољили критеријуме из Копенхагена за јачим демократским институцијама и заштитили права етничких мањина. ЕУ је периодично била крута са оценама Хашког трибунала о томе да ли или не државе-кандидати у потпуности сарађују, али је циљ био да оснажи улогу и кредибилитет Хашког трибунала како би био способан да функционише.” (Према: Orenstein A. Mitchell, Bloom P. Stephen, Lindstrom Nicole, *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, University of Pittsburgh, Pittsburgh, USA (2008), стр. 35.) (Видети фусноту 379.)

⁶²² Хрватски генерал Анте Готовина је ухапшен у децембру 2005. год.

⁶²³ Видети фусноте 158 и 583, као и 870.

У вези са преговорима морамо узети у обзир и да моћније, геостратешки значајне, или по било ком другом основу „важније” државе-кандидати, или оне са приступом финансијским тржиштима или самоодрживе (што је тешко у условима глобализације) државе обично имају јачу преговарачку позицију и могу да издејствују бољи договор од неразвијених, зависних држава-кандидата. Финансијска ситуација у државама-кандидатима у време преговора је један од најважнијих елемената који утиче на ток и исход преговора. Међутим, и тзв. мале државе могу да имају преговарачки кредибилитет и могу се одупрети наметању услова. Пример Луксембурга, са својом индустријом челика, говори о томе да и једна мала земља може бити релевантан преговарач.⁶²⁴ Или, да направимо дигресију – пример Норвешке за коју се може рећи да је на периферији збивања, али снага у нафтном сектору може делимично да ојача њен међународни утицај. У контексту наведеног, процес глобализације је проузроковао нове облике економске и политичке зависности, а последице су светска економска криза, као и спора демократизација у неким државама-кандидатима у којима политичка елита, с обзиром да је без надзора и контроле, може да се посвети својим ускополитичким партикуларним интересима и да злоупотреби ситуацију и мане политике условљавања.

Колико су преговори о пријему у чланство међународних организација комплексни и зависе од историјских односа, али и од геостратешких интереса и двоструких стандарда политике условљавања говори нам и пример пријатељства Велике Британије и Португалије.⁶²⁵ Или наведени примери Грчке која утиче на пријем Турске (Кипарско питање) и Македоније (име државе⁶²⁶) у ЕУ, али није могла да утиче на пријем Турске у НАТО. Или, у складу са концептом »новог светског поретка«, пример САД које утичу на пријем држава-кандидата у свим међународним организацијама, било да се ради о убрзаном пријему у чланство, или успоравању процеса – нпр. признање и пријем у чланство међународних организација бивших југословенских република и покрајина. Преговарачки положај држава-кандидата је последица и чињенице да је њихова способност да испуне услове за чланство под сталним мониторингом међународних

⁶²⁴ Током преговора 1950-их година о Европској заједници за угаљ и челик (*European Coal and Steel Community (ECSC)*). (Видети опширније у: Linden H. Ronald, *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European State*, Rowman & Littlefield Publishers, INC, 4720 Boston Way, Lanham, Maryland 20706, USA (2002), стр. 96.)

⁶²⁵ Нпр. Португалија је, у стратешком смислу за II светски рат, учинила услугу Великој Британији када је, иако неутрална, и због профашистичке оријентације ближа Немачкој, ипак дозволила британским авионима да користе Азорска острва као базу за нападе на немачке подморнице које су нападале британску трговачку флоту која је хранила Британију. Услуга је враћена 1986. год. када је Португалија, захваљујући британској подршци, примљена у чланство ЕЗ, дакле када и Шпанија, мада је по својим капацитетима била далеко од ње. Британско-португалско пријатељство датира од XII века и сматра се најстаријим савезом на свету.

-The Azores - Strategic crossroads of the Atlantic, <http://www.skydozer.com/Azores-Crossroads.html>, (02.11.2015.)

-Livia Franco, *Portugal and Brexit: old alliance, new government*, European Council on Foreign Relations, http://www.ecfr.eu/article/commentary_portugal_and_brexit_old_alliance_new_government4085 (29.10.2015.)

⁶²⁶ Видети фусноте 589 и 841.

организација, односно да напредак у преговорима о пријему подразумева и надзор над спровођењем реформи у државама-кандидатима током припреме за приступање међународним организацијама и процену колико су оне спремне за чланство.⁶²⁷ У неким случајевима надзор је толико строг да није ограничен само на један орган дате међународне организације, већ оцену и критику пружају и саме државе-чланице. Ипак, питање је да ли је могуће да се конкретној држави-кандидату наметну услови који су супротни њеним историјским, културним, националним, државним и другим интересима, као и да ли ће прихватање таквих услова бити искрено, односно да ли ће бити извор нових проблема у будућности?

⁶²⁷ Рецимо »*screening*« процес у току пријема у чланство ЕУ. (Видети фусноту 724.)

V ЕВРОПСКА УНИЈА И ПОЛИТИКА УСЛОВЉАВАЊА

1. ИСТОРИЈСКА АНАЛИЗА – РАЗВОЈ ПОЛИТИКЕ УСЛОВЉАВАЊА ЕУ

Након II светског рата приоритет у разореној Европи је био стварање јединствене европске структуре мира и демократије путем европских интеграција, а дугорочна посвећеност и постепено поштовање политике условљавања за пријем у чланство држава-кандидата била је основна карактеристика проширења Европске Заједнице. Од почетка тог процес, када је питање нових чланица први пут дискутовано, „неписани предуслов за приступање других држава Европској заједници је био уставни поредак заснован на принципима слободне демократије.”⁶²⁸ *Демократија*⁶²⁹ је, временом, постала приоритетан услов за пријем у чланство ЕЗ/ЕУ. Процес проширења је почео 1962. године када је Европски парламент преузео иницијативу кроз Политички комитет и објавио »Биркелбахов извештај« о неопходним политичким и институционалним условима за чланство и статус придружене чланице ЕЗ.⁶³⁰ У Извештају се наводи да „само државе које на њиховим територијама гарантују демократску праксу и поштовање основних права и слобода могу да постану чланице заједнице.”⁶³¹

Државе-кандидати чија је спољна политика супротна политици ЕЗ нису могле бити примљене у чланство, нити су „државе чије владе немају демократски легитимитет и чије становништво не паритиципира у одлукама владе, било непосредно или преко изабраних представника, могле настојати да буду примљене у круг нација које чине Европску заједницу.”⁶³² У Биркелбаховом извештају је тако установљена „експлицитна веза између демократије и приступања ЕЗ. У извештају су прецизирани политички услови за чланство у ЕЗ које државе-кандидати морају да испуне – првенствено постојање демократске

⁶²⁸ Pescatore, *The Context and Significance of Fundamental Rights in ECC Law*, Human Rights Journal, vol. 2, No. 3-4 (1981), pp. 295-308. (У: Fierro Elena, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, P.O. Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands (2003), стр. 137.)

⁶²⁹ Земље које су желеле да се придруже ЕЗ морале су да прихвате демократске принципе. „»Демократски услов« је коришћен да изостави Грчку, Португалију, Шпанију и Турску из процеса пријема у чланство у 1960-им годинама. Демократија, као услов, је потврђена и у Копенхашким критеријумима из 1993. год. Политика условљавања је продубљена 1997. год. Уговором из Амстердама, који је обезбедио суспензију постојећег чланства за оне државе које крше наведене принципе ЕУ.” (Према: Levitsky Steven, Way A. Lucan, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge University Press, New York, USA (2010), стр. 88.) (Видети фусноту 199.)

⁶³⁰ „Извештај је одобрен од стране ЕП, непосредно пре него што је Шпанија аплицирала за придружено чланство у ЕЗ. Статус придружене чланице ЕЗ је наведен као могућност за државе-кандидате које испуне политичке услове за чланство, али нису економски спремне за пуноправно чланство.” (Према: McLaren M. Lauren, *Constructing Democracy in Southern Europe: A Comparative Analysis of Italy, Spain, and Turkey*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK (2008), стр. 237.) (Видети фусноту 199.)

⁶³¹ Биркелбахов извештај (European Parliamentary Assembly) - <http://www.cvce.eu/obj/en-2d53201e-09db-43ee-9f80-552812d39c03> (20.09.2010.) (Видети и: Stivachtis A. Yannis, *The State of European Integration*, Ashgate Publishing Limited, Gower House, Croft Road, Aldershot Hampshire GU11 3HR, England (2007), стр. 146.)

⁶³² *Ibid*

владе.”⁶³³ Пријем у чланство ЕЗ је постао спољнополитички циљ држава-кандидата који захтева пристанак и повиновање њеним условима. Осим демократије, као базе за чланство у ЕЗ, остали услови дефинисани су постепено, временом. Ипак, мора се рећи да је први облик политике условљавања, по основу територијалне припадности, постојао и раније, у оснивачком документу, Уговору из Рима (1957. год.) који у члану 237. предвиђа да „било која европска држава може да аплицира да постане чланица Заједнице.”⁶³⁴

Евидентно се *европски идентитет* првобитно појавио као основни услов пријема у чланство у првом кругу проширења када су чланице постале Велика Британија, Ирска и Данска 01.01.1973. године.⁶³⁵ С обзиром да је ЕЗ „основана као економска организација дефинисање економских услова, које је требало да државе-кандидати испуне, се јавило од почетка проширења чланства. Али, како је ЕЗ била састављена од западноевропских капиталистичких држава, економско условљавање није било пресудан фактор за време Хладног рата. Тек ће распад СССР и жеља држава Централне и Источне Европе за чланством у ЕЗ учинити економско и политичко условљавање централном карактеристиком проширења ЕУ.”⁶³⁶ Могло би се рећи да је у првом кругу проширења ЕЗ *географски елемент*, елемент идентитета, био једини услов за пријем учланство. Ипак, иако пријем у чланство тада није био изложен ригидној политици условљавања, као важно питање је фигурирало и прихватање *acquis*-а, целовитог законодавства и политика ЕЗ, што је довело до политичког спора између Француске и Велике Британије у време британске апликације за чланство.

Прве фазе развоја политике условљавања се, дакле, могу приметити већ на почетку проширења ЕЗ, а „од 1970-их година ЕЗ наставља да користи и развија политику условљавања као део својих трговинских програма и програма помоћи, постављајући државама-кандидатима услове који се односе на њихове унутрашње политичке структуре.”⁶³⁷ Прва промена политичких услова за чланство везана је за средину 1970-их година када су се Грчка, Португалија и Шпанија⁶³⁸ заинтересовале за статус чланица

⁶³³ Према: McLaren M. Lauren, *Constructing Democracy in Southern Europe: A Comparative Analysis of Italy, Spain, and Turkey*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK (2008), стр. 237.

⁶³⁴ Treaty of Rome - <http://www.historiasiglo20.org/europe/traroma.htm> (15.08.2010.)

⁶³⁵ BBC, 1973: *Britain joins the EEC*, BBC News,

http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/january/1/newsid_2459000/2459167.stm (10.12.2010.)

⁶³⁶ Stivachtis A. Yannis, *The State of European Integration*, Ashgate Publishing Limited, Gower House, Croft Road, Aldershot Hampshire GU11 3HR, England (2007), стр. 146.

⁶³⁷ Caplan D. Richard, *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia*, Cambridge University Press, The Edinburgh Building, Cambridge CB2 2RU, UK (2005), стр. 146.

⁶³⁸ Како је у овим државама у току био прелаз од ауторитарне власти ка демократији, у Декларацији о демократији Европског савета у Копенхагену 1978. год. је утврђено да су „поштовање и одржавање репрезентативне демократије и људских права у свакој држави-чланици кључни елементи чланства у Европској заједници.” (Bhatia Vijay Kumar, Candlin N. Christopher, Allori Paola Evangelisti, *Language, Culture*

Европске заједнице. Тада је ЕЗ почела да дефинише експлицитне и строжије услове за чланство, независно од традиционалног наглашавања основних цивилизацијских права. Потенцијалне чланице су морале да инаугуришу либерално-демократски устав и поредак, и то кроз посвећеност следећим стандардима: тржишној економији, владавини права, људским правима, вишепартијском систему, слободним и поштеним изборима, подели власти, превласти продемократских партија, стабилној влади. Од тада утицај ЕУ над државама-кандидатима јача, а притисак на њих *a propo* неиспуњавања услова постаје уобичајена пракса политике условљавања.

У тежњи да постигне спољнополитичке циљеве, ЕЗ од 1980-их година почиње да примењује још ригиднију политику условљавања према државама-кандидатима инсистирајући на демократским стандардима и промовисању добре владавине, економске либерализације, одговорности, транспарентности, реформе сектора безбедности. ЕЗ је примењивала и позитивне и негативне облике политике условљавања на државе-кандидате као што су трговинске концесије, помоћ, споразуми о сарадњи, политички контакти, односно ускраћивање истих, али је, постепено, ипак, спознала предности коришћења „шаргарепе” у односу на „штап”. Иако политика условљавања није увек била доследно примењивана, практични и идеолошки мотиви, као и протекционистичка политика, су утицали на њен развој у периоду када су се политички услови преклапали са економским. Генерално говорећи, „политика условљавања, као темељ и централна одлика процеса проширења коју је ЕЗ наметнула била је главна покретачка снага европеизације држава-кандидата Централне и Источне Европе, али и њена стратегија према региону још од успостављања билатералних односа са овим државама у касним 1980-им годинама.”⁶³⁹

Интензивирање политике условљавања ЕЗ се поклапа са крајем Хладног рата и еволуцијом ЕЗ у ЕУ и у директној је вези са консолидацијом демократских процеса у Централној и Источној Европи. „Ситуација у Европи се након Хладног рата може сумирати на следећи начин: геополитички центар гравитације континента померен је на исток, ка центру Европе, док се његов институционални центар гравитације преселио на запад.”⁶⁴⁰ Рекли смо да је пријем у чланство ЕУ у постхладноратовском периоду био приоритетни циљ транзиције држава-кандидата из Централне и Источне Европе, а да је организација демократизацију држава-кандидата потврдила као услов за пријем у

and the Law: The Formulation of Legal Concepts across System and Cultures, Peter Lang AG, International Academic Publishers, Bern, Switzerland (2008), стр. 208.) (Declaration on Democracy (Copenhagen European Council) - http://aei.pitt.edu/1440/1/Copenhagen_1978.pdf (09.01.2011.)) (Видети фусноте 199 и 629.)

⁶³⁹ Према: Papadimitriou Dimitris, Phinnemore David, *Romania and the European Union: From Marginalization to the Membership*, Routledge, 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon OX14 4RN, UK (2008), стр. 13. и 14.

⁶⁴⁰ Plattner F. Marc, Smolar Aleksander, *Globalization, Power, and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, USA (2000), стр. 70.

чланство. Перспектива чланства у ЕУ је, тада, требало да помогне демократизацији држава-кандидата на исти начин као што се то десило приликом другог круга проширења у 1980-им годинама. Али да би се постигао исти ефекат и на државе-кандидате којима је чланство далеко, од пресудног је значаја било да проширење ЕУ остане отворен процес. Европске и евро-атлантске интеграције су, дакле, првенствено захтевале унутрашњу (правну и институционалну) демократску промену као предуслов.

Постепено, услови постају конкретнији, бројнији и строжији. „ЕУ је снажније искорачила изван наведених формалних критеријума ка условима који представљају суштинску демократију, а односе се на имплементацију устава, начин на који се људска права схватају и поштују, реформу државне управе, транспарентно финансирање политичких странака, улогу медија у политичкој дебати и постојање активног цивилног друштва.”⁶⁴¹ Ово је период (од 1988. године) када ЕУ утврђује услове за закључивање трговинских и споразума о сарадњи са државама-кандидатима који нису експлицитно декларисани, али ако држава-кандидат оспорава и крши одредбе КЕБС-а о људским правима, или не остварује напредак у политичким реформама, ЕК задржава и пролонгира закључење споразума. На пример, трговински и споразуми о сарадњи са Бугарском и Румунијом задржани су 1989. и 1990. године због бриге о третману мањина. У Саопштењу ЕК од 01.02.1990. године на тему »Развој односа Заједнице са земљама Централне и Источне Европе«⁶⁴² изнети су „јасни услови за продужење помоћи, а у вези са владавином права, поштовањем људских права, успостављањем вишестраначког система, организовањем слободних и фер избора и економском либерализацијом.”⁶⁴³

Ипак, ови покушаји нису достигли данашњи степен схватања и примене политике условљавања, која се развила у односу на државе-кандидате, а која је временом постајала све ригиднија. Крај 1980-их и 1990-е године се препознају као период када се демократија брзо развијала у Европи. То је време када су европске интеграције добиле нов замах. Проширење ЕУ је постало приоритет за све европске институције и организације. „Окончањем сукоба на линији Исток –Запад, политика проширења ЕУ постаје део новог поретка континента. Након прекретнице до које је дошло 1989/1991, она први пут достиже безбедносно-политичку и стратешку димензију која се односи на целу Европу. Примањем нових чланица, ЕУ проширује ка Истоку структуре заједнице која почива на благостању,

⁶⁴¹ Према: Grugel Jean, *Democracy without Borders: Transnationalization and Conditionality in New Democracies*, Routledge/ECPR Studies in European Political Science (2001), стр. 64.

⁶⁴² Development of the Community's relations with the countries of Central and Eastern Europe (Commission Communication) - <http://aei.pitt.edu/1695/> (08.03.2011.)

⁶⁴³ Di Giacomo Federico, Centre on European Law, *The EU Charter of Fundamental Rights: From Declaration to Binding Instrument*, Interdepartmental Research Centre on European Law, University of Bologna, Italy (2011), стр. 67.

социјалној равнотежи и демократији, стварајући тиме већу безбедност и стабилност. Истовремено се, међутим, у себи бори за повећање своје економске конкурентности, јачање социјалног заједништва и побољшање демократске владавине у проширеној ЕУ. Политика проширења је, тако, разапета између различитих и често супротстављених интереса, захтева и интеграционо-политичких оријентација старих и будућих чланица,⁶⁴⁴ што је и учинило да политика условљавања постане строжија.

Наиме, све већи број захтева за пријем у чланство ЕУ од држава-кандидата Централне и Источне Европе подстакли су проширење и прецизирање услова за чланство. „Формализација политике условљавања почела је у јуну 1992. године када је Европски Савет, у Лисабону, предвидео европски идентитет, демократски статус и поштовање људских права као услове за чланство у ЕУ.”⁶⁴⁵ У Копенхагену је 1993. године, Европски савет кодификовао и поставио сет систематских и институционализованих, политичких и економских, услова за пријем у чланство држава-кандидата (доле обрађени *»Копенхашки критеријуми«* (V/4.2.)). Степен сагласности и уклађивања са овим условима детерминише напредак држава-кандидата на путу уговорних односа са ЕУ што се на крају манифестује у Мишљењу Европске комисије о њиховој подобности за почетак преговора о приступању. Потврђен је став да би пријем у чланство ЕУ требало да буде одобрен чим држава-кандидат испуни економске и политичке услове, односно буде у стању да преузме обавезе чланства.

Током процеса преговора и пријема у чланство однос између ЕУ и држава-кандидата, заснован на асиметрији моћи,⁶⁴⁶ омогућио је ЕУ контролу наметања услова и начин на који је имплементација истих била тумачена и процењивана. Не само да је временом политика условљавања постала коерцивна, већ је са сваким новим кругом проширења била суштински продубљивана. Квалитет и квантитет *acquis*-а и инсистирање ЕУ на његовом прихватању и пуној примени учинили су простор држава-кандидата за утицај на услове минорним. Пријем у чланство ЕУ је постао дуг и компликован процес са преговорима о чланству који трају годинама. Период пре пријема у чланство дао је довољно времена за посматрање и процену испуњености услова, и свако озбиљније одступање од услова могло је да прекине или одложи преговоре и пријем у чланство.

⁶⁴⁴ Weidenfeld Werner, Wessels Wolfgang, *Evropa od A do Š – Priručnik za evropsku integraciju*, Bundeszentrale für politische Bildung/Radna grupa za političko obrazovanje AG Breitenbildung, Fondacija Konrad Adenauer (2004), стр. 284.

⁶⁴⁵ Braniff Máire, *Integrating the Balkans: Conflict Resolution and the Impact of EU Expansion*, I.B.Tauris & Co Ltd., London, UK (2011), стр. 85.

⁶⁴⁶ „Асиметрична међузависност дефинише цео период проширења чланства ЕУ, нарочито период након Хладног рата, а оправдава се улогом ЕУ као политичког стабилизатора у транзиционом периоду држава-кандидата.” (Према: Febbrajo Alberto, Sadurski Wojciech, *Central and Eastern Europe after Transition: Towards a New Socio-legal Semantics*, Ashgate Publishing Limited, Farnham, Surrey, England (2010), стр. 15.)

Ипак, „у неким случајевима, европски споразуми су били мање резултат пажљивог испитивања да ли је држава-кандидат испунила услове, а више последица геополитичких обзира и става о неопходности проширења западне сфере утицаја,“⁶⁴⁷ што је негативно утицало на углед политике условљавања за пријем у чланство ЕУ.

Колико је степен моћи ЕУ растао говори и наметање нових услова. Већ смо навели да је на Европском савету у Есену 1994. године постављен нови политички услов »добросуседства«⁶⁴⁸ – обавеза да се реши сваки гранични спор пре пријема у чланство ЕУ. То није био последњи пут да политика условљавања бива пооштрена. Овај кратки историјски преглед показује да је политика условљавања ЕУ, временом, доживела значајне промене у смислу ригидности и повећања броја услова за пријем у чланство и постала главни инструмент притиска ЕУ и на спољну и на унутрашњу политику држава-кандидата. ЕУ је ојачала свој утицај који је приморао државе-кандидате да се ускладе са многобројним условима за пријем у чланство и учинила га кредибилним услед неколико разлога. *Прво*, „искористила је наведену асиметричну међузависност између ЕУ и њених слабијих и сиромашнијих суседа. И утицај НАТО савеза, Савета Европе и ОЕБС-а се ослањао на томе да је ЕУ обезбедила легитимитет стандардима које су поставили, као и на чињеници да су њене материјалне санкције за кршење ових стандарда биле осетне.“⁶⁴⁹

Друго, ЕУ је, због своје економске снаге и политичког значаја важан партнер у процесу демократске транзиције држава-кандидата и умногоме је утицала на правце развоја политике и унутрашњег поретка држава-кандидата. *Треће*, интерес држава-кандидата почива на потреби да процес пријема у чланство ЕУ учине неповратним како би политичком, економском и безбедносном интеграцијом са ЕУ превазишле несигуран положај у коме се као апликанти налазе. *Четврто*, крај Хладног рата и распад Варшавског пакта променили су радикално политичку и безбедносну климу, али и смањили зависност Европе од америчке помоћи и заштите. У том смислу циљеви европске безбедносне и одбрамбене политике су постали: „очување заједничких вредности, основних интереса, независности и неокрњености Уније, јачање безбедности Уније у свим њеним облицима, очување мира и јачање међународне безбедности (чл. 11(1) УЕУ); постепено утврђивање заједничке одбрамбене политике која се односи на хуманитарне задатке и акције спашавања, очување мира, као и улоге у борбама приликом решавања криза, укључујући и мере наметања мира (чл. 17(1, 2); ЗЕУ: Општа обавеза пружања помоћи у случају

⁶⁴⁷ Према: Zielonka Jan, Pravda Alex, *Democratic Consolidation in Eastern Europe: International and Transnational Factors*, Oxford University Press, New York, USA (2001), стр. 38.

⁶⁴⁸ Видети фусноте 557 и 837.

⁶⁴⁹ Према: Orenstein A. Mitchell, Bloom P. Stephen, Lindstrom Nicole, *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, University of Pittsburgh, Pittsburgh, USA (2008), стр. 10.

оружаног напада у Европи (чл. V Уговора о ЗЕУ), али и преношење задатка колективне одбране на НАТО (чл. IV Уговора о ЗЕУ).”⁶⁵⁰

Нагласићемо и да је однос између ЕУ и држава-кандидата, иако хијерархијски, заснован на наградама и подстицајима, а не на претњама и притисцима. Ипак, „дипломатске” акције могу дословно да принуде државе-кандидате на компромисе који утичу на виталне интересе, па и да уруше суверенитет.⁶⁵¹ „Државе-кандидати, између осталог, управо и настоје да се придруже ЕУ у циљу ублажавања асиметрије моћи са ЕУ, али и са другим државама, првенствено суседним.”⁶⁵² Пријемом у чланство и уједињавањем суверенитета које чланство у ЕУ подразумева државе-кандидати желе већу геополитичку и економску моћ и утицај. Али, сам процес пријема у чланство ЕУ продубљује асиметрију, јер државе-кандидати морају да усвоје сва ЕУ правила и да их учине оперативним, као и да задовоље додатне политичке и економске услове за чланство. Ипак, приступање десет нових чланица 2004. године је померило границе интеграција пошто чланство у ЕУ значи да државе-чланице заједнички доносе законе и договарају се о усклађеном деловању у међународним односима, али и слободно кретање и рад, једну валуту и значајну материјалну помоћ сиромашнијим чланицама. То у пракси није лако спровести и разлози проширења ЕУ иако декларативно алтруистички у реалности и не морају бити такви.

2. РАЗЛОЗИ ПРОШИРЕЊА И ПРИЈЕМА У ЧЛАНСТВО ЕУ

2.1. Разлози ЕУ (држава-чланица) за проширењем чланства

Разлози ЕУ тј. држава-чланица, као и користи проширења њеног чланства, су вишеструки, али је фокус на економском просперитету и осигурању мира у Европи. Проширење чланства ЕУ је било вишедимензионално и одиграло је пресудну улогу у економској, безбедносној и политичкој стабилизацији држава-кандидата кроз изградњу демократије, промовисању људских права и унапређење стандарда живота. „У декларисане циљеве формирања Заједнице спадају, почев од педесетих година, четири области: безбедност, мир, слобода и благостање. Владе их, као последицу ширења на Југ, осамдесетих година допуњавају појмовима „демократија” и „политичка стабилност”. Ово дефинисање

⁶⁵⁰ Weidenfeld Werner, Wessels Wolfgang, *Evropa od A do Š – Priručnik za evropsku integraciju*, Bundeszentrale für politische Bildung/Radna grupa za političko obrazovanje AG Breitenbildung, Fondacija Konrad Adenauer (2004), стр. 91. (УЕУ – Уговор о Европској унији; ЗЕУ – Западноевропска унија)

⁶⁵¹ О количини примењеног притиска јасно говори дипломатски утицај ЕУ/САД на преговарачки тим Србије у преговорима са привременим властима тзв. Косова у Бриселу крајем марта и почетком априла 2013. год, када је потписан Бриселски споразум између Србије и тзв. Косова како би Србија добила статус кандидата за чланство у ЕУ. Тада је припреман терен за *de facto* признање тзв. Косова, под фасадом заштите права Срба на КиМ. (Видети фусноту 301.)

⁶⁵² Orenstein A. Mitchell, Bloom P. Stephen, Lindstrom Nicole, *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, University of Pittsburgh, Pittsburgh, USA (2008), стр. 24.

циљева... упућује на основни мотив интеграције.”⁶⁵³ Дакле, обезбеђење мира и безбедности на целом континенту за све европске народе је од почетка био неопходан предуслов за развој Европе, пре свега њене економије која није могла да расте без стабилности неопходне за инвестиције. Видимо да се проширење ЕУ одликује економским, безбедносним и елементима и разлозима идентитета.

Примајући у чланство државе-кандидате, ЕУ остварује *економски* циљ „увећања јединственог тржишта и нових могућности за трговину и инвестиције и привредни раст. Приступ примарним ресурсима и јефтина радна снага чине ЕУ конкурентнијом и утицајнијом на глобалном нивоу.”⁶⁵⁴ Стварањем широког јединственог европског тржишта и зоне евра, ЕУ постаје снажнија економска сила и значајнији фактор са јачим утицајем на међународној сцени. На унутрашњем, европском, плану циљ је спречити опасности да лоше управљање економијом у државама-кандидатима води политичкој нестабилности или социјалним немирима који ће спутати транзицију, док би становништво, разочарано последицама тешких реформи, могло да на изборима гласа за недемократске опције. Проширење зоне економског просперитета и демократског мира представља превентиву рата и аутократије и да уместо конфликта између држава и опасности од њихове ескалације имамо јединствену Европу. Даља настојања ЕУ у том смислу су промовисање регионалне кооперације између држава-кандидата као важан аспект напора ЕУ да се умање претње по безбедност.

Безбедност је на тлу где су оба светска рата почела и оставила најтеже последице, постала приоритетни циљ којим се стабилизује Европа.⁶⁵⁵ Безбедност и стабилност су вредности на којима је, поред демократије, владавине права и слободне тржишне привреде, заснована ЕУ, а истовремено и лајтмотив државама-кандидатима за сарадњу и солидарност. Перспектива пријема у чланство ЕУ је есенцијална тачка у успостављању бољих односа између држава-кандидата, као и између њих и држава-чланица ЕУ. Сазнање да ће успостављање добросуседских односа олакшати пријем у чланство ЕУ ефикасно је средство за унапређење регионалне сарадње и проналажење решења за билатералне проблеме који се могу решити између самих држава у питању,⁶⁵⁶ али и „пред Међународним судом правде, што је и предуслов за чланство. У сваком случају Европа је

⁶⁵³ Weidenfeld Werner, Wessels Wolfgang, *Evropa od A do Š – Priručnik za evropsku integraciju*, Bundeszentrale für politische Bildung/Radna grupa za političko obrazovanje AG Breitenbildung, Fondacija Konrad Adenauer (2004), стр. 356.

⁶⁵⁴ Према: Orbie Jan, *Europe's Global Role: External Policies of the European Union*, Ashgate Publishing Limited, Gower House, Croft Road, Aldershot, Hampshire GU11 3HR, England (2008), стр. 240.

⁶⁵⁵ Безбедносни моменат је важан зато што је, након Хладног рата, Источна Европа постала нестабилан регион, што је доказано почетком 1990-тих година сукобом у бившој Југославији, као и у Украјини (2014.).

⁶⁵⁶ Наведени примери приближавања Мађарске и Румуније. (Видети фусноте 464 и 846.)

окружење у коме нове чланице могу да пронађу заједничка решења за дугогодишње проблеме са суседима јер Европске институције пружају свеобухватан оквир за дискусију о многим питањима, од економије до правосуђа, водећи рачуна о поштовању демократских начела, пре свега људских и мањинских права.”⁶⁵⁷

Намера је, очигледно, да политичка превирања и етнички спорови не прерасту у оружани сукоб и угрозе европски мир, па ЕУ пресири државе-кандидате да реше међусобне и спорове са чланицама ЕУ. Анулирање опасности и последица ултранационализма појединих европских држава постао је услов сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова, заједничке спољне и безбедносне политике и стварања заједничког европског политичког, економског, монетарног и безбедносног простора благостања. Не само да се ЕУ територијално увећава, већ шири и модел одржања мира путем економске и политичке интеграције, а чланство у ЕУ за државе-кандидате јесте кључни инструмент безбедности, у двоструком смислу. Прво, тиче се „утицаја чланства на стабилност унутрашње политике пошто је ЕУ у перцепцији држава-кандидата политички ослонац који ће стабилизovati успостављену демократију и политички систем. Друго, државама-кандидатима је, након Хладног рата, било потребно уточиште за спољну безбедносну и одбрамбену политику. Политички и безбедносни интереси су се, у том смислу, односили на чињеницу да чланство у ЕУ пружа механизам за остваривање спољно-безбедносне и одбрамбене политике са циљем да се афирмише и заштити европски идентитет.”⁶⁵⁸

Историјски циљ уједињења подељене Европе која ће бити културно, економски и политички богатија је Уговором из Маастрихта⁶⁵⁹ усмерен ка формирању политичког *европског идентитета*. Синтагма »повратак у Европу« је имала посебно значење за државе-кандидате. Таква Европа „представља заједничку и судбину и сложену историју и вредности и културу и начин живота. Више од тога је и простор који карактеришу одређени облици понашања и квалитет воље, особито разумевање одговорности. Док се садашњи „чувари европске душе” можда крећу споро и са мучним расправама, управо су њихове институције те које представљају Европу у свим тим значењима.”⁶⁶⁰ Поред сличне друштвене и културне традиције и историјског наслеђа, цивилизацијских стандарда и

⁶⁵⁷ Према: Bebler A. Anton, *The Challenge of NATO Enlargement*, Praeger Publishers, Westport, USA (1999), стр. 140.

⁶⁵⁸ Према: Arikan Harun, *Turkey and the EU: An awkward Candidate for EU membership?*, Ashgate Publishing Limited, Aldershot, Hampshire, England (2006), стр. 21.

⁶⁵⁹ Treaty of Maastricht on EU -

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_en.htm (10.07.2011.)

⁶⁶⁰ Вацлав Хавел (Václav Havel) (писац, филозоф, дисидент, председник Чехословачке (1989-1992.) и председник Чешке Републике (1993-2003.) (Према: Linden H. Ronald, *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European State*, Rowman & Littlefield Publishers, INC, 4720 Boston Way, Lanham, Maryland 20706, USA (2002), стр. 378.)

норми, вредности и идеја, конкретних материјалних и политичких интереса који говоре и државама-чланицама ЕУ и државама-кандидатима да је чланство циљ вредан жртвовања дела суверенитета, било је и симболичких етичких аспеката. Може се рећи, да је „ЕУ имала снажан политички императив, чак и моралну обавезу да се прошири у циљу превазилажења подела Хладног рата. Прикључењем ЕУ, државе Централне и Источне Европе би се коначно вратиле у Европску заједницу којој природно припадају.”⁶⁶¹

У том контексту „ЕУ лидери често наводе историјске и моралне дугове као кључне разлоге за проширење. Изгледа да им није пријатно са идејом да су оставили комшије са друге стране Гвоздене завесе, осиромашене и под Стаљиновом (*Иосиф Виссаријонович Джугашвили*) бруталном контролом. После ратова у бившој Југославији,⁶⁶² лидери ЕУ осећали су додатни морални дуг према жртвама Западног Балкана.”⁶⁶³ Историјска улога овакве Европе није само у кодификацији и прихватању *acquis*-а. ЕУ је, инсистирањем на испуњавању свих услова, применила политику условљавања да такорећи принуди државе-кандидате да предузму системске реформе како би убудуће могле да испуњавају своје обавезе као чланице. Истовремено се настоје умањити последице проширења чланства по економије старих држава-чланица (нелегална миграција, организовани криминал, трговина људима, економска миграција...) „свеобухватним условима наметнутим државама-кандидатима за чланство у ЕУ који су у складу са постепеним и ’адаптивним’ циљевима политике проширења ЕУ да се минимизирају трошкови повезани са релативно неразвијеном економском и политичком структуром апликаната.”⁶⁶⁴

Ипак, иако „свеобухватни”, услови за чланство у ЕУ се „не могу дефинисати на јасан начин и могу се тумачити на различите начине јер представљају опште принципе, а не афирмисане униформно примењене норме.”⁶⁶⁵ Општи и првенствени принцип демократизације, управо је остварење политичког циља – унапређења *демократије* које је услов реформи и остварења свих осталих циљева и свеобухватних реформи. Наиме, „интерес ЕУ је да осигура демократизацију као циљ сам по себи и да се створе услови за

⁶⁶¹ Orbie Jan, *Europe's Global Role: External Policies of the European Union*, Ashgate Publishing Limited, Gower House, Croft Road, Aldershot, Hampshire GU11 3HR, England (2008), стр. 242.

⁶⁶² Бивша Југославија је, непоштовањем Устава из 1974. год. (чл. 5) и признавањем сецесионистичких република за независне државе противно међународном праву, гурнута у грађански рат 1990-их година. (<http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Ustav-SFRJ-iz-1974.pdf>) (Видети фусноту 894.)

⁶⁶³ Letica Bartol, *Reflections on a New Europe, Europe's Second Chance: European Union Enlargement to Croatia and the Western Balkans*, Fletcher Forum of World Affairs Journal, 28, (2004), стр. 210. (У: Dine Janet, Koutsias Marios, Blecher Michael, *Company Law in the New Europe: The Acquis, Comparative Methodology and Model Law*, Edward Elgar Publishing Limited, Glensanda House, Cheltenham Glos GL50 1UA, UK (2007), стр. 17.)

⁶⁶⁴ Arikan Harun, *Turkey and the EU: An awkward Candidate for EU membership?*, Ashgate Publishing Limited, Aldershot, Hampshire, England (2006), стр. 38.

⁶⁶⁵ Према: *Ibid*

унутрашњу стабилност држава-кандидата, па је изградња демократије у њима као део процеса проширења зато и у интересу саме ЕУ, не само као начин решавања проблема који би могли имати утицаја унутар ЕУ.”⁶⁶⁶ Видели смо да је у случају пријема у чланство Грчке, Шпаније и Португалије циљ био стабилизација демократије и решавање проблема који би претили овом делу Европе.⁶⁶⁷ „Четири врсте реформи су предузете од стране јужноевропских влада у периоду који је претходио чланству у ЕЗ – реформа оружаних снага, решавање проблема националиста, економски програми прилагођавања, и унапређење социјалне политике... Реформе које произлазе из политике условљавања за чланство су без сумње допринеле расту легитимности ових демократија.”⁶⁶⁸

На другој страни неке државе-чланице су имале партикуларне разлоге да сеprotиве источном проширењу ЕУ.⁶⁶⁹ У том смислу важно је рећи и да су трошкови и користи од проширења неједнако распоређени између држава-чланица. Ипак, Европа је била отворена за чланство и флексибилна не само због политичких разлога и жеље да промовише демократске вредности у наведеним државама-кандидатима, већ и због жеље да прошири чланство на стратешке области у време Хладног рата. „ЕУ је била свесна да примена политике условљавања може окренути неке од држава-кандидата према Москви или да оне чак могу искористити претњу савезом са Русијом да би оствариле што брже и ближе односе са ЕУ, односно уживати користи из процеса пријема у чланство ЕУ. Геополитичка разматрања и обзири утицали су на одлуке да се преговара о европским споразумима са Румунијом и Бугарском, као и да се ојачају односи са балтичким државама. Постојала је забринутост и да би Русија вршила притисак на Бугарску, а и Словачка је, укорена неколико пута од стране ЕУ због стања демократије, могла бити отуђена.”⁶⁷⁰

⁶⁶⁶ „Ситуације попут рата у бившој Југославији, кипарско питање и курдски проблем су подсетници колики интерес ЕУ има у обезбеђивању демократије и стабилности у суседству, али и шире.” (Према: Linden H. Ronald, *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European State*, Rowman & Littlefield Publishers, INC, 4720 Boston Way, Lanham, Maryland 20706, USA (2002), стр. 41-42.)

⁶⁶⁷ Видети фусноте 199 и 629.

⁶⁶⁸ „Студија Морлина (*Morlino*) и Монтера (*Montero*) показује да је, у 1985. год, 61% Португалаца, 70% Шпанаца, и 87% Грка сматрало да је демократија боља од свих других облика власти. Проценат грађана са позитивном перцепцијом ефикасности демократског режима била је 77% у Португалији, 75% у Шпанији, а 84% у Грчкој.” (Према: Baaklini I. Abdo, Desfosses Helen, *Designs for Democratic Stability: Studies in Viable Constitutionalism*, M. E. Sharp. Inc, Armonk, New York, USA (1997), стр. 273-274.)

⁶⁶⁹ „Француска је нпр. страховала да ће Немачка имати знатан утицај на будуће државе-чланице из Централне и Источне Европе преко којих би повећала своју моћ у ЕУ. Велика Британија се, као традиционални противник далекосежних европских интеграција, одувек залагала за проширења ЕУ надајући се да ће институционални трошкови који прате интеграције једноставно кочити процес.” (Према: Orbie Jan, *Europe's Global Role: External Policies of the European Union*, Ashgate Publishing Limited, Gower House, Croft Road, Aldershot, Hampshire GU11 3HR, England (2008), стр. 241.)

⁶⁷⁰ Према: Smith Karen Elizabeth, *The making of EU foreign policy: The case of Eastern Europe*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke, Hampshire RG21 6XS and 175 Fifth Avenue, New York, N.Y. 10010 (1999), стр. 141. (Видети и фусноту 618.)

Ни ситуација у другим државама-кандидатима није обећавала брзе и одрживе економске, политичке, институционалне, административне, прав(осуд)не, законодавне и војне реформе – стање у нпр. Румунији је било забрињавајуће јер су неиспуњење услова, у погледу економске спремности и прихватања *acquis*-а, као и ултранационализам успорили њен пријем у чланство ЕУ (1994-95. год.).⁶⁷¹ Упркос оваквим прогнозама Румунија је, као и Бугарска, видели смо, примљена у чланство под сумњивим околностима.⁶⁷² У неким случајевима су, дакле, превладали гео-политички циљеви и односне државе-кандидати су оствариле пријем у чланство занемарујући економске процене што су двоструки стандарди чија ће примена у неким случајевима бити очигледна.⁶⁷³ Ипак, јасно је и да је веза између услова за чланство и демократских реформи битна и императивна, а да су због користи од чланства у ЕУ, које се нису могле игнорисати, државе-кандидати биле спремне да усвоје опсежне реформе и дозволе грубо уплитање у унутрашњу политику и суштинска државна питања и интересе.

2.2. Разлози држава-кандидата за пријем у чланство ЕУ

Разлози држава-кандидата за чланством у ЕУ представљају рефлексiju циљева ЕУ и базирају се на нади да ЕУ може да им помогне у правцу демократске консолидације као што је то урадила за Јужну Европу.⁶⁷⁴ „Чланство у ЕУ је, по њиховом мишљењу, врхунац демократских револуција које су, због осећаја културног и политичког афинитета, водиле

⁶⁷¹ „У августу 1994. год, румунска екстремна анти-мађарска партија, Партија Румунског националног јединства, придружила се влади. У јануару 1995. год, владајуће Социјалдемократе су потписали споразум са антисемитском и расистичком Партијом Велике Румуније. ЕУ је истакла да такви савези као ни анти-мађарска осећања неће побољшати имиџ Румуније и олакшати пријем у чланство ЕУ. На састанку министара спољних послова Француске, Немачке и Румуније 17.07.1995. год, убрзо након што је Румунија аплицирала за чланство у ЕУ, Ерве дШарет (*Hervé de Charette*) и Клаус Кинкел (*Klaus Kinkel*) подсетили су Теодора Меласкануа (*Teodor Meleşcanu*) да су економске реформе и демократија неопходни услови за чланство у ЕУ и пресирале за споразум између Румуније и Мађарске о правима мањина. ЕУ је забринутост изразила и у оквиру Савета за придруживање (*Association council*). Ефекат упозорења је био да је средином 1995. год, председник Јон Илијеску (*Ion Iliescu*) покренуо иницијативу за помирење са Мађарском. Социјалдемократе су, у октобру 1995. год, прекинуле споразум са Партијом Велике Румуније, а у августу 1996. год. са Партијом националног јединства (због Споразума са Мађарском који је убрзо требало да буде потписан). У новембру 1996. год. формирана је реформска Влада у којој је био и министар из Мађарске демократске уније. Ове промене су довеле до побољшања у односима Румуније са ЕУ, а макро-финансијска помоћ ЕУ је деблокирана у марту 1997. год.” (Према: *Ibid*, стр. 142-3.)

⁶⁷² Видети фусноте: 158 и 583, као и 870.

⁶⁷³ Да постоје двоструки стандарди говори нам и пример Европског парламента који је, упркос договору представника преговарачких тимова Београда и Приштине у вези представљања КиМ на конференцијама, састанцима и сл, саопштио да не прихвата да тзв. Косово буде представљено звездicom и фуснотом. (Тањуг, „ЕП одбио да Косово има звездицу”, B92.net, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=03&dd=29&nav_category=1262&nav_id=595538 (29.03.2012.))

⁶⁷⁴ Државе-кандидати из Централне и Источне Европе су Грчку, Шпанију и Португалију гледале као примере држава-кандидата које су, уз помоћ ЕУ, успешно спровеле транзицију од ауторитарне владавине ка демократији и консолидовале је.

економском просперитету и безбедносним гаранцијама као бенефицијама чланства.”⁶⁷⁵ Дакле, и код држава-кандидата имамо разлоге који се тичу идентитета, економије и безбедности. У вези *европског идентитета* препознајемо »припадност Европи« као елемент важан за пријем у чланство ЕУ, а с обзиром на економску међузависност и интеракцију. Што су ближе државе-кандидати то је већи материјални интерес, који очекују и оне и ЕУ, али и опасност по мир и просперитет. То једноставно указује на геополитичке и трговинске користи и објашњава зашто је географски положај држава-кандидата битан, што и потврђује „чињеницу да су одлуке ЕУ о томе које државе-кандидати почињу преговоре о чланству дубоко политичке природе и да је логика политике условљавања тесно повезана са геополитиком”⁶⁷⁶ и економијом.”⁶⁷⁷

Ипак, намера је била и да се политичке и правне институције држава-кандидата, без неопходних ресурса, капацитета и искуства, склоне непотизму и трговини утицајем, трансформишу у професионалне сервисе који ће поштовати основне демократске принципе. ЕУ је, имајући у виду политичко и економско заостајање држава-кандидата, процесом пријема у чланство подржала системске реформе и трансформацију ка либералној тржишној демократији. Из визуре држава-кандидата је, рекли смо, „процес европеизације био повезан са процесом демократизације, а чланство у ЕУ се сматрало ефикасном заштитом за нове демократије у Централној и Источној Европи против нелибералних и ауторитарних политика, корупције, произвољне употребе моћи од стране државних службеника, недостатка јавне одговорности и сличних појава карактеристичних за друштва у транзицији. Од институција ЕУ се очекивало да промовишу и учврсте норме и стандарде европске демократије”⁶⁷⁸ јер су и „нове демократске” власти у неким државама-кандидатима боловале од наведених слабости, па је пријем у чланство ЕУ пролонгиран.

Зато је државама-кандидатима била неопходна финансијска и техничка помоћ за решавање проблема транзиције. Ту се огледају *економски разлози* интеграције пошто је ЕУ посматрана не само као организација демократских, већ и просперитетних земаља, а

⁶⁷⁵ Према: Orenstein A. Mitchell, Bloom P. Stephen, Lindstrom Nicole, *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, University of Pittsburgh, Pittsburgh, USA (2008), стр. 20.

⁶⁷⁶ „Дискурс о европским границама и питање да ли би преговори са Турском требало да буду пролонгирани или обустављени одражава дубоке поделе око тога да ли је идеја да се сиромашна и ваневропска (читај муслиманска) држава придружи ЕУ добра или не. Укратко, тешко је логику политике условљавања ЕУ ослободити од геополитике проширења.” (Warf Barney, Arias Santa, *The Spatial Turn: Interdisciplinary Perspectives*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK (2009), стр. 85.)

(Ситуацију компликују и другачији приступи решавању ове дилеме – видети фусноту 915.)

⁶⁷⁷ Према: *Ibid*

⁶⁷⁸ Према: Febbrajo Alberto, Sadurski Wojciech, *Central and Eastern Europe after Transition: Towards a New Socio-legal Semantics*, Ashgate Publishing Limited, Farnham, Surrey, England (2010), стр. 17.

чланство је, као кључни механизам убрзања њиховог економског развоја, подразумевало укључивање у заједничко тржиште ЕУ, приступ структурним фондовима ЕУ, повећање домаће производње, стране директне инвестиције и трансфер технологије и знања (*know-how*). „Државе-кандидати су очекивале користи од принципа солидарности и прерасподеле која функционише у ЕУ у правцу помоћи мање развијеним државама-чланицама. Штавише, како се највећи део трговине Источне и Централне Европе преместио ка Западној Европи, притисак се повећао да државе-кандидати усвоје правне норме и институције ЕУ.”⁶⁷⁹ Државе-кандидати су очекивале да економска помоћ ЕУ буде од пресудног значаја за њихове реформе и процес приступања ЕУ, док би пријем у чланство тако јаког трговинског блока и важног учесника на светском економском плану требало да осигура економске интересе држава-кандидата у будућности.

Напротив, изостанак са »заједничког тржишта« значио би губитак знатних средстава и користи које су економске природе и које се односе на привилеговане економске односе, повећење конкурентности у светској трговини, али и економско-политичке шансе везане за значај и утицај у међународним односима, а подразумевају подршку процесима политичке, економске и друштвене транзиције и реформе у државама-кандидатима. Процес пријема у чланство ЕУ државе-кандидати су, дакле, сматрале политичким оквиром који обезбеђује лакше и брже спровођење неопходних реформи. Политички мотив држава-кандидата је повезан са њиховом жељом да остваре европски модел демократије и тржишне економије и у виђењу чланства у ЕУ као доказу прогреса и неповратности транзиције. Пријем у чланство је посматран као начин и пут стабилизације и модернизације политичког система и привреде држава-кандидата. Очекивало се да ЕУ понуди државама-кандидатима финансијске користи, али, што је важније, и економски развој, национално признање и политичку стабилност као позитиван след чланства у ЕУ.

У исто време, постојали су проблеми попут социјално-економске ситуације, конфликта и ратова, или проблема са људским правима који су узрок миграција што нас све доводи на терен *безбедносних разлога* за чланством у ЕУ. „Безбедност и демократија су постале неповратно испреплетане и једнако важне и за ЕУ и за државе-кандидате. Крај Хладног рата оставио је друштва без ресурса, капацитета и институција за самостално доношење одлука. Неуспех ЕУ да допре до Централне и Источне Европе би за последицу имало да ЕУ делимично изгуби свој смисао и циљ. То не би само смањило користи које она пружа државама-чланицама, већ и резултирало у пропуштању историјске прилике да прошири зону сарадње и интеграције на начин који смањује претњу за стабилност и безбедност и

⁶⁷⁹ Према: Plattner F. Marc, Smolar Aleksander, *Globalizaiton, Power, and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, USA (2000), стр. 72.

ствара погодне услове за трговину и просперитет.”⁶⁸⁰ Циљ је, дакле, био да чврсте институционалне везе са државама-кандидатима спрече потенцијалне конфликтне ситуације, што објашњава зашто се већина чланица ЕУ које се граниче са Централном и Источном Европом залагала за проширење ЕУ јер је један од најважнијих резултата ЕЗ/ЕУ да у последњих 50 година није било насилног сукоба унутар њених територијалних граница и да се конфликти у ЕУ не решавају насиљем, већ законом и у институцијама.⁶⁸¹

*

Сложићемо се са мишљењем да су „интереси проширења ЕУ према Источној Европи комплементарни са интересима држава-кандидата, али да имају различите приоритете. Западна политика проширења јесте последица двоструке *cost-benefit* калкулације. Прво, чланство се сматра најекономичнијим начином обезбеђења политичке стабилизације и економског опоравка у Источној европи. Друго, проширење се видело као ширење стандарда ЕУ према Истоку. Услови су морали да буду постављени у циљу оптимизације трошкова”⁶⁸² и ризика пријема у чланство. Овако наведени основни циљеви проширења, поред економских и политичких реформи захтевају постепен процес који подразумева ригидну политику условљавања. Карактер постепености се односи на могућност „коришћења постојећих, као и нових институција за сарадњу како би се максимизирала политика условљавања и минимизирао ризик за ЕУ. Наведена ситуација је довела до стратегије приоритета западних интереса који се односе на регионалну безбедност и убрзану демократизацију држава-кандидата, али се и своди на специфичне циљеве прилагођене околностима сваке државе”⁶⁸³ и селективан приступ према њима.

⁶⁸⁰ Према: Linden H. Ronald, *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European State*, Rowman & Littlefield Publishers, INC, 4720 Boston Way, Lanham, Maryland 20706, USA (2002), стр. 41-42.

⁶⁸¹ Иако нпр. Немачка подржава проширење ЕУ из разлога политичке стабилности и економског раста, ипак признаје проблем миграције – проценат запослености становништва, одлив капитала и нарушавање стандарда ЕУ. Зато се инсистира да државе-кандидати испуне услове за чланство у ЕУ. Аустрија, слично, „из разлога политичке стабилности и економског раста, одобрава проширење и позива на пуну имплементацију правила ЕУ у области социјалне политике, као и животне средине, нуклеарне безбедности, рибарства, и правде и унутрашњих послова. Аустријски аргумент је био да је потпуна примена *acquis*-а био предуслов за праведност и уједначеност у проширеној ЕУ. Међутим, главна дебата о социоекономским питањима између ЕУ и држава-кандидата је била у вези слободног кретања људи, прекограничног пружања услуга и куповине земљишта у државама-кандидатима... Послодавци и синдикалне организације на нивоу ЕУ подржавају проширење и позивају на јачи социјални дијалог и пуно усвајање законодавства Заједнице од стране држава-кандидата.” (Sissenich Beate, *Building states Without Society – European Union Enlargement and the Transfer of EU Social Policy to Poland and Hungary*, Lexington Books, A division of Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 4501 Forbes Boulevard, Suite 200, United Kingdom (2007), стр. 62.)

⁶⁸² Према: Zielonka Jan, Pravda Alex, *Democratic Consolidation in Eastern Europe: International and Transnational Factors*, Oxford University Press, New York, USA (2001), стр. 129.

⁶⁸³ Према: *Ibid*, стр. 130.

Из реченог, као и из примера наведених у дисертацији, а везаних за ЕУ, евидентно је да су „неумољив режим политике условљавања и наметнут мониторинг над прогресом држава-кандидата, као и захтев да пренесу читав корпус ЕУ права у национално законодавство, пресудно утицали на скоро сваки аспект политике у региону. У свему, од политике мањина до одржавања слободних и поштених избора, могућност чланства одређује ток догађаја крајем XX и почетком XXI века.”⁶⁸⁴ Цена коју плаћају државе-кандидати ако се не повинују условима ЕУ је првенствено материјална и доводи до финансијских и економских губитака, али и статусна у смислу неприпадања ЕУ. Перспектива пријема у чланство ЕУ је атрактиван циљ и државе-кандидати пристају на постављене услове и мењају законе у циљу стицања материјалних, нормативних, симболичких и политичких добити. Пример држава-кандидата које су биле примљене у чланство ЕУ 2004. године, и имале користи од тога, је значајан у мотивационом смислу јер је могућност чланства утицала да се и остале државе-кандидати трансформишу у либералне економије и плуралистичке демократије.⁶⁸⁵

Тај резултат не би био могућ без изградње капацитета и финансијских средстава која нуди ЕУ што подржава процес проширења, али, истовремено, ни без спровођење реформи кроз испуњење услова за пријем у чланство од стране држава-кандидата. „Недвосмислен однос између демократских реформи и напретка у процесу пријема у чланство ЕУ пружа снажан подстицај политичарима и јавности држава-кандидата да спроведу реформе и да интегришу *acquis* у своје националне системе, па је политика условљавања генерално важна у покретању реформи. Коначно, процес се мултипликује како се државе-кандидати приближавају чланству у ЕУ, па једном започет процес ’европеизације’ води увођењу додатних демократских реформи.”⁶⁸⁶ Ипак, ситуација у региону је остала деликатна. Дешавања у Грчкој по питању презадужености сликовито говоре о томе да и „старе” државе-чланице могу да доведу европску идеју у опасност,⁶⁸⁷ а проблеми у Бугарској⁶⁸⁸ и Румунији⁶⁸⁹ (у вези са нивоом корупције) да је наставак реформи нужен и након пријема у

⁶⁸⁴ Према: Warf Barney, Arias Santa, *The Spatial Turn: Interdisciplinary Perspectives*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK (2009), стр. 84.

⁶⁸⁵ „Многе земље би желеле да постану државе-чланице ЕУ. Перспектива чланства у ЕУ је пружена Албанији, БиХ, Македонији, Србији, Црној гори и Турској. Неке државе, раније део Совјетског Савеза, као што су Молдавија и Украјина, такође су изразиле интересовање за чланство у ЕУ.” (Према: Great Britain: Parliament: House of Lords: European Union Committee, 53rd Report of Session, *The Further Enlargement of the EU: Threat or Opportunity*, (2005-06), стр. 7.)

⁶⁸⁶ Према: Ambrosio Thomas, *Authoritarian Backlash: Russian Resistance to Democratization in the Former Soviet Union*, Ashgate Publishing Limited, Farnham, Surrey, England (2009), стр. 15.

⁶⁸⁷ Проблеми у Грчкој указују да ЕУ не може да контролише ни државе-чланице (ни дужнице, ни кредиторе), па можемо очекивати да ће политика условљавања бити пооштрена.

⁶⁸⁸ Beta, *Bugarska „kraljica” korupcije u EU*, Вечерње новости, <http://www.novosti.rs/vesti/planeta.299.html:588149-Bugarska-kraljica-korupcije-u-EU> (27.01.2016.)

⁶⁸⁹ Newsweek Srbija, *Erupcija nasilja zbog korupcije: U Rumuniji završeni najveći protesti od pada Čaušeskog*, <http://www.newsweek.rs/svet/81117-erupcija-nasilja-zbog-korupcije-u-rumuniji-završeni-najveci-protesti-od-pada-causeskog-foto-video.html> (02.02.2017.)

чланство. И убудуће ће напредак процеса проширења ЕУ зависити од заједничких напора држава-кандидата и држава-чланица и конкретних успеха у испуњавању заједничких циљева, али и решавања заједничких проблема и превазилажења обостраних ограничења.

3. ПРЕДНОСТИ, ПРОБЛЕМИ И ОГРАНИЧЕЊА ПРИЈЕМА У ЧЛАНСТВО ЕУ

Процес формирања система политике условљавања ЕУ у савременом облику је укључио дуг период примене, учења и прилагођавања и напор ка усклађивању интереса и стандарда. С обзиром да државе-кандидати у току процеса пријема у чланство морају да прихвате промене које су већ учињене у ЕУ услови су постајали све захтевнији. „Постхладноратовске политичке и уставне трансформације раних 1990-их година и дубока истовремена трансформација ЕЗ у ЕУ, након ратификације Уговора из Мастрихта 1992. године, коначно су довеле до контура специфичне политике интеграција држава-кандидата у ЕУ. Сет Копенхашких услова за пријем држава-кандидата у чланство ЕУ формирали су основу процеса ригидне политике условљавања.”⁶⁹⁰ ЕУ је због јаке потребе и жеље држава-кандидата да постану чланице, била у привилегованој позицији да примени политику условљавања и да прати, контролише и утиче на унутрашњу и спољну политику држава-кандидата, односно да „диктира модел њихове политичке, економске и административне реформе што би требало да заокружи јединствену територију базирану на институционалној структури утемељеној на истим политичким принципима.”⁶⁹¹

Притом је напредовање у процесу пријема у чланство везано за постојање државних капацитета за спровођење реформи и доношење и примену закона, нарочито *acquis communautaire*-а, али и за ефикасно регулисање економије како би функционисале као чланице ЕУ. „Захтевајући повлачење државе из економије кроз приватизацију и строга ограничења државних субвенција ЕУ инсистира да државе-кандидати пруже бољу регулативу, владавину права и контролу у привреди. Како напредују у процесу демократизације и придруживања, владе су закључане у предвидив ток економске политике која служи као сигнал унутрашњим и спољним економским актерима.”⁶⁹² Корак

⁶⁹⁰ Према: Febbrajo Alberto, Sadurski Wojciech, *Central and Eastern Europe after Transition: Towards a New Socio-legal Semantics*, Ashgate Publishing Limited, Farnham, Surrey, England (2010), стр. 14.

⁶⁹¹ Према: Dine Janet, Koutsias Marios, Blecher Michael, *Company Law in the New Europe: The Acquis, Comparative Methodology and Model Law*, Edward Elgar Publishing Limited, Glensanda House, Cheltenham Glos GL50 1UA, UK (2007), стр. 16.

⁶⁹² Према: Orenstein A. Mitchell, Bloom P. Stephen, Lindstrom Nicole, *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, University of Pittsburgh, Pittsburgh, USA (2008), стр. 29-30.

Lock in ефекат има позитивну страну сигнализације другим међународним организацијама и инвеститорима да је држава-кандидат напредовала на путу демократизације. Али, може да има и негативну страну ако је држава-кандидат постала зависна од финансијске помоћи дате међународне организације што потенцијално води прихватању услова који су противни интересима државе-кандидата. (Видети фусноте 223. и 426.)

уназад постаје повезан са енормним губицима на финансијском и политичком плану и практично немогућ за владе држава-кандидата. ЕУ тако подстиче политичаре да прилагоде своје агенде како би биле компатибилне са ЕУ, али и са другим међународним организацијама, и утиче на институционални амбијент држава-кандидата желећи да помогне у стварању вишепартијског система који карактерише отворена и плуралистичка политичка сцена и активна и јака опозиција.

Процес пријема у чланство ЕУ подразумева целовите промене, па можемо рећи да је политика условљавања ЕУ прерасла своје почетне основе и постала »трансформативна политика условљавања« која мења економију, политику и друштво држава-кандидата на *позитиван начин* јер заједничке институције ЕУ представљају највиши степен интеграција достигнут у савременим међународним односима. У том смислу државе-кандидати учествују у процесу који их трансформише од националних-држава у државе-чланице ЕУ. Међутим, државе-кандидати се мењају и на *негативан начин* што је резултат дуготрајног процеса који подразумева нужна одрицања која тешко могу бити надокнађена (нпр. идентитет и суверенитет). Не би требало занемарити ни остале негативне последице транзиције у државама-кандидатима где је спрега политичара и тајкуна узроковала лошу приватизацију, системску корупцију, осиромашење становништва и богаћење привилегованих слојева друштва (из редова политичке елите или блиске њима). Европа сноси историјску одговорност за наведене проблеме, али, пошто су нове државе-чланице ЕУ претходно постале чланице НАТО савеза и имајући у виду реакције Русије због тога, одговорна је и за дипломатско изналагање решења својих крајњих географских граница.

Зато се код инсистирања на демократским нормама, као услову за чланство у ЕУ, не ради само о „наметању цивилизацијских вредности, него и о начину да се осигура завршетак пројекта политичког уједињења на основу процеса који ће унапредити и учврстити заједничке интересе и стандарде у целој Европи. Јасно је да би, у том контексту, неуспех проширења био штетан и за ЕУ и за државе-кандидате.”⁶⁹³ То је и разлог опрезног и спорог процеса пријема у чланство ЕУ у складу са европским споразумима. У трговини, постепено отклањање препрека и баријера уводи државе-кандидате у зону слободне трговине, а затим и до укључивања држава-кандидата у јединствено тржиште. Поред чланства у ЕУ, видели смо, постоје и други мотиви који се користе као значајна награда за успех на путу демократизације, нпр. безвизни приступ шенгенском простору који је предвиђен у периоду придруживања, али и економска помоћ која се прогресивно повећава и усмерава ка пројектима који омогућавају стварање институција и пракси држава-

⁶⁹³ Према: Linden H. Ronald, *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European State*, Rowman & Littlefield Publishers, INC, 4720 Boston Way, Lanham, Maryland 20706, USA (2002), стр. 55-56.

кандидата компатибилних ЕУ. Истовремено, нада и ЕУ и држава-кандидата је да обострани напори неће бити узалудни, већ успешни и неповратни.

Јасно је да је реформа у контексту проширења ЕУ и европеизација држава-кандидата резултат и политике условљавања ЕУ и унутрашње политичке и економске ситуације у државама-кандидатима и да ће „одлуке бити вођене *cost-benefit* калкулацијама државе која се суочава са притисцима из ЕУ (екстерно условљавање) и домаће опозиције (домаћа политичка ограничења).”⁶⁹⁴ Европа, декларативно, жели да државе-кандидати задрже своје специфичности које ће унапредити диверзитет и квалитет ЕУ. Међутим, како се у поступку проширења ЕУ чине прилагођавања и на страни држава-кандидата и у оквиру институција ЕУ, као и у смислу њиховог међусобног утицаја, ипак се инсистирањем на дословном испуњавању свих услова, као и на преузимању *acquis*-а ЕУ претвара у монолитну безличну наддржаву. У том контексту политика условљавања која је свој зенит доживела током проширења ЕУ у последњој деценији XX и на почетку XXI века има утицај на државе-кандидате које настоје да испуне услове и стекну чланство у ЕУ. Модел утицаја су биле „награде за почетне реформске кораке, материјална помоћ и јачање институционалних веза чиме је оснажена и стабилизвана демократија”⁶⁹⁵ у Европи.

Својим инструментима, методама, циљевима и резултатима, политика условљавања ЕУ утиче и на друге међународне организације, што је у домену утицаја спољне политике ЕУ. Али, и друге међународне организације врше утицај на државе-кандидате за чланство у ЕУ и те разноврсне политичке и институционалне везе су многобројне. Европа је проткана мрежом регионалних и међународних организација и установа (Савет Европе, ОЕБС, НАТО, Европски парламент...), као и европских и транснационалних партијских и невладиних организација, канцеларија, програма и иницијатива спајајући бирократије држава-кандидата и ЕУ, али и западноевропских влада, које врше мониторинг процеса пријема у чланство ЕУ. Оцене напретка држава-кандидата у оквиру овог процеса пружају информације о политичким и економским резултатима њихових влада. „Политика условљавања ЕУ је била праћена интеграцијом која је укључила практично све идентификоване секторе јавног деловања и интереса у досадашњој историји међународних односа.”⁶⁹⁶ Формално обавезивање на проширење 1993. године, у форми Копенхашких критеријума, и почетак преговора о чланству у ЕУ 1998. године је утицало да се политика условљавања примени доследно и ефикасно.

⁶⁹⁴ Према: Segura-Ubierno Alex, Mulas-Granados Carlos, Koranchelian Taline, *Reforming Government Subsidies in the New Member States of the European Union*, Working paper, IMF (2008), стр. 8.

⁶⁹⁵ Према: Carr Fergus, Massey Andrew, *Public Policy and the New European Agendas*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK (2006), стр. 96.

⁶⁹⁶ Према: Levitsky Steven, Way A. Lucan, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge University Press, New York, USA (2010), стр. 88.

Најмоћније средство утицаја ЕУ је могућност да се у било којој етапи процеса пријема у чланство одлучи које државе-кандидати могу да пређу у следећу фазу преговора, односно да се заустави процедура пријема у чланство. Дакле, утицај политике условљавања се огледа у томе да Унија контролише све кораке приступног процеса, а резултат је градација пријема у чланство где „генерално постоји седам фаза у процесу: 1) Привилеговани приступ трговини и европској помоћи, 2) Потписивање Унапређеног споразума о придруживању са државама-кандидатима,⁶⁹⁷ 3) Признање званичног статуса кандидата, 4) Отварање преговора о приступању, 5) Отварање и затварање поглавља у преговорима, 6) Потписивање уговора о приступању, 7) Ратификација уговора о приступању од стране националних парламената, Европског парламента и референдум у неким државама-чланицама.”⁶⁹⁸ Након пријема у чланство, ЕУ губи моћ санкционисања и кредибилитет претње какву је имала у току процеса пријема у чланство мада се и овде, увођењем прелазног периода, као за Румунију и Бугарску,⁶⁹⁹ покушавају спречити негативне последице политичких одлука о пријему у чланство држава-кандидата које нису потпуно спремне за изазове чланства.

Анализирањем својих одлука ЕУ учи и адаптира деловање система који се мења, те „покушава да буде фактор стабилности и примером потврђује да је могућа успешна консолидација демократије у оквиру управљања микро-глобализацијом,⁷⁰⁰ а у циљу економског напретка и спречавања политичких сукоба. Притом ЕУ удаљава пажњу држава-кандидата од императива националног суверенитета ка променама којима се испуњавају услови за чланство. Оваква политика чини да државе-кандидати удружују

⁶⁹⁷ Уговор о придруживању представља међународно-правни уговор који морају да ратификују све државе-чланице. Поступак пријема у чланство завршен је депоновањем повеља о ратификацији, а ступањем на снагу Уговора нова чланица међународно-правно постаје уговорна страна свих уговора на којима се заснива ЕЗ и ЕУ. „Уговори о придруживању које, почев од 1991. год, склапају ЕУ и државе →Средње и Источне Европе означавају се као Европски споразуми. Њихов циљ је да државама које су у процесу транзиције омогуће потпуно учешће у европском интеграционом простору у областима политике, економије и трговине... У поређењу са другим облицима придруживања, европски споразуми, као посебно обележје, садрже и опцију приступања Европској унији.” (Према: Weidenfeld Werner, Wessels Wolfgang, *Evropa od A do Š – Priručnik za evropsku integraciju*, Bundeszentrale für politische Bildung/Radna grupa za političko obrazovanje AG Breitenbildung, Fondacija Konrad Adenauer (2004), стр. 377.)

⁶⁹⁸ Resul Usul Ali, *Democracy in Turkey: The impact of EU political conditionality*, Routledge Abingdon, Oxon, UK (2011), стр. 59.

⁶⁹⁹ Видети фусноту 582.

⁷⁰⁰ „Процес проширења ЕУ јесте глобализација у ограниченом опсегу, тј. надмоћ дејства слободног тржишта и трговине, слободног кретања људи, робе и капитала – без граница. За велики број људи у државама-кандидатима чланство у ЕУ је институционализована глобализација.” (Great Britain: Parliament: House of Lords: European Union Committee, 53rd Report of Session, *The Further Enlargement of the EU: Threat or Opportunity*, (2005-06), стр. 202.)

своје суверенитете и јачају мултилатералну сарадњу.”⁷⁰¹ Тако се *перспектива пријема у чланство ЕУ*⁷⁰² користи да се превазиђу проблеми мањина, сецесионистичке тенденције, нарушавање територијалног интегритета у чијој су основи етничке тензије, неразвијено грађанско демократско друштво и нестабилни политички систем, и спор процес привредне транзиције оптерећен мањком политичког капацитета. Политиком отворених врата ЕУ пружа државама-кандидатима подстрек у испуњавању услова за пријем у чланство зато што „искуство држава-кандидата илуструје моћ обећања чланства у ЕУ које чини да се превазиђу препреке, интереси и страхови, као и потенцијал ЕУ за стварање позитивних промена које могу да осете обични људи и пре пријема у чланство,”⁷⁰³ под условом да политичке елите држава-кандидата не злоупотребе положај и финансијску помоћ ЕУ.

Проблем је што су владајуће елите неких држава-кандидата више заинтересоване за власт, моћ и политичке и личне интересе, него за реформе које воде суштинским променама и демократизацији, те занемарују процедуре, политичку и финансијску одговорност, правну државу, независно судство и остале стандарде потребне за пријем у чланство ЕУ. Најважнији резултати ЕУ се огледају управо у променама до којих је најтеже доћи, а које владе држава-кандидата не би спровеле без коерцивне политике условљавања, али ни без награда које јачају реформске и проевропске владе које се усаглашавају са ЕУ нормама и стандардима. Обострана жеља за успешним остварењем пријема у чланство ЕУ, и држава-кандидата и ЕУ, рефлектује економски и политички значај проширења ЕУ, као и њен безбедносно-политички значај у смислу регионалне силе, са тенденцијом, и жељом, да постане трећа светска сила. „Политичка корист је, са становишта ЕУ, одлучујући мотив за проширење ка Истоку, и углавном се веома високо оцењује, с обзиром да се зона безбедности, демократије и тржишне привреде трајно шири на Исток.”⁷⁰⁴

Иако су, видимо, разлози који говоре у прилог проширења ЕУ многобројни и значајни, ипак има и *критичара* експанзивне политике ЕУ који износе критике – нпр. да ће прилив

⁷⁰¹ Према: Telò Mario, *The European Union and Global Governance*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK (2009), стр. 15.

⁷⁰² „Перспектива чланства за Украјину, Молдавију и Белорусију је под знаком питања. Ако занемаримо руски фактор, а у циљу избегавања нереалних очекивања јасно је да чланство у ЕУ, пре свега, зависи од напретка реформи у свакој држави-кандидату. Следствено, одлука о чланству се не доноси само у Бриселу или престоницама ЕУ, него и у државама-кандидатима.” Ипак, наведени случајеви, нарочито дешавања у Украјини почетком 2014. год, нам говоре да пријем у чланство зависи и од геополитике. (Према: van Meurs Wim, *Prospects and Risks Beyond EU Enlargement: Southeastern Europe: Weak States and Strong International Support*, Leske + Budrich, Opladen, Germany (2003), стр. 12.) (Видети фусноту 591.)

⁷⁰³ Према: Great Britain: Parliament: House of Lords: European Union Committee, 53rd Report of Session, *The Further Enlargement of the EU: Threat or Opportunity*, (2005-06), стр. 183.

⁷⁰⁴ Weidenfeld Werner, Wessels Wolfgang, *Evropa od A do Š – Priručnik za evropsku integraciju*, Bundeszentrale für politische Bildung/Radna grupa za političko obrazovanje AG Breitenbildung, Fondacija Konrad Adenauer (2004), стр. 290.

јефтине радне снаге са истока узроковати већу незапосленост становништва у оквиру постојећих држава-чланица; да ће проширење коштати ЕУ која мора да реформише начин рада својих институција; да ће процес доношења одлука бити компликованији што може довести до успоравања процеса даљег проширења итд. Извесно је и да ће се неким државама-чланицама након проширења, пошто се одлуке доносе заједнички, умањити моћ у ЕУ. Оно што мучи државе-чланице је и да бројнија ЕУ подразумева мању финансијску помоћ јер нове чланице нису економски јаке, а структурни фондови ће се делити на више држава-чланица. Као логична последица, сиромашније државе-чланице би, услед могућег губитка средстава и конкурентности, биле оптерећеније него богатије које би, опет, због проширеног отвореног тржишта биле на добитку. Ова ситуација објашњава противљење нпр. Грчке, Португалије, Шпаније и Ирске даљем проширењу ЕУ.

Али, и државе-кандидати су у страху да „не пропусте воз” јер перманентно повећање броја држава-чланица може успорити пријем у чланство услед тога што већа хетерогеност доводи ЕУ у опасност да буде лишена способности брзог деловања. Било је и критика у вези недоследности коришћења инструмената политике условљавања ЕУ. Проширење трговинских и политичких односа ЕУ са државама-кандидатима, независно од њиховог напретка у процесу пријема у чланство, па и са онима које су мање напредовале у спровођењу транзиционих реформи, одражава претпоставку да »политика двоструких аршина« иде руку под руку са ставом да је »интеграција од кључног значаја за одржавање стабилности и безбедности«. На другој страни, »европеизација има друга ограничења и недоумице јер бриселска политика условљавања оставља мало простора и времена да се у току процеса приступања развије искрена наклоност ка стандардима и нормама. Државе-кандидати једноставно нису укључене или консултоване у вези са питањима политике условљавања, па постају пуки преписивачи правила и прописа ЕУ.“⁷⁰⁵

Да би се избегле наведене критике, као и оне у смислу решења дилеме »проширење или продубљивање«, ЕУ је успостављањем строгих услова за пријем у чланство пружила заштиту организацији и њеним чланицама. Иако отворена за пријем у чланство, ЕУ најчешће не примењује флексибилна решења за државе-кандидате. Како испуњавање услова није лак задатак за државе-кандидате укључене у транзицију ка тржишној економији и демократији, стриктна примена инструмената политике условљавања, посебно због имплементације *acquis*-а, пролонгира проширење ЕУ. Зато је флексибилност у примени инструмената политике условљавања постала пожељна, али је јасно да ни представници ЕУ ни власт и становништво држава-кандидата нису у почетку схватили величину промена које морају да изврше како би остварили заједнички циљ, уједињену и

⁷⁰⁵ Према: Youngs Richard, *The European Union and Democracy Promotion: A Critical Global Assessment*, Johns Hopkins University Press, 2715 North Charles Street, Baltimore, Maryland 21218-4363, USA (2010), стр. 21.

безбедну Европу. Неопходно је да у оквиру проблематичног и неизвесног процеса проширења ЕУ, и државе-кандидати и сама ЕУ и државе-чланице прихвате нужност обостраних реформи, као и да је за то потребно време, али и одобравање од стране грађана и држава-чланица и држава-кандидата.

У том смислу, сматрамо да иако је одржива демократизација и тржишна либерализација (слободно тржиште) „Источне” Европе циљ ЕУ (држава-чланица) исто се може постићи само ако се пријем држава-кандидата у чланство ЕУ схвати као процес који суштински мења и саму Унију. Видимо да је за спровођење политике условљавања, тј. за демократске и економске реформе, прихватање свих услова, успостављање сарадње и поверења, као и за консолидацију уједињеног континента, потребно много заједничког труда и прилагођавања. Дакле, „дугогодишња европска политика обезбеђења мира кроз процес придруживања има своје очигледне привлачности, али и своје евидентне границе и разлоге за критику. Није искључено да проширење чланства ЕУ на нестабилне државе-кандидате може да унесе несигурност, пре него безбедност. Исто тако, могуће је да се дестабилизује унутрашње тржиште”⁷⁰⁶ што наведени догађаји у Грчкој, који су иницирали кризу крајем 2011. године и сведоче. Али, мишљења смо да ЕУ не сме одустати и да је циљ географског заокруживања Европе као економског и демократског простора равноправних држава-чланица вредан труда.

Мора се, притом, „имати у виду специфичан карактер промоције европске политике владавине права у државама-кандидатима пошто је то једини пример наднационалне политичке међународне организације која је промовисала демократска правила уклањањем политичких граница.”⁷⁰⁷ Можемо рећи да је европска економска политика условљавања према државама-кандидатима, која обухвата значајне финансијске програме помоћи, повезана са политичким условљавањем постала веома ефикасна.⁷⁰⁸ Процес демократизације у државама-кандидатима је перманентан и одржив, проблеми са мањинским правима се решавају, избори се одржавају редовно, владе се мењају,⁷⁰⁹ а

⁷⁰⁶ Према: Zielonka Jan, *Paradoxes of European foreign Policy*, Kluwer Law International, P.O. Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands (1998), стр. 12.

⁷⁰⁷ Према: Piana Daniela, *Judicial Accountabilities in New Europe: From Rule of Law to Quality of Justice*, Ashgate Publishing Limited, Farnham, England (2010), стр. 6.

⁷⁰⁸ „Након година преговора, десет држава-кандидата из Централне и Источне Европе придружиле су се ЕУ 2004. год, а Румунија и Бугарска 2007. год. (Хрватска 2013. год, прим. аут.). То је био врхунац процеса политичких, економских и социјалних реформи у овим земљама и велики корак напред у процесу европских интеграција. Њихово приступање значи да ће становници ЕУ, укључујући и нове државе-чланице, бити у могућности да живе у стабилном окружењу у знаку мира, безбедности и просперитета.” (Stivachtis A. Yannis, *The State of European Integration*, Ashgate Publishing Limited, Gower House, Croft Road, Aldershot Hampshire GU11 3HR, England (2007), стр. xix.)

⁷⁰⁹ Има и супротних примера – у Црној Гори је од 1991. год. на власти ДПС, партија Мила Ђукановића, а у Македонији од 2006. год. ВМРО-ДПМНЕ партија Николе Груевског.

лидери различитих партија постижу предизборне и постизборне коалиционе споразуме. Упркос транзиционим проблемима на изборима побеђују реформске, проевропске партије, а чак и ултранационалистичка десница постаје склона евроинтеграцијама.⁷¹⁰ Све државе-кандидати прихватиле су основне вредности демократије и људских права и сарађују у решавању сваковрсних проблема у оквиру европских организација и институција. Политика условљавања ЕУ је тиме допринела европској стабилности и безбедности.

Да закључимо, идеја политике условљавања за пријем у чланство ЕУ је привлачна у теорији – скуп услова (критеријуми из Копенхагена), непристрасна институција за процену усаглашености (Европска комисија) и обећање чланства за оне који испуне услове. Током процеса пријема чланство државе-кандидати би требало да одрже реформе и спроведу споразуме о придруживању, и да успоставе демократске институције и тржишну економију како би биле прихваћене као будуће чланице ЕУ. Истовремено, и ЕУ и владе држава-кандидата могу да наставе дијалог, сарадњу и процес пријема у чланство, као и да одустану од идеје проширења чланства, односно жеље за пријемом у чланство. И друга опција, мање реална, је могућа јер ЕУ не жели институционално или економски слабе или небезбедне чланице, док државе-кандидати могу закључити да су партикуларни економски интереси или суверенитет врхунски политички циљеви.⁷¹¹ Ипак, ако се превазиђу наведене критике и ограничења, идеја економског повезивања и демократије ће остварити свој задатак. Политика условљавања ЕУ ће, ако истраје са досадашњом праксом, али и одустане од недостатака овог концепта и реши кризу монетарне уније,⁷¹² као и избегличку кризу која прераста у политичку кризу,⁷¹³ постати стандард који ће преузети и друге међународне организације.

4. ПРАВНИ ИНСТРУМЕНТИ ЕУ – правни основ политике условљавања ЕУ

4.1. *Acquis communautaire*

Говорећи о правним инструментима Европске уније нагласићемо да „*acquis communautaire*”⁷¹⁴ представља заједничку тековину ЕУ. У њој су садржани сви важећи

⁷¹⁰ Видети фусноту 395.

⁷¹¹ Пример Исланда (EurActiv.rs, *Island odustao od EU*, EurActiv.rs, <http://www.euractiv.rs/eu-prioriteti/8467-island-odustao-od-eu-> (13.03.2015.)).

⁷¹² Јовановић Никола, *Функционални проблеми економске и монетарне уније ЕУ – шта даље?*, Нова српска политичка мисао, <http://www.nspm.rs/ekonomska-politika/funkcionalni-problemi-ekonomске-i-monetarne-unije-eu-%E2%80%93-sta-dalje.html?alphabet=l> (11.05.2010.)

⁷¹³ Нешић Милан, *Избеглице, границе и криза ЕУ*, Радио Слободна Европа, <http://www.slobodnaevropa.org/a/izbeglice-granice-i-kriza-eu/27496391.html> (19.01.2016.)

⁷¹⁴ „Широке нормативне основе ЕУ су развијане у последњих 50 година кроз низ декларација, уговора, политика, критеријума и услова. Могуће је идентификовати пет суштинских норми у оквиру огромног тела закона и политика Уније које чине »*Acquis comunautaire*« и »*Acquis politique*«. То су *мип* (наведен у кључној

уговори и сва важећа правна регулатива ЕУ. Значајан предуслов за проширење Европске уније представља потпуно преузимање *acquis*-а од стране земаља које су поднеле захтев за пријем у Европску унију.”⁷¹⁵ Политика условљавања *acquis*-ом подразумева, дакле, прихватање садржаја, начела и политичких принципа и циљева ЕУ, судске праксе Европског суда правде, директива ЕУ, разноврсних уговора и споразума и законодавства, прописа, ЕЗ и ЕУ,⁷¹⁶ као и резолуција и декларација усвојених у оквиру свих уговора и споразума и њихово преношење у унутрашње законодавство. И уговори и споразуми закључени са трећим државама, као и између држава-чланица ЕУ припадају *acquis communautaire*-у.⁷¹⁷ Или прецизније, овај иницијални приступ је потврђен у оквиру свих кругова пријема у чланство, па се обавеза да државе-кандидати инкорпорирају *acquis* у свој систем тумачи тако да то укључује следеће: „1) садржај, принципи и политички циљеви уговора, 2) подзаконска акта усвојена у примени уговора; 3) прецедентна пракса Суда правде; 4), декларације и резолуције које је усвојила Унија; 5) мере које се односе на заједничку спољну и безбедносну политику; 6) мере које се односе на правосуђе и

симболичкој декларацији Роберта Шумана (*Robert Schuman*) из 1950. год, (видети: The Schuman declaration – http://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en (23.02.2017.), прим. аут.) као и у преамбулама Уговора о Европској заједници за угљ и челик из 1951. год. (European Coal and Steel Treaty - <http://aei.pitt.edu/37145/> (15.07.2010.)) (Wikisource - [http://en.wikisource.org/wiki/The_Treaty_establishing_the_European_Coal_and_Steel_Community_\(ECSC\)](http://en.wikisource.org/wiki/The_Treaty_establishing_the_European_Coal_and_Steel_Community_(ECSC)) (16.07.2010.)) и Уговора Европске заједнице (*Treaty of the European Community/TEC*) из 1957. год. (Treaty of Rome - http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf (24.07.2010.)), и слобода (Преамбула о *TEC* и *TEU* из 1991. год, и члан 6 *TEU*, која поставља темељна начела ЕУ (EUR-Lex - http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_EN.pdf) (Treaty of Maastricht on EU - http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_en.htm (10.07.2011.)), као и демократија, владавина права и поштовање људских права и основних слобода (изражене у преамбули и оснивачким принципима *TEU*, политици развоја и сарадње Заједнице (*TEC* чл. 177), заједничким спољним и безбедносним одредбама ЕУ (*TEC* чл. 11), као и критеријума за чланство усвојеним на Европском савету у Копенхагену 1993. год.).” (Према: Stivachtis A. Yannis, *The State of European Integration*, Ashgate Publishing Limited, Gower House, Croft Road, Aldershot Hampshire GU11 3HR, England (2007), стр. 49.)

⁷¹⁵ Weidenfeld Werner, Wessels Wolfgang, *Evropa od A do Š – Priručnik za evropsku integraciju*, Bundeszentrale für politische Bildung/Radna grupa za političko obrazovanje AG Breitenbildung, Fondacija Konrad Adenauer (2004), стр. 365.

⁷¹⁶ „Предмет законодавства су, пре свега, уредбе, директиве и одлуке („секундарно право Заједнице”) према чл. 249-252 УоЕЗ. *Уредба* има опште важење, она је обавезујућа у свим својим елементима, и у свакој земљи чланице важи непосредно. Насупрот томе, *директива* обавезује оне земље чланице, којима је упућена, и то само у погледу циља који би требало остварити, међутим, у одређеном року њима препушта начин спровођења – сходно националном праву. *Одлука* је у свим елементима обавезујућа за оне на које се односи.” (Weidenfeld Werner, Wessels Wolfgang, *Evropa od A do Š – Priručnik za evropsku integraciju*, Bundeszentrale für politische Bildung/Radna grupa za političko obrazovanje AG Breitenbildung, Fondacija Konrad Adenauer (2004), стр. 264.)

⁷¹⁷ Порекло обавезе прихватања уговора, циљева и политика датира још од Хашке конференције шефова држава или влада из 1969. год. која се бавила апликацијом Британије, Ирске, Норвешке и Данске, када се шест држава-чланица сложило да започне преговоре о пријему у чланство ЕЗ под следећим условима – „У мери у којој државе-кандидати прихватају уговоре и њихове политичке циљеве, одлуке донете од ступања на снагу уговора и опције усвојене у сфери развоја, шефови држава или влада су показали своју сагласност са отварањем преговора између Заједнице, с једне стране, и држава-кандидата са друге.” (Halliday Simon, *Judicial review and Compliance with Administrative Law*, Hart Publishig, Portland, Oregon, USA (2004), стр. 8.)

унутрашње послове и 7) међународни споразуми закључени од Заједнице или Уније и оних које државе-чланице закључују између себе у областима активности Уније.”⁷¹⁸

Acquis је, за потребе преговора, разврстан на 31 поглавље, колико има и области у којима би државе-кандидати требало да постигну напредак.⁷¹⁹ Свако поглавље је јасно разграничено у преговорима, а дефинисани су и критеријуми за отварање и затварање сваког поглавља. „Међутим, постизање и ефикасност задовољавања поглавља у великој мери зависи од 'чврстине' или 'слабости' *acquis*-а. Када *acquis* има више преседана у погледу одређене политике, Европска комисија има више моћи да утиче на понашање државе-кандидата. Али, када је закон неразвијен или 'танак' државе-кандидати имају више маневарског простора у преговорима шта закон значи. Слаба подручја у *acquis*-у воде до варијација у начину на који се условљавање примењује у односу на понашање држава-кандидата.”⁷²⁰ С обзиром да је очигледно колико су државе-кандидати поглавља отвориле, привремено затвориле, или издвојиле за касније разматрање овај сегмент процеса пријема у чланство се лако надзире.

Државе-кандидати практикују да привремено затворе одређена поглавља и отворе нова, како би симулирале напредак иако затварање поглавља не гарантује ранији датум пријема у чланство. Наиме, Европска комисија,⁷²¹ у оквиру прве апликације за чланство, наглашава да пријем у чланство држава-кандидата подразумева њихово прихватање обавеза не само из свих уговора, већ и одлуке које су донете од када су ти уговори ступили на снагу. „Током процеса приступања, политички и економски циљеви коинцидирају са законским захтевима да све државе-кандидати морају да ускладе своје националне правне системе са *acquis*-ом ЕУ. Битна политичка и економска достигнућа су на тај начин везана за инструменталне потребе да се усвоји *acquis* ЕУ како би се придржавали политички, економски и монетарни циљева ЕУ. Хармонизација европских и

⁷¹⁸ Elsuwege Peter Van, *From Soviet Republics to EU Member State: A Legal and Political Assessment of the Baltic states' Accession to the EU*, IDC Publishers, Martinus Nijhoff Publishers and VSP, The Netherlands (2008), стр. 215-216.

Иако постоји мишљење да правне тековине ЕУ подразумевају прописе и стандарде, те да је додатно навођење плеоназам, појам „*Acquis comunitaire*” је шири од појма „комунитарног права” (*Community law* – „Закон ЕУ утврђен уговорима и судском праксом судова ЕУ.” (Duhaime's Law Dictionary - <http://www.duhaime.org/LegalDictionary/C/CommunityLaw.aspx> (23.08.2015.))). Зато је и предложено да се термин *Acquis comunitaire* замени појмом »*Union acquis*« (тековина Уније), односно само »*Acquis*« како би се указало на велики број докумената са којима државе-кандидати морају да се ускладе (преко 200.000 страница правног текста са тенденцијом пораста од 5-6.000 страница годишње).

⁷¹⁹ Chapters of the *acquis* - https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en (30.04.2018.)

⁷²⁰ Stivachtis A. Yannis, *The State of European Integration*, Ashgate Publishing Limited, Gower House, Croft Road, Aldershot Hampshire GU11 3HR, England (2007), стр. 150.

⁷²¹ Европска комисија - http://ec.europa.eu/index_en.htm (21.08.2010.)

националних закона и инкорпорирање европских правних прописа постао је основни политички циљ,⁷²² па следствено и приоритетан услов пријема у чланство ЕУ.

Acquis communautaire се шири како ЕУ развија нове политике и издаје нове директиве и декларације, те обогаћује судску праксу. Такође, „како је припрема за приступање постала систематизованија услови за пријем у чланство, у сваком наредном кругу проширења, примењују се строжије него у претходним проширењима. То је нарочито случај са условом у погледу усвајања *acquis*-а од стране кандидата. И државе-чланице и Комисија су инсистирале на захтеву да би, у принципу, кандидати требало да усвоје *acquis* Уније као целину пре ступања у чланство.”⁷²³ Конкретним преговорима о *acquis*-у претходи тзв. *screening*⁷²⁴ када Европска комисија, приликом билатералних и мултилатералних седница са државама-кандидатима објашњава услове који се односе на преузимање и примену тековина ЕУ. Ипак, евидентно је да приступни преговори о *acquis*-у немају карактер равноправних преговора. Ако државе-кандидати морају да поштују систем ЕУ у овој фази, дакле и пре самих преговора, јасно је да ће однос ЕУ и држава-кандидата, односно преговоре одликовати субординација. Очигледно је да неће бити значајнијих компромиса, већ постоји императив преузимања целокупног *acquis*-а.

Узрок дате ситуације је да је *acquis* дефинисан без било каквог доприноса и сарадње држава-кандидата, а јака потреба и жеља за чланством у Европској унији је разлог зашто се од држава-кандидата може очекивати да исти усвоје у потпуности. Трећи Копенхашки критеријум којим се *acquis* намеће као круцијални услов за пријем у чланство ЕУ нагласио је његов значај. Односи се на способност да се преузму обавезе чланства, стандардан је услов за пријем у чланство ЕУ и обавезује да се без преговора у потпуности прихвати *acquis communautaire*. Разлози инсистирања на апсолутном прихватању *acquis*-а пре пријема у чланство су да се државе-кандидати, будуће чланице, подвргну истим обавезама као и постојеће државе-чланице и да вољом за прихватање тековина ЕУ покажу посвећеност даљој интеграцији у њено чланство. Разлог је и постојање страха да би у

⁷²² Febbrajo Alberto, Sadurski Wojciech, *Central and Eastern Europe after Transition: Towards a New Socio-legal Semantics*, Ashgate Publishing Limited, Farnham, Surrey, England (2010), стр. 15.

⁷²³ Halliday Simon, *Judicial review and Compliance with Administrative Law*, Hart Publishig, Portland, Oregon, USA (2004), стр. 15.

⁷²⁴ Процес *screening*-а представља припремну фазу преговарачког процеса о пријему у чланство ЕУ и спроводи се посебно за свако поглавље, а задатак је утврђивање усклађености правног и економског система државе-кандидата са европским стандардима тј. уочавање разлика између ових прописа. *Screening*, дакле, подразумева аналитички преглед *acquis*-а, а важан је због тога што формира основу за билатералне преговоре између ЕУ и држава-кандидата. Процес спроводи Комисија и свака од држава-кандидата. Прогрес у преговорима о приступању подразумева мониторинг и помоћ државама-кандидатима да се припреме за приступање и процену колико су спремне за чланство. Тако се стварају темељи за преговоре о пријему у чланство ЕУ. За разлику од преговора који су политичког карактера, *screening* је технички процес.

случају да се дозволи слобода државама-кандидатима приликом законодавне активности оне изгласале законе за које сматрају да су релевантни и адекватни ситуацији у њиховим државама, не у ЕУ као целини, па би онда за сличне проблеме потенцијално имали калейдоскоп различитих законских решења који се не би могли ускладити.

Требало би нагласити важну улогу коју има политика условљавања *acquis*-ом у изазивању институционалних промена у државама-кандидатима. Наравно, ефикасно чланство зависи умногоме и од унутрашњих капацитета држава-кандидата да се искористе искуства држава-чланица, али првенствено од примене усвојеног *acquis*-а. „Европски савет је истакао да само формална промена закона није довољна да задовољи овај услов. Сходно томе, једнако значајно је успостављање одговарајуће административне и судске структуре како би се осигурала примена и спровођење *acquis*-а. У сваком случају, постојање кредибилних и функционалних структура и институција може да се идентификује као један од најзначајнијих индикатора подобности за пријем у чланство.”⁷²⁵ Другим речима – прихватање *acquis*-а подразумева институционалну инфраструктуру како у смислу унутрашње примене, тако и у циљу учествовања у доношењу одлука, њиховом спровођењу, као и имплементацији процеса у ЕУ – тј. чланство захтева стабилне институције које гарантују остварење демократије, владавине права, заштиту и поштовање људских и мањинских права, функционалну тржишну економију, као и способност да се усвоји *acquis*, али и да се примени.⁷²⁶

4.2. Копенхашки критеријуми (*Copenhagen criteria*)

Пре завршетка Хладног рата политика условљавања ЕУ је, видимо, била ограничена углавном на усвајање *acquis communautaire*-а. Након тога, у случају држава-кандидата из Централне и Источне Европе, политика условљавања је проширена и на сет експлицитних, мада не потпуно јасних, Копенхашких критеријума и услова. Иако је и у претходном периоду ЕУ условљавала помоћ, као и трговинске и политичке односе, у смислу примене механизма политике условљавања, до Копенхашког Савета у јуну 1993. године није било формалних услова за државе-кандидате дефинисаних од стране ЕУ. Критеријуми утврђени на Европском савету у Копенхагену су, у циљу обезбеђења политичке и економске стабилности држава-кандидата конципирани ка усмеравања држава-кандидата на путу у чланство ЕУ, а како не би, када постану чланице, оптеретиле ЕУ. Европски савет је, формулисао сет услова који ће морати бити испуњени да би се превазишла *противљења*

⁷²⁵ Elsuwege Peter Van, *From Soviet Republics to EU Member State: A Legal and Political Assessment of the Baltic states' Accession to the EU*, IDC Publishers, Martinus Nijhoff Publishers and VSP, The Netherlands (2008), стр. 216.

⁷²⁶ Услов пуне имплементације *acquis*-а за пријем у ЕУ представља ригидан механизам у ком неусклађеност у било ком смислу може да одложи пријем у чланство.

неких држава-чланица ка проширењу на исток, као и због *капацитета* ЕУ да апсорбује нове чланице.⁷²⁷ У том смислу је Европски савет у Копенхагену учино прву отворену објаву политичких услова за чланство у ЕУ.

Копенхашка декларација Европског савета из 1993. године и установљени Копенхашки критеријуми, као и закључак да су државе-кандидати позване да се придруже ЕУ када буду спремне и оне и сама ЕУ, били су прекретница у спровођењу политике условљавања ЕУ. Постављени су до тада најдетаљнији услови за приступање држава-кандидата, па је *ex ante* политика условљавања за пријем у ЕУ потврђена. Конкретно, Савет Европе је на Самиту у Копенхагену установио да су „стабилност институција које гарантују демократију, владавину права, људска права и поштовање и заштиту мањина...”⁷²⁸ (*политички критеријум*), *condition sine qua non* за пријем у чланство ЕУ. Следећи услов је био постојање функционалне тржишне економије, као и способност да се будућа чланица носи са притисцима конкуренције и тржишним снагама унутар ЕУ (*економски критеријум*).⁷²⁹ Потврђен је и услов да државе-кандидати морају преузети обавезе проистекле из чланства, укључујући приврженост циљевима политичке, економске и монетарне уније, али првенствено способност да усвоје *acquis communautaire* и обезбеде његову ефикасну примену што захтева значајне промене административних и судских капацитета (*acquis communautaire критеријум*).⁷³⁰ Копенхашки критеријуми додају и институционалну димензију условом стабилности институција које гарантују демократију. „Из овакве поделе критеријума за чланство, јасно се види да је трећи критеријум својеврсно средство за испуњење прва два критеријума. То не значи да је он најважнији критеријум. Циљ није да држава буде усклађена са *acquis communautaire*. Циљ је да држава буде равноправни члан ЕУ, способна да испуни обавезе и искористи права.”⁷³¹

Афирмишући предуслове из ранијих проширења и умножавајући их у односу на државе-кандидате, Копенхашки критеријуми представљају скуп услова, норми и вредности које државе-кандидати морају да прихвате и имплементирају, али и стандард за почетак и формирање ближих односа са ЕУ, као и за евентуални пријем у чланство. „Копенхашки критеријуми су формулисани у облику *политичке декларације*, што илуструје дубоко

⁷²⁷ Ова два мотива, отпор ка проширењу чланства и капацитети ЕУ у том смислу, тј. двострука намена политике условљавања је наставила да игра важну улогу у политици проширења ЕУ.

⁷²⁸ Критеријуми су наведени у Закључцима председништва на Самиту (*Presidency Conclusions of the Copenhagen Summit*) у Копенхагену од 21-22 јуна 1993. год. (7. Relations with the Countries of Central and Eastern Europe, A. The Associated Countries (iii) (Копенхашки Критеријуми - http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-93-3_en.htm?locale=en#PR_metaPressRelease_bottom (16.01.2010.)).

⁷²⁹ *Ibid*

⁷³⁰ *Ibid*

⁷³¹ Међак Владимир, *Усклађивање домаћег законодавства са правним тековинама европских заједница у области конкуренције*, Докторска дисертација, Факултет политичких наука, Београд (2013), стр. 247.

политичку природу правила политике условљавања. Претворени су у обавезујуће критеријуме за компликовану припрему држава-кандидата за чланство у ЕУ. Критеријуми из Копенхагена нису ограничени на одредбе о људским правима и/или демократско условљавање, већ имају шири опсег. Условљавање у односу на приступање ЕУ има, дакле, три стране: политичку, економску и законодавну.”⁷³² Владе ЕУ су се сложили да ће се пријем држава-кандидата у чланство ЕУ десити чим остваре наведене услове и буду у стању да испуњавају обавезе чланства као и постојеће државе-чланице. Од тада услови за приступање постају објективни стандарди који се користе као основа примене прецизнијег односа према државама-кандидатима заснованог на општим, специфичним, условима, као и мониторингу и редовним Годишњим извештајима.⁷³³ Извештаји представљају показатеље прогреса држава-кандидата у којима Европска комисија објављује резултате и процене напретка држава-кандидата на путу испуњавања услова за пријем у чланство.

Од објављивања Копенхашких критеријума почињу снажни притисци на државе-кандидате који се односе на успостављање демократије, заштиту људских права, хармонизацију законодавства са законима ЕУ, реформу администрације, судства и регионалну сарадњу. Као награду, ЕУ је, у Копенхагену, понудила формално обећање (могућег) чланства државама-кандидатима, али није одредила датум за пријем. Критеријуми из Копенхагена постају срж политике условљавања и најјачи инструмент утицаја ЕУ. Анализирајући садржај услова за чланство, уочљиво је да су флексибилни, нарочито први копенхашки критеријум који у општем одређењу представља широко демократско условљавање. Поред тога што први услов за чланство представља испуњавање политичког критеријума тј. стабилне демократије, он је и кључни предуслов за отварање преговора о пријему у чланство ЕУ, али се исто не сматра испуњеним једном заувек. Дискрециона је и одлука Савета да ли ће се процес преговора покренути или не. Копенхашки политички услови за чланство у ЕУ потврђују страх држава-чланица ЕУ од уношења спољних проблема и свест о значају демократизације у државама-кандидатима.

Карактер услова за чланство у ЕУ који нису били потпуно јасно дефинисани остављао је простор за различита тумачења и другачији приступ ЕУ према појединим државама-кандидатима. Управо непрецизност услова за чланство у ЕУ може делимично да објасни зашто је дошло до непредвиђених проблема у примени политике условљавања и

⁷³² Fierro Elena, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, P.O. Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands (2003), стр. 138.

⁷³³ У периоду од 1993-1997. год. у погледу реформе демократије и владавине права изнете су само опште примедбе и запажања. Након 1997. год. Извештаји о прогресу држава-кандидата су претворили политику условљавања у детаљну технику мониторинга. Први извештаји објављени су у јесен 1998. год. (Видети опширније о извештајима у: Febbrajo Alberto, Sadurski Wojciech, *Central and Eastern Europe after Transition: Towards a New Socio-lagal Semantics*, Ashgate Publishing Limited, Farnham, Surrey, England (2010), стр. 16.)

двоструких аршина у политици пријема у чланство ЕУ. Комисија је сама признала да је „њен задатак био без преседана, јер су критеријуми из Копенхагена широки у политичком и економском смислу и превазилазе *acquis communautaire* (на пример, процена административних и судских капацитета), и зато што је сам *acquis* значајно проширен у односу на претходне пријеме у чланство.”⁷³⁴ Уосталом, обухватност услова подразумева дискрециону процену, па постоји опасност да сваки суд о испуњености услова не буде објективан. Сходно томе ЕУ може искористити неодређеност услова као изговор да пролонгирају или зауставе процес пријема у чланство „проблематичних” држава-кандидата (нпр. Турска). Поред тога нејасни услови наглашавају и продубљују асиметричан однос моћи између ЕУ и држава-кандидата, а овај несклад појачава критике о неједнаком у третману држава-кандидата у току преговора о пријему у чланство.

Појам (испуњавања) услова се на тај начин постепено ширио чинећи чланство у ЕУ покретном метом⁷³⁵ за државе-кандидате. Услови, дакле, нису фиксни и дефинитивни, и могуће је редефинисати их или испоставити нове, а државе-кандидати су морале да прихвате и преузму и велики део *меког права* ЕУ.⁷³⁶ Проблем покретне мете има озбиљне импликације за процес преговарања о условима за пријем у чланство с обзиром да ЕУ намеће услове, арбитрира да ли су испуњени и да ли ће и када и које награде бити одобрене, а може и да, у сваком тренутку, мења правила игре. Овакав процес пријема у чланство са становишта држава-кандидата је проблематичан. Притом, Копенхашки документ није дао дефиниције појмова демократије, тржишне привреде и способности да се држава-кандидат носи са притиском конкуренције и тржишним снагама, што су све варијабилни концепти. На основу Мишљења Комисије о спремности сваке државе-кандидата за чланство и Годишњих извештаја, могуће је претпоставити садржај ових појмова, али се они екстензивно тумаче, па омогућавају наметање нових услова и појачавају незадовољство држава-кандидата, нарочито у околностима болних реформи, при чему се користи од чланства или не могу у потпуности осетити и материјализовати у току преговора или се остварују у ограниченом обиму.

⁷³⁴ Агенда 2000 за јачу и ширу Европу - http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/2_turkiye_ab_iliskileri/2_1_ortaklik_iliskileri/2_1_4_diger/gundem_2000_eng.pdf (29.02.2011.), стр. 39.

⁷³⁵ „Услови су покретна мета и зато што је агенда ЕУ постала детаљнија и захтевнија јер је ЕУ, током периода припреме држава-кандидата за чланство, додала нове области политике својим активностима као што су правосуђе и унутрашњи послови, шенгенски простор слободног путовања, заједничка спољна и безбедносна политика, одбрана идентитета и заједничка валута.” (Према: White Stephen, Batt Judy, Lewis G. Paul, *Developments in Central and East European Politics* 4, Duke University Press, Durham, NC 27708-0660, USA (2007), стр. 15.)

⁷³⁶ Видети фусноте 286 и 771.

На пример, „када су Турска и Хрватска почеле преговоре 2005. године, ЕУ је променила услове за затварање поглавља у приступним преговорима. Претходно, кандидати су се обавезивали да ће решити проблеме у циљу затварања поглавља, а сада су морали да докажу да се обећане мере и имплементирају.”⁷³⁷ Ова ситуација даје моћ Европској комисији да утиче на државе-кандидате и заустави их на путу ка чланству у ЕУ уколико установи да нису, у квалитативном или квантитативном смислу, испуниле услове и задовољиле критеријуме за пријем у чланство. Иако државама-кандидатима промене изгледају неправедно, мора се рећи да су оне последица искуства из претходних кругова проширења, када је „Комисија утврдила да при крају преговора, кандидати још увек имају доста домаћих задатака да раде на привремено затвореним поглављима. Комисија је установила и да је потребно више времена него што је очекивано да земље раде на кључним задацима, као што су реформа правосуђа, јачање капацитета државних институција, као и постављање система за управљање фондовима ЕУ, тако да би државе будуће чланице требало да започну овај посао много раније у процесу приступања...”⁷³⁸

ЕУ је наметнула и специфичне услове за поједине државе-кандидате. Нпр. од држава бивше Југославије је, као предуслове за почетак преговора, захтевала да успоставе пуну сарадњу са Међународним кривичним трибуналом за бившу Југославију (МКТ), и то кроз предају оптужених за ратне злочине, убрзање повратка избеглица, као и побољшање регионалне сарадње. У том смислу је уведена могућност суспензије преговора о пријему у чланство. Такође, на примеру дешавања у Румунији и Бугарској, након њиховог пријема у чланство, видело се да је неопходно инсистирати на што ранијем побољшању у сектору администрације, нарочито борби против корупције и организованог криминала и трговине људима. Зато су „Критеријуми из Копенхагена даље проширили политику условљавања – Годишњи мониторинг извјештаји Комисије, којима је формирана основа одлуке Савета о покретању преговора о приступању, укључили су питања као што су нпр. језичка обука за не-држављане и услови у затворима у Летонији, или услови државних сиротишта у Румунији.”⁷³⁹ Када су почели преговори о приступању 1998. године, ЕУ је изнела нова питања на дневни ред и у том смислу додала друге *ad hoc* услове (горе наведено затварање нуклеарних електрана у Литванији, Словачкој и Бугарској).⁷⁴⁰

⁷³⁷ *Ibid*, стр. 16.

⁷³⁸ *Ibid*, стр. 117.

⁷³⁹ Ramet P. Sabrina, *Central and Southeast European Politics Since 1989*, Cambridge University Press, The Edinburgh Building, Cambridge CB2 8RU, UK (2010), стр. 522.

⁷⁴⁰ Видети фусноту 299.

Такође, „стандарди које је Комисија установила 2008. год. за Македонију како би почела преговоре о приступању, који су укључивали побољшани дијалог са политичким партијама, реформе полиције, правног сектора, као и јавне управе, борбу против корупције, као и реформу изборног закона. Политички услови ЕУ су најобимнији у вези са државама-наследницама Југославије, где су укључена питања у вези са насилним распадом Југославије и етничким сукобима, сарадње са Хашким трибуналом, повратка избеглица, или регионалне сарадње.” (*Ibid*)

Придруживање ЕУ је евидентно теже остварити него у другим међународним организацијама с обзиром да „пријем у чланство ЕУ захтева суштинску трансформацију закона, институција, политика и спољне политике држава-кандидата. Такође, много је компликованији пријем у чланство ЕУ сада него за нпр. Грчку, Португалију и Шпанију. Сама ЕУ је била мање сложена пре стварања јединственог тржишта и успостављања заједничке валуте,”⁷⁴¹ па државе-кандидати нису трпеле толики степен притиска због компликованијих услова и критеријума. ЕУ је променила и процедуру пријема у чланство коју је базирала на два инструмента – *строгим и свеобухватним условима за чланство у ЕУ и претприступној стратегији*⁷⁴² за државе-кандидате која ће им помоћи у испуњавању критеријума, стандарда и услова за чланство пре почетка преговора о пријему у чланство. „Циљ свеобухватних политичких и економских услова за чланство, који су обимнији и детаљнији него пре, био је да се смање трошкови и ризици у вези са

⁷⁴¹ White Stephen, Batt Judy, Lewis G. Paul, *Developments in Central and East European Politics* 4, Duke University Press, Durham, NC 27708-0660, USA (2007), стр. 117.

⁷⁴² Услови из Копенхагена су подржани *Претприступном стратегијом* (Pre-accession strategy EU - http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/preaccession-strategy_en.htm (20.04.2014.)) покренутом на Европском савету у Есену (*Essen European Council*) 1994. год, која подразумева Европске споразуме (*Europe Agreements*) и PHARE програм помоћи (видети фусноту 364.) као специјалну политику ЕУ према државама-кандидатима. „Комисија је саставила Претприступну стратегију помоћи државама-кандидатима у циљу задовољења Копенхашких критеријума за чланство. Извештај о претприступној стратегији, базиран на предлогу Комисије је одобрио Савет за опште послове (*General Affairs Council*), као и Европски савет (*European Council*) у Есену изјавивши да би путем припрема за приступање држава-кандидата, ЕУ помогла да се обезбеди трајни мир и стабилност европског континента. Претприступна стратегија је новина јер у току ранијих кругова приступања државе-кандидати нису имале тако јасно означену процедуру пријема у чланство ЕУ. Стратегија је заснована на иницијативама у пет области: јачање структурних односа; стварање правног амбијента за интеграцију (усклађивање закона); унапређење трговинских могућности; промовисање сарадње у областима као што су енергија, транспорт и животна средина; и помоћ за интеграцију и реформе.” (Према: Smith Karen Elizabeth, *The making of EU foreign policy: The case of Eastern Europe*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke, Hampshire RG21 6XS and 175 Fifth Avenue, New York, N.Y. 10010, (1999), стр. 122.) Предлогом за јачањем Претприступне стратегије Комисија је имала за циљ да усмери све облике помоћи према конкретним потребама држава-кандидата, па је 1998. год. представљен нови механизам – Приступно партнерство (*Accession Partnership*) усклађивања са појединим државама-кандидатима који је укључио рокове и приоритете хармонизације правних система. То је водило формирању националних програма за усвајање *acquis*-а којима се од држава-кандидата захтевало да прецизирају политику хармонизације укључујући усвајање правних аката, институционалне реформе и финансијске ресурсе. Потом је Комисија оцењивала напредак држава-кандидата у Годишњим извештајима о прогресу. „Комисија је предложила и реорганизацију PHARE програма и конкретну помоћ за развој пољопривреде и структурне помоћи на регионалном нивоу. Коначно, учествовање држава-кандидата у Заједничким програмима (*Community programmes*) се сматрало суштинским аспектом припрема за приступање. Овај основни преглед тзв. *Унапређене претприступне стратегије* (Enhanced pre-accession strategy EU - http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/24a3_en.htm (20.04.2014.)) (Луксембург, 1997. год, прим. аут.) формира основу методологије проширења... засновану на идеји да прогрес у придруживању зависи од индивидуалног напретка кандидата у испуњавању услова за чланство. Комисија настоји да сачини објективну анализу напретка у свакој земљи независно од ситуације у другим земљама. Из тог разлога, пракса издавања једног комбинованог Мишљења о више кандидата – као што је урађено 1967. год. са подносиоцима Великом Британијом, Ирском, Данском и Норвешком – била је искључена.” (Према: Elsuwege Peter Van, *From Soviet Republics to EU Member State: A Legal and Political Assessment of the Baltic states' Accession to the EU*, IDC Publishers, Martinus Nijhoff Publishers and VSP, The Netherlands (2008), стр. 236.)

релативно неразвијеном економском и политичком структуром држава-кандидата. Заиста, ригидни и променљиви услови за чланство у ЕУ конципирани су да би принудили државе-кандидате да предузму неопходне економске и политичке реформе пре него што уђу у ЕУ, тако да цена њиховог пријема у чланство и трошкови адаптације ЕУ буду умањени.”⁷⁴³ Истог карактера је и услов добросуседства који спречава државе-кандидате да унесу било какве безбедносне проблеме у ЕУ. Зато су Копенхашки услови разрађени у Мишљењу Европске комисије од 1997. године, затим у редовним Годишњим извештајима о државама-кандидатима од 1998. године, као и у »Агенди 2000 за јачу и ширу Европу»⁷⁴⁴.

5. КОНКРЕТНИ УСЛОВИ ЗА ПРИЈЕМ У ЧЛАНСТВО ЕУ

5.1. Поштовање људских и мањинских права

Поштовање људских и мањинских права се, у контексту примене политике условљавања за пријем у чланство ЕУ, поред основних слобода појединаца, односи и на питање етничитета тј. права припадника етничких и мањинских група у државама-кандидатима. Заштитом мањинских категорија становништва настоје се избећи регионални етнички сукоби који могу ескалирати у шире конфликте, па се штити и регионална и колективна

⁷⁴³ Arikian Harun, *Turkey and the EU: An awkward Candidate for EU membership?*, Ashgate Publishing Limited, Aldershot, Hampshire, England (2006), стр. 31.

⁷⁴⁴ Дана 15.06.1997. год, Европска комисија је објавила свеобухватни одговор на захтев Европског савета у Мадриду 1995. год. под називом »Агенда 2000 за јачу и ширу Европу» која развија сваки елемент критеријума из Копенхагена. Поред Мишљења о апликацији за чланство десет држава-кандидата Централне и Источне Европе, овај документ је обухватио и анализу политике ЕУ, стратегију за проширење и препоруке за финансијски оквир ЕУ за период 2000-2006. год. Комисија је јасно исказала идеју потребе институционалних реформи пре проширења. Институције и њихово функционисање морају бити ојачане у предвиђеним роковима зато што би кашњење довело у опасност ефикасно проширење ЕУ. Комисија је приметила и да мултилатерални дијалог више није био одговарајућ и да ће принципијелна питања пријема у чланство која се тичу и ЕУ и држава-кандидата бити билатерално расправљана. Можемо рећи да Агенду 2000 карактерише прелазак са групног приступа ка индивидуалном третману сваке државе-кандидата. „Такође, Европска комисија у Агенди 2000 даје индикације који елементи утврђују испуњеност економских критеријума из Копенхагена. Први економски критеријум, *постојање функционалне тржишне економије*, подразумева широк консензус о основама економске политике и добро развијен финансијски сектор, ефикасан правни систем који регулише имовинска права и омогућава извршавање закона и уговора, либерализоване цене и трговину, одсуство значајних баријера за улазак на тржиште и излазак из истог, као и макроекономску стабилност – стабилност цена и одрживе јавне финансије. Други економски критеријум, *способност да се издржи притисак конкуренције и тржишне снаге унутар ЕУ*, подразумева конкурентност економије држава-кандидата и способност предузећа да се прилагоде променљивим економским условима. Битни елементи овог концепта су, према Комисији: активност владе у смеру подстицања конкуренције; трговинска интеграција са ЕУ; постојање функционалне тржишне економије са макроекономском стабилношћу; довољно људског, природног и инфраструктурног капитала (енергија, телекомуникације, транспорт...); и унапређење образовања и науке.” (Према: Elsuwege Peter Van, *From Soviet Republics to EU Member State: A Legal and Political Assessment of the Baltic states' Accession to the EU*, IDC Publishers, Martinus Nijhoff Publishers and VSP, The Netherlands (2008), стр. 214-215.)

(Видети и: *Agenda 2000 for a Stronger and Wider Union in Bull. EU supplement 5/1997*, стр. 44., као и EUR-Lex - http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/160001_en.htm и Archive of European Integration, University of Pittsburgh - <http://aei.pitt.edu/3137/> (29.03.2013.))

безбедност. Под мањинама подразумевамо „групе појединаца, држављана дате државе, која се од бројно преовлађујуће групе држављања разликује по свом етничком пореклу, језику, националној или верској припадности.”⁷⁴⁵ Генерално је пријем у чланство међународних организација (првенствено евро-атлантских) виђен као јак подстицај за државе-кандидате да побољшају права мањина, обезбеде потпуну и ефикасну примену анти-дискриминаторских закона и спрече етничке и националне тензије.⁷⁴⁶ Али, не само да државе-кандидати које желе наставак сарадње са међународним организацијама и чланство у њима прихватају реторику поштовања ових права, већ су оне пресиране и да у пракси усвоје правне инструменте који штите мањине и имплементирају их.⁷⁴⁷

У контексту примене уставних и законских одредби о заштити националног идентитета припадника мањина у државама-кандидатима, важно је које су мере за учешће мањина у политичком и јавном животу предузете, као и њихова заступљеност у изабраним телима, управи (на централном и локалном нивоу), полицији и правосуђу.⁷⁴⁸ У току преговора о пријему у чланство ЕУ, једно од питања је управо на који начин је обезбеђено учешће мањина у политичком животу и усвајање и примена закона са антидискриминаторским дејством.⁷⁴⁹ Европска комисија је иницирала заштиту мањина применом политике

⁷⁴⁵ Аврамов Смиља, Крећа Миленко, *Међународно јавно право*, Савремена администрација, Београд (1999), стр. 327.

⁷⁴⁶ Акценат је на тензијама у региону Централне и Источне Европе. Први пут се мањинска права и њихова заштита наводе на Европском савету у Луксембургу 1991. год, у Декларацији о људским правима речима да је „заштита мањина обезбеђена на првом месту ефикасним успостављањем демократије” (Tatham F. Allan, *Enlargement of the European Union*, Kluwer Law International, Netherlands (2009), стр. 214.)

⁷⁴⁷ Нпр. један од услова предочен државама-кандидатима за пријем у чланство Савета Европе био је и усвајање посебних правних инструмената који се односе на статус мањина.

⁷⁴⁸ Нпр. према члану 77 (став 1) *Устава РС* („Службени гласник РС” бр. 98/2006) припадници националних мањина имају, под истим условима као остали грађани, право да учествују у управљању јавним пословима и да ступају на јавне функције. Посебне одредбе Устава су правни основ за учешће припадника националних мањина у представничким телима на свим нивоима организовања јавне власти. Према члану 100 (став 2) у Народној скупштини РС, као највишем представничком телу и носиоцу уставотворне и законодавне власти, обезбеђује се равноправност и заступљеност представника националних мањина. У члану 180 (став 4) предвиђа се да се у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, где живи становништво мешовитог националног састава, омогући сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама, у складу са законом. Такође, *Законом о избору народних посланика* („Службени гласник РС”, бр. 35/00 и 18/04), којим се уређује избор и престанак мандата народних посланика Народне скупштине РС, утврђено је да у расподелу мандата учествују само изборне листе које су добиле најмање 5% гласова од укупног броја бирача који су гласали у изборној јединици. Политичке странке националних мањина и њихове коалиције, према члану 81 (став 2) учествују у расподелу мандата и када су добиле мање од 5% гласова од укупног броја бирача који су гласали. Став 3 истог члана предвиђа да се политичким странкама националних мањина сматрају све странке чији је основни циљ представљање и заступање интереса припадника националних мањина и заштита и побољшање њихових права, у складу са међународним стандардима.

⁷⁴⁹ Доношење *Закона о забрани дискриминације* („Службени гласник РС”, број 22/09) имало је значајно антидискриминаторно дејство. Закон прописује да сви уживају једнак положај и једнаку правну заштиту, без обзира на лична својства, као и да је свако дужан да поштује начело једнакости, односно забрану дискриминације. Издвојена су и одређена лична својства с обзиром на тежину последица изазивања и подстицања мржње, раздора или нетрпељивости на основу личних својстава. Закон је допринео и подизању

условљавања и „људска и мањинска права представљају важан део процене спремности држава-кандидата за чланство. Комисија у Мишљењу процењује да ли су испуњене препоруке о поштовању и заштити људских и мањинских права, односно грађанских и политичких права. Наводи се и број мањина у државама-кандидатима, њихов уставни статус, права у погледу образовања, језика и једнаког третмана од стране власти. Комисија јасно ставља до знања да државе-кандидати морају да обезбеде ваљан правни основ за заштиту мањина и вреднује степен примене⁷⁵⁰ међународних и европских конвенција о људским правима,⁷⁵¹ па тако политика условљавања утиче на државе-кандидате да (пре)испитују домаће законе о мањинама.

Чињеница да су матичне државе мањина углавном суседне државе, у делу већинског становништва држава-кандидата буди „страх од иредентизма и фрагментације и води до широко распрострањене перцепције мањина као нелојалне пете колоне.”⁷⁵² Истовремено, проблеми могу да настану због забринутости матичне државе у вези са третманом мањине у суседној држави. Иронично, и демократизација може да буде један од узрочних фактора проблема у вези мањина пошто је ово питање постало основни национални безбедносни проблем за многе нове независне државе, а последице су биле антагонизми, међуетнички конфликти и нестабилност. „Колапс централно-планских привреда и пораст страха и несигурности даље је погоршао поделе дуж етничких линија, што је резултирало растућом етницитизацијом дневне политике у многим посткомунистичким државама. Заједничко је за припаднике националних мањина да осете економске тешкоће и недостатак могућности за запошљавање... пошто су посебно погођени дискриминацијом на националној основи.”⁷⁵³ Да би се заштитио положај мањина, а последично и безбедност, примењена је политика условљавања, па су државе-кандидати охрабрене да закључе билатералне споразуме којима гарантују права мањина.

свести грађана о штетности дискриминације и афирмисању принципа толеранције. Овим законом је у правни поредак уведена нова институција – Повереник за заштиту равноправности, као самосталан и независан државни орган кога бира Народна скупштина РС.

⁷⁵⁰ „Трендови се процењују нумеричким индикаторима – број припадника мањина који су стекли држављанство, број захтева за пријем у држављанство, проценат пролаза тестова за држављанство, број школа и одељења (и наставника) где се предаје на мањинским језицима, број медија који емитују програм на мањинским језицима. Извештаји често позивају на међународне или европске стандарде и упућују препоруке.” (Према: Rechel Bernd, *Minority rights in Central and Eastern Europe*, Routledge, 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon, OX14 4RN, UK (2009), стр. 23.)

⁷⁵¹ „Повеља УН, Међународни пакт о грађанским и политичким правима, Европска конвенција за заштиту људских права, Конвенција УН против мучења и Европска конвенција о спречавању мучења и других нехуманих или понижавајућих поступања или кажњавања.” (Према: Arkan Harun, *Turkey and the EU: An awkward Candidate for EU membership?*, Ashgate Publishing Limited, Aldershot, Hampshire, England (2006), стр. 35.)

⁷⁵² Agarın Timofey, Brosig Malte, *Minority integration in Central Eastern Europe: Between Ethnic Diversity and Equality*, Editions Rodopi B.V., Amsterdam, The Netherlands (2009), стр. 111.

⁷⁵³ *Ibid*, стр. 110.

Не желећи да излазимо из оквира ЕУ, морамо рећи да је политика условљавања, поставши најјачи механизам међународног ангажовања у овој сфери, деловала кроз претњу неодобравањем пријема у чланство међународних организација, прво у Савету Европе и ОЕБС-у,⁷⁵⁴ а затим у НАТО савезу и ЕУ.⁷⁵⁵ За чланство у међународним организацијама попут УН⁷⁵⁶ људска права су ствар достигнутих стандарда, док је за ЕУ истовремено, због регионалног карактера, и питање безбедности. Очигледна је интернационализација питања права мањина,⁷⁵⁷ као и »интервенционизам«⁷⁵⁸ у међународној политици који превасходно

⁷⁵⁴ Управо су ОЕБС и Савет Европе поставиле надзор над управљањем етничким конфликтима и поштовање мањинских права на међународној сцени у 1990-им годинама, дајући изјаве које су најавиле да се проблеми који се односе на националне мањине могу превазићи само помоћу демократског и политичког дијалога. Успех због привлачења пажње и заједничких напора ОЕБС-а, Савета Европе и других међународних организација које у својој надлежности имају и поштовање људских и мањинских права, није изостао и резултирао је разменом информација, координацијом и транспарентношћу у решавању постојећих, али и потенцијалних проблема, као и удруживањем средстава за спречавање етнички базираних сукоба. Мониторинг над заштитом људских права у пракси и инсистирање међународних организација (првенствено ОЕБС-а и Савета Европе) на укључивању релевантних аката у правцу превенције и решавања спорова и сукоба обезбедиле су међуетничке споразуме у конфликтним ситуацијама у државама-кандидатима.

⁷⁵⁵ Сви акти које су донеле наведене организације базирани су на начелима Повеље УН по којима су права мањина део корпуса општих људских права. (Видети опширније у: Аврамов Смиља, Крећа Миленко, *Међународно јавно право*, Савремена администрација, Београд (1999), стр. 331-332.)

⁷⁵⁶ Повеља УН не садржи посебне одредбе о мањинама, већ је акценат на људским правима уопште, на схватању да државе морају да поштују права човека, сваког појединца, а не само мањина. Повеља УН се зато може тумачити као да укључује и права мањина, имплицитно, као део људских права (опште формуле о људским правима без обзира на расу, пол, језик или веру (члан 1, став 3 и члан 55, тачка ц (Bentwich Norman, Martin Andrew, *A Commentary on the Charter of the United Nations*, The MacMillan Company, New York, USA (1950), стр. 5. и 116.)). (Превод Повеље УН видети и на: Правни факултет - http://www.ius.bg.ac.rs/prof/Materijali/krsiva/povelja_un_lat.pdf (29.11.2011.)).

Ипак, ради константног проблема прогона и положаја мањина формиран је Поткомитет за спречавање дискриминације и заштиту мањина који делује под контролом Комисије за права човека.

Интересантно је и да, иако Повеља УН у преамбули »реафирмише веру у основна људска права» – (Green James Frederick, *The United Nations and Human Rights*, The Brookings Institutions, Washington 6, DC (1956), стр. 17.) мањине нису имале право директног обраћања у оквиру УН као што је то био случај са Друштвом народа. У УН заштита мањинских права је у надлежности UNESCO-а.

⁷⁵⁷ Важни моменти у том смислу били су Хелсиншки акт, Копенхашки документ, Париска повеља за нову Европу, Састанак експерата за националне мањине и Копенхашки критеријуми.

-Док је *Хелсиншки завршни акт* из 1975. год. (*Principle VII of the Helsinki Act - Helsinki Final Act* - <http://www.osce.org/mc/39501?download=true> (19.11.2011.)) у начелу имао ограничен обим клаузула о мањинама, пре свега у вези једнакости пред законом, заштити легитимних интереса у области права мањина, као и стварним уживањем људских права, ОЕБС-ов *Документ са Састанка у Копенхагену о људској димензији* (*Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE* (OSCE - <http://www.osce.org/odihr/elections/14304> (19.11.2011.)) из 1990. год, обезбедио је широк спектар одредби о мањинским правима разрадивши обавезе на терену. Тада су, на политичком нивоу, све државе-чланице подржале стандарде заштите мањина. Да нагласимо да је још у априлу 1978. год, *Европски савет* у Копенхагену потврдио да су »поштовање и одржавање репрезентативне демократије и људских права у свакој држави-чланици кључни елементи чланства у Европској заједници.» (Peers Steve, Ward Angela, *The European Union Charter of Fundamental Rights: Politics, Law and policy*, Hart Publishing, Portland, Oregon, USA (2004), стр. 60.) *Европска комисија* је убрзо користила ову формулу у свом *Мишљењу* о захтеву за чланством Грчке, као и 1988. год, као један од аргумената за одбацивање првог захтева за чланством Турске.

-У *Париској повељи за нову Европу* (*Charter of Paris for a New Europe*), као и у Документу из Копенхагена, поновљена је одлучност држава-учесница да промовишу права мањина. Повеља је предвидела да »права

користи блаже начине утицаја и преговора. Такође, представници међународних организација често се ангажују у директном лобирању и, вршећи пресију и пружајући савете у току израде закона, покушавају да убеди политичке одлучиоце држава-кандидата да регулишу политику људских и мањинских права у складу са међународним стандардима.⁷⁵⁹ ЕУ се разликује од ОЕБС-а и Савета Европе по томе што је њена биографија о етничким питањима до 1990-тих година била оскудна.

Европска унија је у том периоду, тачније од избијања рата у бившој Југославији, права мањина укључила у услове који се односе на људска права. Став да су међуетнички конфликти довели до рата у ех Југославији који је био претња по безбедност у Југоисточној Европи, потенцијално и шире, као и стрепња ЕУ од ширења етничких сукоба били су узрок отварања расправе о правима мањина. Исти страхови су постојали и због распада СССР-а и, следствено, геополитичких последица за земље Централне и Источне Европе. Оваква клима је допринела редефинисању природе и значаја мањинских питања, па је ЕУ успоставила заштиту мањина ради одржавања стабилности у овим регионима. До тада препоруке ЕУ о људским правима нису биле експлицитне нити су наглашавале права мањина. Обавезујућим политичким Копенхашким критеријумима уведен је битан услов за чланство у ЕУ – поштовање људских права и заштита мањина. Положај мањина тако постаје основни елемент промоције демократије ЕУ у постхладноратовским државама-кандидатима за пријем у чланство.⁷⁶⁰

лица која припадају мањинама морају да буду у потпуности поштована као део универзалних људских права... и да мир, правда, стабилност и демократија захтевају да етнички, културни, језички и религијски идентитет националних мањина буде заштићен и да буде креиран услов за унапређење тог идентитета.” (Париска повеља за нову Европу - <http://www.osce.org/mc/39516> (19.11.2011.)) Први пут у историји Европе све европске државе су усвојиле јединствену декларацију о политичкој вери у природу и циљеве заштите мањинских права.

-На *Састанку експерата за националне мањине у Женеви*, у јулу 1991. год, установљено је да су питања која се тичу припадника националних мањина и испуњавања међународних обавеза у погледу њихових права легитимни предмет међународног интересовања, а не искључиво унутрашња ствар државе у питању. (*CSCE Meeting of experts on national minorities, Geneva 1991* (OSCE - <http://www.osce.org/hcnm/14588?download=true> (19.11.2011.))

⁷⁵⁸ Термин преузет из: Mulas-Granados Carlos, Koranchelian Taline, Segura-Ubiergo Alex, *Reforming Government Subsidies in the New Member States of the European Union*, IMF (2008), стр. xii.

⁷⁵⁹ Нпр. 1994. год. су у Летонији експерти ОЕБС-а и Савета Европе издејствовали промене у Закону о држављанству јер је то био услов за пријем у чланство Савета Европе. Опасност да се не оствари чланство у Савету била је довољна за председника Летоније да стави вето на иницијалну верзију закона о држављанству из 1994. год. у оквиру које нису узета у обзир мишљења ОЕБС-а и експерата Савета Европе, да би након тога жеља за чланством у ЕУ била одлучујућа да летонски законодавци усвоје ревидиран закон. Одлажући процес натурализације, као и тиме што нису аутоматски давали држављанство свој деци рођеној у Летонији, законодавци су игнорисали и бројне препоруке ВКНМ ОЕБС-а.

⁷⁶⁰ *Копенхашки критеријуми* приступања ЕУ из 1993. год. (видети: V/4.2. (стр. 251.)), условили су чланство у ЕУ поштовањем и заштитом права мањина. Тада је Европски савет поставио политичке критеријуме за приступање. Оцена стандарда напретка у заштити људских и мањинских права држава-кандидата (као и осталих политичких услова) постала је дуготрајан процес који се од стране институција ЕУ користи широко

Након наведеног ратног искуства нису само људска и мањинска права и укључивање етничких, верских или политичких група у политички процес постале фокус и међународних организација и осталих међународних актера. Целокупна сфера људских и мањинских права и основних слобода постаје приоритет на дневном реду међународне заједнице у циљу промоције и заштите демократије што постаје сврха транзиције сваке државе-кандидата која настоји да подржи и потврди слободе појединаца и група против моћи државе. Међународне организације су управо применом политике условљавања у сфери људских и мањинских права и основних слобода учиниле кључни допринос, а инсистирањем на важности одрживе демократије као извора стабилности у овој области и на пољу безбедности. Дакле, „инсистирање на правима мањина може се приписати, бар делимично, логиком последица: опасности од „увоза етничких сукоба”... мора да буде супротстављено ефикасно решење гарантовања мањинских права.”⁷⁶¹ Политика условљавања чланством од стране ЕУ и блаже од стране Савета Европе и ОЕБС-а највише је мотивисала политичке одлуке, уз претходни притисак, за усвајање адекватних закона.⁷⁶²

и може бити злоупотребљен у сврху одбијања неких кандидата (у литератури се у том смислу, најчешће наводи пример Турске). Две деценије касније, након политичке, економске и социјалне транзиције у државама-кандидатима спречени су етнички конфликти, однос између већинског становништва и мањина се побољшава и нема ратова и етничких сукоба. Ипак, потребно је рећи да на просторима бивше Југославије постоје проблеми чији је извор управо етничка припадност, односно мањинска права, а идеално решење не само да не могу наћи актери на терену него ни међународна заједница применом политике условљавања. Пример – ескалација етничких нетрпељивости 2014. год. између Македонаца и Албанаца поводом пресуде у случају „Монструм” ((Marušić Siniša Jakov, *Makedonija čeka presudu u slučaju „Monstrum”*, BIRN, (<http://www.balkaninsight.com/en/article/makedonija-čeka-presudu-u-slučaju-monstrum> (18.06.2014.)) (Бета, *Паралелни протести Албанаца и Македонаца у Скопљу*, Vesti online, <http://www.vesti-online.com/Vesti/Ex-YU/417528/Paralelni-protesti-Albanaca-i-Makedonaca-u-Skoplju> (10.07.2014)), као и 2015. год. у Куманову (МУП Македоније, *Осам полицајаца и четрнаест терориста погинуло у сукобима у Куманову*, РТВ РС, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/11/Region/1914420/MUP+Makedonije%3A+Osam+policaajaca+i+14+terorist+a+poginulo+u+sukobima+u+Kumanovu.html> (10.05.2015.)).

⁷⁶¹ Tonra Ben, Christiansen Thomas, *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester University Press, Oxford Road, Manchester M13 9NR, UK (2004), стр. 134.

⁷⁶² „У том смислу, а у оквиру модела утицаја, на заштиту људских права применом политике условљавања за чланство у међународним организацијама можемо гледати са правног или политичког аспекта. У *правном смислу*, поштовање људских права и основних слобода, који су еманација конститутивних уговора о људским правима као дела међународног корпуса цивилизацијских тековина, је формализовано као законска обавеза држава-кандидата. У *политичком смислу*, поштовање и приврженост стандардима и нормама у овој области је услов због кога, у циљу стварања и одржања демократског система и поштовања људских права, међународне организације врше политички притисак изричито или имплицитно на државе-кандидате ради задовољења услова за чланство, али и на државе-чланице као услов за одржање статуса чланства. Утицај правног и политичког карактера политике условљавања у области људских права је, дакле, испреплатан, а две визуре политике условљавања нису потпуно различите пошто је и за формализацију људских права кроз законе, али још више за њихово спровођење, потребна политичка воља.” (Abbott M. Frederick, Breining-Kaufmann Christine, Cottier Thomas, Foster Michelle, Fischer M. Thomas, *International Trade and Human Rights: Foundations and Conceptual Issues*, University of Michigan Press, USA (2006), стр. 348.)

Колика је моћ услов(љавањ)а ЕУ видимо управо на пољу заштите мањинских права, односно у сфери сарадње међународних организација а *propo* заштите људских и мањинских права као примеру усклађивања активности у вези пријема у чланство држава-кандидата. У процесу усвајања политике заштите људских и мањинских права ЕУ се ослонила на стандарде и формулације других међународних организација попут ОЕБС-а и Савета Европе. Савет Европе⁷⁶³ и ОЕБС⁷⁶⁴ су пружиле ЕУ и аргументацију за заштиту мањина, али и образложење и оправдање базирано на безбедности, и активно учествовале у покушају да се побољшају ова права ојачавши везу између демократије и људских и мањинских права. Тако је, током процеса пријема у чланство ЕУ, њен утицај на мањинска права ојачан стручношћу и учешћем ОЕБС-а и Савета Европе, а европске институције су постале значајни, активни, учесници у креирању унутрашње политике држава-кандидата о етничким питањима, па је ЕУ постала организација са најстрожијим стандардима у овој материји током процеса пријема у чланство. Такође, „ЕУ промовише и финансира поштовање људских права на различите начине: кроз примену позитивног и негативног условљавања, пружањем помоћи за програме људских права, као и коришћењем дипломатских инструмената као што су упућивање демарша и политички дијалог.”⁷⁶⁵

Приликом процене напретка држава-кандидата у вези заштите мањинских права⁷⁶⁶ у процесу пријема у чланство ЕУ Европска комисија се превасходно ослањала на мишљење *Високог комесара за националне мањине*,⁷⁶⁷ а сарадња се спроводила кроз активну

⁷⁶³ Савет Европе је, видели смо, учинио највише на промоцији људских права – веза између демократије и људских права увек је била суштина њеног деловања и услова за чланство. Савет је преузео активнију улогу након што је прихватио нове државе из Централне и Источне Европе, и стекао моћ да наметне императив поштовања владавине права и људских права, те усвојио оквире за заштиту мањинских права.

⁷⁶⁴ „КЕБС/ОЕБС од 1990. год. па надаље обезбеђује нормативни извор инспирације за ЕУ преко својих веза између проблема превенције сукоба и мањинских питања... Опште препоруке ОЕБС-а из 1996, 1998. и 1999. о правима на образовање, употребу језика и ефективно учешће у политичком животу покушали су да дефинишу европски стандард заштите мањина.” (McGarry John, Keating Michael, *European Integration and the Nationalities Question*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK (2006), стр. 65.)

ОЕБС има дугорочне мисије на терену које прате поштовање права мањина у локалним законима и пракси. У случају да дође до спора, ОЕБС и Комесар за људска права играју улогу посредника.

⁷⁶⁵ Smith Karen E., Light Margot, *Ethics and Foreign Policy*, Cambridge University Press, The Edinburgh Building, Cambridge, CB2 2RU, UK (2001), стр. 188.

⁷⁶⁶ Нпр. за балтичке државе у вези са руским мањинама. (Опширније видети у: Agarín Timofey, Brosig Malte, *Minority integration in Central Eastern Europe: Between Ethnic Diversity and Equality*, Editions Rodopi B.V., Amsterdam, The Netherlands (2009), стр. 30.)

⁷⁶⁷ ОЕБС је стекао углед у области заштите права националних мањина и због активне улоге *Високог комесара за националне мањине* успостављеног на Састанку ОЕБС-а у Хелсинкију 1992. год. Високи комесар је посебно тело у чијој надлежности су били етнички односи и положај мањина, тј. праћење и спречавање етничких сукоба. ОЕБС је имао највиши степен учешћа на терену, па самим тим и висок ниво познавања ситуације и партиципације у политичком дијалогу унутар односне државе-кандидата, што је опет водило успеху у правцу притисака на политичке одлучиоце у државама-кандидатима да унапреде права мањина. ВКНМ превентивно упозорава и активира поступак медијације када се националне и мањинске тензије могу развити у правцу угрожавања мира и стабилности. Деловање ВКНМ, као вид рада на терену, пружа помоћ и државама-чланицама у проналажењу решења за проблеме мањина. Разговором са свим

координацију са Генералним директоратом за проширење ЕУ (*Directorate-General for Enlargement*). Препорука ОЕБС-а постала је део преговора о чланству у ЕУ у оквиру политике условљавања за пријем у чланство, што је још више допринело репутацији посредничке улоге ОЕБС-а. Међутим, било је и оспоравања значаја ОЕБС-а.⁷⁶⁸ „Између осталог, Џудит Кели (*Judith G. Kelley*) тврди да су многе од препорука ВКНМ биле узалудне и да је једино подршка Европске уније ОЕБС-у и препорукама Високог комесара на крају утицала на понашање источноевропских лидера... Друге критике експлицитно или имплицитно одбацују активности ОЕБС-а јер организација нема ни зубе ни ресурсе неопходне да утичу на одлуке лидера.”⁷⁶⁹ Тачно је да и Савет Европе и ОЕБС имају врло ограничена финансијска средства за подршку програмима интеграције мањина у државама-кандидатима у односу на ЕУ. Њихова улога је саветодавног карактера кроз надзор и процену примене правних стандарда и подршка у спровођењу реформи.

Препоруке Савета Европе, ВКНМ ОЕБС-а, као и обавезе из међународних уговора остале су, дакле, „мртво слово на папиру,”⁷⁷⁰ док ЕУ није утицала на државе-кандидате претњом повлачења понуде чланства. Када је Комисије изнела Мишљење о кандидатурама за чланство 1997. године било је јасно да се државе-кандидати морају реформисати ако желе пријем у чланство ЕУ. Претња се показала као најефикаснији инструмент ЕУ. Ипак, упркос знатној моћи Европске уније у оквиру подстицаја за чланство, стварни утицај политике условљавања ЕУ на поштовање права мањина које живе у државама-кандидатима је контроверзан проблем о коме се расправљало током свих кругова пријема у чланство Уније. Захтеви ЕУ и услови описани у Извештајима о прогресу Европске комисије и другим документима о заштити мањина су били нејасни, приоритети су се временом мењали, а различити услови који су наметнути државама-кандидатима чинили су ове несигурнима по питању садржаја услова. Да су права за заштиту мањина посебно занимљива категорија говоре и критеријуми из Копенхагена који су истакли значај

странама ВКНМ настоји да установи разлоге проблема са којима се суочавају мањине, па након анализе проблема, нуди решења у форми препорука владама за промену законске регулативе или праксе. (High Commissioner for National Minorities - <http://www.osce.org/hcnm> (11.12.2010.)).

⁷⁶⁸ „Интересантно је да је ОЕБС виђен од стране држава-кандидата као међународна организација са нижим статусом у односу на Савет Европе. Разлог је у чињеници да се деловање Савета Европе заснива на уставном споразуму, а ОЕБС је формиран политичким споразумом и његове норме стога пате од недостатка правног извора и угледа.” (Према: Magen Amichai, Morlino Leonardo, *International Actors, Democratization and the Rule of Law: Anchoring Democracy?*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK (2008), стр. 79.)

⁷⁶⁹ McMahon C. Patrice, *Timing Ethnic Hatred: Ethnic Cooperation and Transnational Networks in Eastern Europe*, Syracuse University Press, New York, USA (2007), стр. 18.

⁷⁷⁰ Упркос наведеним ограничењима Савет Европе и ОЕБС имају велики допринос с обзиром да је њихова улога у дистрибуцији знања о европским најбољим праксама и развоју стандарда и законодавства битна у смислу останка држава-кандидата на путу реформи, а које ће резултирати пријемом у чланство. Ово постаје нарочито важно због недостатка искуства држава-кандидата у постављању стратегија у свим сферама политичког живота, па имајући у виду ситуацију различитих мањинских група међународне организације, кроз сарадњу, прикупљају и пружају информације државама-кандидатима да би се решили унутрашњи проблеми на начин који кореспондира са европским правним стандардима.

мањинских права и прописали поштовање и заштиту мањина за пријем у чланство ЕУ, али нису понудили смернице о томе који се степен заштите мањина очекивао од држава-кандидата нити су дали листу права која би мањине требало да уживају.⁷⁷¹

Додаћемо да је, формално гледано, на нивоу текста Уговора о приступању ЕУ, пријем у чланство подређен услову сагласности са стандардима људских права тек од 1999. године, ступањем на снагу Уговора из Амстердама.⁷⁷² Међутим, иако је политика условљавања ЕУ наметнула решавање мањинска питања државама-кандидатима, она сама је губила кредибилитет у смислу идејног вођства због недоследности међу државама-чланицама. Наиме, „заштита мањина је у великој мери *taboo* тема што се тиче унутрашње надлежности ЕУ. Унија не намеће стандарде заштите мањина било које врсте према

⁷⁷¹ Ипак, мада не постоји каталог ових права она се могу извести из релевантних, горе наведених, докумената (фуснота 757.) и мера које издају ОЕБС и Савет Европе.

ОЕБС је развио бројне инструменте типа *меких закона* који се баве правима мањинама, нпр. Копенхагенска декларација (Copenhagen Declaration - http://www.oscepa.org/publications/declarations/cat_view/97-all-documents/1-publications/4-declarations/28-1998-copenhagen-declaration (03.02.2011.)).

Савет Европе игра кључну улогу у формулисању правила о заштити мањина. Парламентарна скупштина изгласала је бројне мере, нарочито Препоруку 1201 (1993) на додатни протокол о правима националних мањина на Европску конвенцију о људским правима (Recommendation 1201 - <http://assembly.coe.int/documents/adoptedtext/ta93/errec1201.htm> (03.04.2011.)) (Парламентарна скупштина Савета Европе - <http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2011/ajdoc46.pdf> (03.04.2011.)) која дефинише опште принципе и суштинска права мањина. Савет је усвојио и две мултилатералне конвенције у овој области: Европску повељу о регионалним или мањинским језицима (1992) (European Charter for Regional or Minority Languages - <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/148.htm> (03.04.2011.)) и Оквирну конвенцију за заштиту националних мањина (1995) (Framework Convention for the Protection of National Minorities - <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm> (03.04.2011.)).

⁷⁷² Од тада, члан 49 Уговора о ЕУ који дефинише услове и процедуру пријема у чланство ЕУ наводи да „било која европска држава која поштује принципе наведене у члану 6(1) може да се пријави да постане чланица Уније” (Члан 49 (бивши члан 0 – Уговор о ЕУ - <http://www.eurotreaties.com/maastrichteu.pdf>, стр. 15. (10.07.2011.)) Уговора о Европској унији (УЕУ) (члан 4) или Уговора из Мастрихта предвиђа да свака европска земља која поштује принципе ЕУ може да аплицира за пријем у чланство. Одређење државе као европске је „предмет политичке процене” (члан 5) од стране Комисије и Европског савета. (EUR-Lex - http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/ongoing_enlargement/114536_en.htm ; EUR-Lex - http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_EN.pdf (10.07.2011.))). Принципи у члану 6(1) Уговора о ЕУ су „принципи слободе, демократије, поштовања људских права и основних слобода и владавине права, принципи који су заједнички за државе-чланице” (*Ibid*). С обзиром да се поштовање права мањина захтева по копенхашким критеријума то није (за разлику од осталих политичких критеријума) формални услов за чланство на основу члана 49 Уговора о ЕУ јер није укључен у темељне вредности ЕУ које су наведене у члану 6(1) Уговора о ЕУ. Пракса Комисије и Савета може бити доказ става да се права мањина подразумевају у „принципима заједничким државама-чланицама наведеним у члану 6(1) Уговора о ЕУ и, самим тим, представљају услов за чланство на основу члана 49 Уговора о ЕУ” (Према: Peers Steve, Ward Angela, *The European Union Charter of Fundamental Rights: Politics, Law and policy*, Hart Publishing, Portland, Oregon, USA (2004), стр. 70.) Контролни механизам који је успостављен Уговором из Амстердама има две фазе, различите по циљу и процедурама. Циљ прве фазе је да се „утврди постојање озбиљног и дуготрајног кршења од стране држава-чланица принципа наведених у члану 6(1).” То утврђује Савет у посебном саставу шефова држава или влада, што је услов који одражава важност и осетљивост такве одлуке. Ако се утврди наведено, друга фаза је сама санкција, односно суспензија одређених чланских права на основу члана 7(2) Уговора о ЕУ. (Према: *Ibid*, стр. 70.) (Видети и: EUR-Lex - http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_EN.pdf (10.07.2011.)).

сопственим државама-чланицама које имају широко супротстављене законе у овој области.”⁷⁷³ Државе-чланице ЕУ су подељене око концепта заштите и поштовања мањинских права, па за разлику од осталих Француска (и Велика Британија) наглашавају индивидуална права појединаца.⁷⁷⁴ Наведени проблем заштите мањинских права у ЕУ, односно ситуације да ЕУ промовише стандард који остаје споран у њеним државама-чланицама и још увек нема чврст темељ у нормативи ЕУ, представља недвосмислен аспект политике условљавања у коме ЕУ користи двоструке стандарде.

По питању заштите мањина, дакле, постоји проблем јер у *acquis communautaire*-у постоји правна празнина у вези са заштитом права мањина, са изузетком расно анти-дискриминаторских директива и директива које се односе на запошљавање. То значи да, након пријема у чланство, Европска унија не може на дојучерашње државе-кандидате да утиче истим интензитетом на примену политичких критеријума за чланство, као ни на примену закона, по питању заштите права мањина. Овде, у ствари, имамо проблем утицаја на државе-кандидате након пријема у чланство, па се поставља питање колики је, објективно, ефекат политике условљавања пошто се државе-кандидати могу повинovati заштити људских и мањинских права у току процеса пријема у чланство, али постоји проблем утицаја на њих када постану чланице ако не примењују законе које су усвојиле уз навођење примера „стarih” држава-чланица које не штите наведена права. Разлог томе није недостатак капацитета, већ, видимо, чињеница да је заштита мањина остала изван *acquis*-а.

⁷⁷³ Према: *Ibid*, стр. 68.

⁷⁷⁴ Француска није потписала Оквирну конвенцију Савета Европе о националним мањинама, као ни Андора и Монако, док су Белгија, Грчка и Луксембург исту потписале, не и ратификовале (Framework Convention on National Minorities - http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_AtGlance/PDF_MapMinorities_bil.pdf (06.04.2010.)). Критике су заступљене у литератури, као и од политичких актера, као што је ВКНМ ОЕБС-а, али и од стране Европског парламента – Међугрупа за традиционалне мањине (*Intergroup for Traditional Minorities*), и то случајеви када се мањински стандарди које морају да испуне државе-кандидати за ЕУ не поштују од стране држава-чланица. Конкретно, Роми се у Западној Европи суочавају са дискриминацијом и расизмом и често су депортовани у земље порекла. Има и оних (Волфганг Гренц (*Wolfgang Grenz*), генерални секретар секције за Немачку организацију *Amnesty International*) који су скептични када се ради о анти-дискриминаторским смерницама ЕУ које би државе-чланице требало да усвоје у националном праву. „Приликом увођења смерница Брисел је учинио значајан корак, али у пракси дискриминација Рома и припадника осталих мањина у бројним земљама ЕУ и даље је свакодневица. „Роми немају свуда исти приступ образовном систему, здравственој нези, стамбеном простору, тржишту рада,” каже Гренц и додаје да неке земље ЕУ чак и не предузимају кораке против напада на Роме. „То је врло болна тачка. ЕУ ће убудуће морати да предузме напоре у том правцу. На тим примерима види се да Европска заједница често није дорасла принципима које је сама себи поставила.”” (Према: Bozen Ralf, Kine-Veljković Mirjana, *Nobel za EU: Zaslužena nagrada ili loš vic?*, Deutsche Welle (<http://www.dw.de/nobel-za-eu-zaslu%C5%BEena-nagrada-ili-lo%C5%A1-vic/a-16439613> (09.12.2012.)) (Видети фусноту 587.)

5.2. Реформа политичког система и институција

Процес демократизације држава-кандидата, а у режији политике условљавања ЕУ (као и других међународних организација), подразумева промену њиховог политичког система, тј. политички и институционални плурализам и демократски изабрану владу вођену интересима народа и принципима »добре владавине«⁷⁷⁵. Демократски принципи би требало да се манифестују кроз партиципацију свих чланова друштва у доношењу одлука које их се тичу, а то представља осигурање учешћа свих структура у институцијама, укључујући жене и мањине. Ипак, свака транзиција не води нужно ка демократији што ствара несигурност, како унутрашњу тако и у односу на суседне државе. Присутна је и стрепња од промена или од колапса реформи, повратка на „старо“, односно повратка или доласка на сцену ауторитарне власти. Демократске снаге, по правилу, имају за циљ ослобођење друштва од репресивне традиције и стварање новог политичког поретка у коме неће бити места за ауторитарне праксе и режиме. Наставак наслеђених проблема, разлике између жеља и могућности и опасност од злоупотреба којим могу бити склоне „демократске власти“ одражавају се током демократизације у свим државама-кандидатима које се боре између наде и страха, између независности и безбедности, а против „ретроградних снага“⁷⁷⁶, али и примамљивости »аутократије демократске власти«⁷⁷⁷.

Демократизација, у оквиру реформе политичког система, описује, дакле, процес политичке трансформације који се односи на формирање и продубљивање демократије у државном уређењу које је претходно било, више или мање, ауторитарно. Иако је потребан дуготрајан и постепен процес да би се успоставила либерална демократија, нарочито за државе-кандидате које су биле под репресивним режимом, обично се државе које остварују слободне изборе⁷⁷⁸ сматрају демократским, а усвајање принципа слободног управљања и локалне демократије води административној децентрализацији. „Ипак, много више од слободних избора је потребно да би се уживало у 'квалитетима' демократије – грађанске слободе, владавина права, независно правосуђе и ефикасне,

⁷⁷⁵ Термин »добра владавина« (»*good governance*«) прве су употребиле Светска банка и ММФ и често је повезиван са значењем политике условљавања. Иако су, статутима, спречене да узимају у обзир политичке факторе, оне су сковале овај термин у циљу дефинисања аспеката јавне управе као начин приступа економији и политици држава-дужника који би изазвао реформе прилагођене оквирима њихових политика. (Видети: Fierro Elena, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, P.O. Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands (2003), стр. 127-128.)

⁷⁷⁶ Ретроградне, реакциоарне, неподобне... снаге су појмови који су, временом, релативизовани. Видимо да су, рецимо у Србији, политичари који су, од стране међународне заједнице, били неприхватљиви током 1990-их година и којима су „демократске снаге“ плашиле ЕУ – после избора 2012. год. постали пожељни саговорници и преговорачи.

⁷⁷⁷ Нпр. Србија – запостављање националних интереса, корупција, приватизација, контрола медија, криминал... примамљивост бављења политиком као „новом привредном граном“.

⁷⁷⁸ Избори на националном, регионалном и локалном нивоу који ће обезбедити постојање институција за консултације и учешће у одлучивању о важним питањима.

одговорне институције, отворено и плуралистичко грађанско друштво (укључујући медије) и цивилна контрола над војском,”⁷⁷⁹ тржишна привреда, добросуседство и регионална сарадња... Следи да је у оквиру реформе политичког система неопходно да, по принципу поделе власти, све три гране власти држава-кандидата буду неоптерећене политичким утицајем, што подразумева независност законодавне и судске власти од извршне власти, односно њихову уравнотеженост и ефикасно остваривање.

У оквиру примене политике условљавања Европске уније очекује се институционализација доношења одлука и обезбеђење одговорности у том смислу, као и ограничење власти, те функционисање слободних и независних медија, као и слободно организовање невладиног сектора и цивилног друштва. „Политички и институционални плурализам подразумева да држава и цивилно друштво, односно све институције и социјална и економска удружења у државама-кандидатима буду независне од владе. То обезбеђује равнотежу власти, а огледа се у слободном и отвореном политичком систему, признању статуса опозиције и права да се ангажује у политичким активностима... Транспарентност и интегритет институција се, у таквом систему, огледа у: оперативним и независним контролним механизмима, јавној природи (аката или деловања); информацијама и извештавању о активностима институција; приступу грађана административним службама; и у прописима за борбу против корупције.”⁷⁸⁰ Остварење наведених циљева подразумева, рекли смо, првенствено добру владавину која представља део корпуса демократских права и обавеза попут људских права, цивилног друштва, али и тржишне привреде и либерализације тј. слободног тржишта – услова који су постали уобичајени у примени политике условљавања ЕУ.

У прошлости су финансијске организације и државе-донатори покушавале да подстакну добру владавину у државама-дужницама пружајући помоћ која је била везана за политику условљавања, а данас је добра владавина предуслов који државе-кандидати морају да испуне пре пријема у чланство не само Европске уније него и осталих међународних организација. Дефиницију налазимо у Котонуском споразуму, члан 9(3) (*Cotonou Agreement*) који предвиђа следеће: „у контексту политичког и институционалног окружења које подржава људска права, демократске принципе и владавину права, добра владавина је транспарентно и одговорно управљање људским, природним, економским и финансијским средствима за потребе правичног и одрживог развоја. Она подразумева јасне процедуре доношења одлука на нивоу државних органа, транспарентне и одговорне

⁷⁷⁹ Emerson Michael, *Democratisation in the European Neighbourhood*, Centre for European Policy Studies, Brussels (2005), стр. 16.

⁷⁸⁰ Fierro Elena, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, P.O. Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands (2003), стр. 116.

институције, примат права у управљању и расподели ресурса и изградњу капацитета за разраду и примену мера нарочито у циљу спречавања и сузбијања корупције.”⁷⁸¹ Споразум наглашава да би државе-кандидати требало да поштују принцип добре владавине и да он представља основни елемент сарадње и обезбеђује да одговарајуће мере могу бити предузете у случају неиспуњавања услова.

Потврду значаја института добре владавине имамо и у дефиницији према којој добра владавина изискује „разумне економске и социјалне политике, демократско одлучивање, адекватну транспарентност и финансијску одговорност владе, стварање повољног тржишног окружења за развој, мере за борбу против корупције, као и поштовање владавине права, људских права и слободе штампе и изражавања.”⁷⁸² Видимо да концепт добре владавине подразумева везу поштовања људских права, демократских принципа и владавине права и да, сходно томе, има и политичку и институционалну димензију. Додали бисмо да би владе држава-кандидата требало да управљају јавним сектором на начин који ће омогућити економске политичке, административне, правосудне и друштвене реформе и прогрес, а предуслови, не само у контексту политике условљавања за пријем у чланство Европске уније, су административни капацитети, али и одговорност у деловању система јавне управе. Притом, услови који се тичу реформе администрације морају се односити на успостављање државне управе као независне и професионалне службе која штити јавне службенике од политичких утицаја и ограничава политичка постављења.

У циљу остварења наведених промена потребно је, очигледно, учинити неопходне институционалне реформе, а управо је корупција појава која највише омета активности међународних организација и финансијских институција у смислу спровођења реформи политичког система и институција у државама-кандидатима и она је један од значајнијих фактора који обесхрабрују стране инвестиције и развој привреде. Дакле, „коруптивно понашање успорава и спречава ефикасно спровођење реформи и инвестиционих пројеката и негативно утиче на инвестициону климу и смањење сиромаштва јер је својствена јавном сектору држава-кандидата. Распрострањена корупција малих размера (тзв. *petty corruption*)

⁷⁸¹ Cotonou Agreement - http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/03_01/pdf/cotonou_2006_en.pdf (06.06.2012.)

⁷⁸² Резолуција Савета и Састанка држава-чланица у оквиру Савета о људским правима, демократији и развоју на 1538-ом Састанку Савета за развој сарадње у Бриселу 28.11.1991. год. (*Resolution of the Council and of the Member States meeting in the Council „on human rights, democracy and development” in 1538th Council Meeting, Development Co-operation*) (Према: Fierro Elena, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, P.O. Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands (2003), стр. 128.)

у јавном сектору наглашава потребу за реформом државне управе.”⁷⁸³ Корупција је као део финансирања политичких партија и начин њиховог функционисања постала срж политичког живота држава-кандидата. Али није борба против корупције неопходна само у оквиру институционалних промена у циљу испуњавања услова за пријем у чланство ЕУ и других међународних организација, већ и ради превенције социјалних промена које могу успорити, или чак спречити, државу-кандидата у остварењу њених циљева.⁷⁸⁴

Проблем корупције се односи на питање њеног присуства у политици, администрацији држава-кандидата и професионални рад у јавним службама, заим на питање поштовања владавине права, као и на друга реформска питања, посебно правосудна, али и проблеме економске трансформације и остале сфере јавног живота. Јасно је да ситуацију компликују политичари који у држави и привреди виде начин за унапређење личних или интереса партије којој припадају, па је, следствено, њихова искреност у вези прихватања реформи под знаком питања. Као вид испуњења услова за пријем у чланство Европске уније, владе држава-кандидата сачињавају потребне планове и стратегије за борбу против корупције, али је примена истих најчешће спора или изостаје, због наведених интереса. Пример колико је тешко испунити услове за пријем у чланство међународних организација је Румунија у току приступања ЕУ због проблема са реформом правосуђа и борбом против корупције који су претили да је избаце из процеса пријема у чланство. Извештај Европског парламента (2004. год.) био је оштар у критици резултата Румуније изразивши сумњу у озбиљност њене владе, па су почели притисци претњом суспензије преговора.⁷⁸⁵

У оквиру борбе против корупције Европска унија очекује да државе-кандидати, у правцу испуњавања услова за пријем у чланство, своје активности (и стратешке документе), базирају на опсежним консултацијама⁷⁸⁶ државних органа на свим нивоима (државном,

⁷⁸³ Према: Koeberle Stefan, Bedoya Harold, Silarszky Peter, Verheyen Gero, *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences, and Lessons*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA (2005), стр. 154.

⁷⁸⁴ Расма Карклинс (*Rasma Karklins*), професорка на Универзитету у Чикагу, у књизи „Систем ме је натерао” (поднаслов „Корупција у посткомунистичким друштвима”) истиче: „Недемократске снаге вешто преузимају антикорупцијску заставу и залажу се за успостављање *чврсте руке* која би ауторитарним средствима донела промену. Уколико продемократске снаге не поведу борбу против корупције, или уколико се боре против корупције без успеха, стварају отворен простор за ауторитарне снаге, како леве тако и десне. Корупција се мора узимати за озбиљно, јер често доводи до огорчености против режима, макар он био и демократски, и може представљати повод за револуцију.” (Жарковић Драгољуб, *Деца журнализма – Kako je Tijanić otpisao »Kuriru«*, B92.net, http://www.b92.net/info/moj_ugao/index.php?yyyy=2012&nav_category=166&nav_id=664842 (30.11.2012.))

⁷⁸⁵ Европски парламент је навео неопходне мере у борби против корупције на политичком нивоу, укључујући независност правосуђа, јачање слободе медија, престанак злостављања у полицијским станицама и сл, али је акценат стављен на постојању политичке воље да се искорени корупција.

⁷⁸⁶ Нпр. у случају Србије, у радној групи за израду Националне стратегије за борбу против корупције 2005. год. учествовали су представници Народне скупштине Републике Србије, надлежних министарстава,

регионалном и локалном), као и са интересорним групама у приватном сектору, цивилном друштву, невладиним организацијама, медијима итд. На овај начин је фронт актера који се боре против корупције широк, а јавност склона уверењу да власт има намеру да победи корупцију. Говорећи о јавном мњењу нагласићемо да перцепција јавности⁷⁸⁷ у државама-кандидатима указује да је корупција присутна у свим сегментима друштва због чега представља озбиљан социјални проблем. На то указују ставови грађана (декларативно и приоритети политичара) и анализе истраживања домаћих и међународних институција.⁷⁸⁸ Зато, Европска унија очекују од држава-кандидата успостављање мера за подизање нивоа свести о корупцији као озбиљном кривичном делу (кампање, медији и обука), односно посебна едукација за борбу против корупције или о етици за државне службенике, правосуђе и органе за примену закона.

Пријем у чланство Европске уније се условљава и успостављањем специјализованих тела за борбу против корупције, а питања која се постављају су правни и институционални статус, састав, функције, овлашћења и ресурси и како се обезбеђују њихова независност и одговарајући ниво стручности. Поставља се и питање да ли унутар органа за примену закона и правосуђа постоје специјализована одељења која се баве корупцијом, и који је њихов правни и институционални статус, састав, функције, овлашћења и ресурси. ЕУ, у смислу услова за пријем у чланство, а у оквиру борбе против корупције, очекује и да државе-кандидати установе ефикасне мере заштите за лица која упозоравају на корупцију

правосуђа, медија и невладиног сектора. У току расправа које су се одвијале у оквиру регионалног пројекта *PACO impact* који је спроводио Савет Европе, на округлим столовима присуствовали су, осим наведених, и представници аутономних покрајина и локалне самоуправе. (*PACO impact* - http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/paco%20impact/PACO_Impact_PS_E.pdf http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PACO%20Impact/PacoImpact_en.asp (25.12.2012.))

⁷⁸⁷ „Председник „Транспарентности Србија” проф. Владимир Гоати упозорио је, на представљању резултата истраживања (индекс перцепције корупције за 2012. год, прим. аут.), да Србија у области борбе против корупције већ шест година „тапка у месту”, зато што индекс перцепције корупције не мери добре намере и обећања, већ оно што је остварено. Гоати је оценио да је Србија на „изразито незадовољавајућем месту” на листи и да може да ствара предуслове за борбу против корупције, али страни инвеститори нерадо долазе с обзиром да гледају колики је њен индекс... Гоати је нагласио да је један од два главна узрока вишегодишњег застоја у борби против корупције одсуство депрофесионализоване јавне и државне управе, пошто су на челима институција и предузећа партијски кадрови који морају да слушају наређења лидера. Он је додао да је други узрок неуспешна реформа правосуђа, јер је њоме створен несигурни систем који није у стању да процесуира оно што се догађа.” (Према: Правни портал, *Према индексу перцепције корупције за 2012. годину, Србија на 80. месту*, Правни портал, <http://www.pravniportal.rs/index.php?id=3990&cat=159> (12.12.2012.)) Гоати тврди и да „цена корупције није само сиромашење државе, већ и драстичан пад поверења грађана, али и инвеститора у њене институције.” (Спасојевић В.Ц., *Годишње на корупцију губимо милијарде евра*, Вечерње новости, <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.291.html:409648-Godisnje-na-korupciji-gubimo-milijarde-evra> (08.12.2012.))

⁷⁸⁸ Нпр. у Србији је 2010. год. решавање проблема корупције било на петом месту по важности, после незапослености, сиромаштва, ниских плата, недостатка могућности за младе људе. (Испитивање јавног мњења у Србији о корупцији, Извештај *Medium GALLUP*, октобар 2010. год. (TNS Medium Gallup - <http://www.tnsmediumgallup.co.rs/index.html> (25.10.2010.))

и неправилности у борби против корупције («звиждачи/узбуњивачи»), те јасна правила и механизме пријављивања и у државном и у приватном сектору. ЕУ захтева и да се донесу закони који регулишу ову материју,⁷⁸⁹ али и закони о слободном приступу информацијама (и установљење или јачање положаја независног Повереника за слободан приступ информацијама) и финансирању политичких странака и интересних група.

Као услов је важно и да се формирају независна тела која ће примењивати наведене законе и вршити ефикасан надзор јавних набавки, приватизације, буџетских издатака, изградње и просторног планирања, а притом бити под спољном финансијском контролом да би се избегли сукоби интереса између њихових представника, државних службеника и приватног сектора. Захтеви иду и у правцу формулације прецизних кодекса понашања, који одређују шта јесте а шта није дозвољено, и који подлежу сталном процесу надгледања и успостави веза између домаћег законодавства и међународних конвенција. У том смислу услов за пријем у чланство ЕУ је и хармонизација законодавства држава-кандидата са европским и међународним стандардима, односно практична примена међународних конвенција. То укључује унутрашње мере и стратегије у борби против корупције и иницијативе за побољшање међународне сарадње у овој сфери док је за приватни сектор неопходно да, поред кодекса понашања, постоје и друге мере које повећавају корпоративну друштвену одговорност, а истовремено спречавају случајеве корупције.

5.3. Реформа правосуђа

Један од важнијих услова за државе-кандидате на путу пријема у чланство Европске уније је реформа правосуђа која подразумева успостављање модерног и ефикасног судског система. Бројне притужбе грађана на прекомерна кашњења⁷⁹⁰ и немогућност извршења судских пресуда, као и коруптивно понашање запослених у правосуђу рађају потребу за спровођењем реформи на свим нивоима правосудног система у циљу успостављања правне сигурности и владавине права.⁷⁹¹ Циљ је да „структура власти и прерогативи

⁷⁸⁹ Закон о заштити узбуњивача („Сл гласник РС”, Број 128/2014), почео са применом 05.06.2015. год.

⁷⁹⁰ „ЕК замера велики број судских случајева који су у процедури дуже него што би смели да буду и, према проценама, има их око милион... Осим ефикасног судства, Србија, ако хоће да напредује ка ЕУ, мора да има и независно правосуђе, а то подразумева промену Устава...” (Јевтић Жељка, *Ево зашто црвенимо пред ЕУ*, Blic online, <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/477459/Evo-zasto-crvenimo-pred-EU> (01.07.2014.))

⁷⁹¹ О владавини права се говори у првом (политичком) критеријуму из Копенхагена, али и у трећем који се односи на способности да се преузму обавезе чланства. Основни елементи *владавине права*, као суштинског дела реформе правосуђа и неопходног услова за изградњу и очување демократске државе и друштва, су: „законодавство које пружа потпуни ефекат људским правима и основним слободама; независно судство, ефикасна и приступачна средства правних лекова, правни систем који гарантује једнакост пред законом; затворски систем који поштује људску личност; политика силе у служби закона; ефикасна извршна власт у спровођењу закона и способна да успостави друштвено-економске услове неопходне за живот у заједници.”

различитих власти буду засновани на владавини права, што ће довести до нарочито ефикасног и доступног начина правне заштите, независног правног система који гарантује једнакост пред законом и извршном власти која је у потпуности подвргнута закону.”⁷⁹² Ако претпоставимо да су поуздане правосудне институције и предвидив и транспарентан правосудни систем основа ефикасног политичког и економског развоја држава-кандидата, инсистирање политике условљавања на владавини права представља основу напретка и интеграције ових држава у структуру ЕУ.

Овако конципиран правни систем је пресудан за социјалну једнакост, развој приватног сектора и добру владавину уопште јер су наведене институције слабе у транзиционим државама-кандидатима, па ЕУ финансира реформу правосуђа. Области које ова реформа обухвата су: реформа судства држава-кандидата, укључујући судове опште и посебне надлежности; уставни и законски оквир на који се судски систем ослања; као и остале сегменте – министарство правде, тужилаштво, органе за извршење заводских санкција, правне факултете и независне правосудне професије и друге органе специфичне за државе-кандидате. Циљ је повратак поверења грађана у правосудни систем и запослене у њему. Реформа правосуђа подразумева и промену професионалних структура и решење проблема наслеђених пракси претходног система, а који су опет подложни политичкој злоупотреби постхладноратовске „демократије”, па ЕУ инсистира и на едукацији запослених у правосуђу.

Поред наведених, слабости држава-кандидата у сфери правосуђа на које указује ЕУ су и следеће: „комплексан и широк систем судова; компликован оквир прописа и органа; нејасни стандарди избора, напредовања и опозива носилаца правосудних функција; застарелост функционисања правосудне администрације; терет административних послова на судијама; непостојање капацитета за планирање, утврђивање буџета и мерење резултата; застарели систем институција за извршење заводских санкција; недостатак континуиране обуке носиоца правосудних функција; неадекватан програм на правним факултетима; лоше опремљени и одржавани објекти; недовољно коришћење информационе технологије и аутоматизованих система,”⁷⁹³ и неадекватан процес хармонизације⁷⁹⁴ законодавства са нормама и стандардима међународних организација.

(Према: Fierro Elena, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, P.O. Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands (2003), стр. 123-124.)

⁷⁹² *Cotonou Agreement*, Члан 9 (2) став (параграф) 3 (*Cotonou Agreement* - http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/03_01/pdf/cotonou_2006_en.pdf (06.06.2012.))

⁷⁹³ Према: Национална стратегија реформе правосуђа РС - <http://www.zakon.co.rs/nacionalna-strategija-za-reformu-pravosudja.html> (19.09.2012.)

⁷⁹⁴ Проблеми у вези хармонизације законодавства (трансфер правила) су очигледни у процесу пријема у чланство ЕУ. Хармонизација ЕУ и националних правних система држава--кандидата се одвија кроз процес

Како би анулирали ове и друге недостатке⁷⁹⁵ и обезбедили грађанима приступ правди, равноправан третман на суду и правично суђење владе држава-кандидата се обавезују на усвајање и спровођење програма реформи.

У смислу наведених слабости, услови које ЕУ намеће државама-кандидатима у оквиру реформе правосуђа су: независно управљање; независан буџетски орган; независно утврђивање унутрашњег уређења и рада судова; отворени процес избора, напредовања, одговорности, и престанка правосудних функција; одговарајући приступ судским евиденцијама и поступцима; јасни стандарди за оцену резултата рада у правосуђу; делотворна судска управа и руковођење судовима; ефикасно коришћење ресурса; бољи приступ правосуђу; стандардизовани систем обуке и стручног усавршавања; модерна мрежа судова и сл. Од држава-кандидата се очекује да испуњавајући наведене услове реформишу правосуђе на начелима независности, транспарентности, одговорности и ефикасности, што обезбеђује оквир за развој и организовање правосудних институција као и институција повезаних са правосуђем. Применом ових начела, а поштујући стандарде и норме релевантних међународних докумената, лакше се спроводи процес пријема у ЕУ.⁷⁹⁶

- Проблем који се односи на *независност правосудног система*, као посебан императив реформе правосуђа, је што овлашћења за дефинисање политике у систему судства и тужилаштва увелико припадају министарствима правде држава-кандидата ограничавајући

доношења закона и трајно утиче на правне и политичке институције. Пресирање држава-кандидата, у оквиру политике условљавања, да ускладе законе са правилима и стандардима ЕУ говори да су ове државе слабе и да немају јаке државне институције и капацитете, па су у подређеном положају и подложне спољним утицајима. Исход је усвајање правила ЕУ, али са неизвесном имплементацијом. Не само што је након хармонизације закона мало практичних резултата и што се примена одлаже, већ су, у областима у којима европски прописи нису прецизирали одговорност, „влада држава-кандидата углавном биле у стању да игноришу притисак ЕУ. Тако је, нпр. услов да влада спроведе консултације са свим друштвеним актерима учинио мало да промени стање односа између државе и друштва у било којој држави-кандидату. Друштвене структуре су ретко укључене у усвајање европске политике. Иако многи од њих имају редовне и директне контакте са званичницима ЕУ и са њиховим владама, изостају суштински утицај и практичне последице.” (Према: Sissenich Beate, *Building states Without Society – European Union Enlargement and the Transfer of EU Social Policy to Poland and Hungary*, Lexington Books, A division of Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 4501 Forbes Boulevard, Suite 200, United Kingdom (2007), стр. 5.) У том смислу ЕУ подстиче изградњу владиних институција у државама-кандидатима и интересне групе које ће имати утицај на хармонизацију.

⁷⁹⁵ Списак недостатака је дуг – „Када је реч о правосуђу, Комисија наводи да подаци из истрага цуре у таблоиде, чиме се крши претпоставка невиности, не функционише систем случајно изабраног судије, нема правоснажних пресуда у области борбе против организованог криминала и корупције, не постоји јасан систем евалуације судије и тужилаца, проблем је нејасно кривично дело „злоупотреба службеног положаја”...” (Спаић Тамара, *Пет ствари које Србија мора хитно да уради*, Blic online, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/501370/Pet-stvari-koje-Srbija-mora-HITNO-da-uradi>) (10.10.2014.)

⁷⁹⁶ Нпр: Основна начела независности судства (Резолуција Генералне Скупштине УН (1985.), УН - <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx> (09.02.2013.)); или Европска повеља о закону за судије (Стразбур, 9-10.07.1998.), <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1766525&Site=COE> (31.07.2015.).

могућност судова да решавају слабости у раду, а то представља и оправдање судовима за лоше резултате.⁷⁹⁷ Да би се избегла опасност да министарства правде узурпирају надлежности, захтева се да правосудни систем има овлашћења у правцу независног утврђивања политике, правила рада и располагања буџетом, јер контрола над сопственим процесним правилима, особљем и буџетом отежава политички утицај, па је услов да се законом формирају независни органи и успостави функционална веза са њима да би се омогућио пренос надзора над радом судова са министарства правде на независна тела.⁷⁹⁸ Такође, у складу са принципом парламентарне одговорности министарства правде за стање и функционисање правосудног система, надлежност министарства би се усмерила на примарне функције законске реформе у области права, хармонизацију законодавства, управљање затворским системом, као и административни надзор над тужилаштвом.

Независност судства увођењем независног судског буџета⁷⁹⁹ подразумева успостављање инфраструктуре и капацитета за адекватно планирање и делотворно административно и финансијско управљање у оквиру правосуђа. Важно је и да судије и тужиоци примају

⁷⁹⁷ Нпр. према *Уставу РС* („Службени гласник РС”, 98/2006) судска власт је јединствена на територији РС, судови су самостални и независни у раду и суде на основу Устава, закона и других општих аката (када је то предвиђено законом), опште прихваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора. Судске одлуке се доносе у име народа, заснивају се на Уставу, закону, потврђеном међународном уговору и пропису донетом на основу закона. Основна начела о независности судства, независности и самосталности судија која су прокламована Уставом потврђена су и одредбама *Закона о судијама* („Службени гласник РС” бр. 116/2008, 58/2009, 104/2009 и 101/2010), као и *Закона о уређењу судова* („Сл. гласник РС”, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - др. закон, 78/2011 - др. закон, 101/2011 и 101/2013) који прописује да судска власт припада судовима и независна је од законодавне и извршне власти, да су судске одлуке обавезне за све и да не могу бити предмет вансудске контроле (члан 3, ст. 1 и 3), а може их преиспитивати само надлежни суд, у законом прописаном поступку. Према члану 6, забрањено је коришћење јавног положаја, средстава јавног обавештавања и било које јавно иступање којим се непримерено утиче на ток и исход судског поступка, као и сваки други утицај на суд и притисак на учеснике у поступку. (Параграф - http://paragraf.rs/propisi/zakon_o_uredjenju_sudova.html (31.12.2013.))

⁷⁹⁸ У оквиру политике условљавања се захтева да тела која се уводе реформом правосуђа буду предмет судске контроле, да редовно подносе извештаје јавности или парламенту, али и да њихов састав гарантује независност од владе и администрације, па би она требало да су састављена искључиво од судија/тужилаца. Уколико је састав помешан (нпр. универзитет, правна професија) услов је да буду одабрани компетентни чланови, на транспарентан начин, и да најмање половина буду судије и тужиоци бирани од своје бранше. Улогу министра правде, ако је члан, требало би дефинисати и ограничити (није препоручљиво да може да гласа о свим темама, посебно о именовањима, како би се избегао политички утицај на те одлуке). Битно је избећи утицај политике и у процесу именовања и унапређења, као и разрешења, судија и тужилаца. Кандидате за правосудне функције мора да бира и да разрешава, независно тело у транспарентној процедури у складу са јасним стандардима. Услов је и да одлуке у дисциплинским поступцима за судије и тужиоце буду слободне од спољних или унутрашњих утицаја. Понашање које може да доведе до разрешења или дисциплинских санкција, као и процедуре за исте, морају бити јасно дефинисане. На одлуке дисциплинских органа мора постојати право жалбе. Не би требало да постоји ни могућност (осим због дисциплинских разлога) да се судије или тужиоци премештају са одређеног положаја или суда без њиховог пристанка.

⁷⁹⁹ Нпр. у Србији – примедбе да упркос извесном утицаја судова на процес израде буџета, Министарство финансија, са Министарством правде, има кључну улогу у дефинисању и расподели буџета. Тенденција у региону је да се буџетска овлашћења преносе на оне који су свесни оперативних приоритета, а то су судови, како би се рационализовао утрошак средстава, и развио степен одговорности код буџетских корисника.

адекватну плату, пензију и накнаде за боловања и да имају право и дужност на усавршавање.⁸⁰⁰ Да би се спречиле пристрасне одлуке додељивање случајева мора да прати објективне критеријуме – да буде случајно, или по одређеном редоследу, узимајући у обзир предмет специјализације што је гаранција независног судства и заштите од сумње у могућност утицаја на суђење, али и инструмент за равномерно оптерећење судија и једнак положај грађана пред судом. И тужиоци би требало да буду независни од сваке врсте утицаја и слободни да упуте суду било какве правне аргументе. Неопходно је и да сталност мандата судијске и јавнотужилачке функције, као једна од основних гаранција судске независности, буде гарантована уставима држава-кандидата.⁸⁰¹ Важно је и независно административно управљање и независно утврђивање унутрашњег уређења и рада судова, као и принцип унутрашње судске независности.⁸⁰²

- Ако говоримо о *транспарентном правосудном систему* као услову за пријем у чланство Европске уније то подразумева отворени процес избора, напредовања, одговорности, и престанка правосудних функција; одговарајући приступ информацијама из евиденција и поступака; и боље односе с јавношћу. У том контексту морају бити доступне информације о поступку именовања судија и тужилаца (уставном и правном основу, процедурама, надлежним органима, примењеним критеријумима и правним лековима), као и редовна и систематска процена радних места у правосудју, а да би се на одговарајући начин планирало запошљавање судија и обезбедила фер конкуренција, те да поступци избора, напредовање и разрешења судија буду транспарентни и засновани на резултатима рада и у складу са унапред успостављеним системским и прецизним критеријумима утврђеним законом, и објективном проценом професионалног искуства, способности и заслуга.

⁸⁰⁰ Државе-кандидати, уз помоћ ЕУ и других међународних организација, морају обезбедити припадницима правосудних функција средства неопходна за правилно обављање дужности, и да се њихове плате и материјални положај утврђују тако да омогуће заштиту од политичких и других притисака на одлучивање.

⁸⁰¹ Нпр. у Србији је судијска функција *стална*, изузев код првог избора (члан 146, *Устав РС* („Службени гласник РС”, 98/06)), односно траје непрекидно од првог избора за судију до навршења радног века (члан 12 став 1, *Закон о судијама*), а може престати под условима предвиђеним законом. Лице које се први пут бира за судију бира се на три године. Судији престаје радни век кад напуни 65 година живота или 40 година стажа осигурања, по сили закона. Изузетно одлуком Високог савета судства, по захтеву председника суда, судији се може продужити радни век за још две године. Такође, *Устав РС* и *Закон о јавном тужилаштву* („Службени гласник РС” број 116/08, 104/09 и 101/2010) прописују да Државно веће тужилаца бира заменике јавних тужилаца за трајно обављање функције. У оквиру реформе правосудног система међународне организације инсистирају и на унапређењу аутономије, одговорности и делотворности *тужилаца*. Захтева се да тужиоци своју функцију врше самостално, под управним надзором Министарства правде које наступа испред Владе државе-кандидата, а у складу са јасним критеријумима продуктивности који су у сагласности са објективним стандардима квалитета и ослобођени политичког утицаја.

⁸⁰² Овај принцип подразумева независност сваког појединачног судије у оквиру правосудја – сваки судија, без обзира на место у судском систему у стању је да суди независно од осталих судија и председника судова.

Што се тиче приступа информацијама из судских поступака, он је обично ограничен на странке у поступку, адвокате и уски круг других лица, чиме се штити приватност странака, али истовремено и ограничава увид јавног мњења и медија поступцима пред државним органима. Ако имамо у виду искуство неких држава-кандидата, где је режим манипулисао судијама и тужиоцима ради постизања политичких циљева, приступ јавности је важан стандард транспарентног правосудног система. У супротном јавност не разуме судске процесе, а медијима је тешко да о њима објективно извештавају, па постоји могућност дезинформисања јавности и нетачног извештавања медија. Активан однос према *јавном мњењу* и учешће јавности постао је услов не само због притужби грађана против судова и зато што између опште јавности и припадника правосуђа постоје разлике у разумевању суштине процеса у правосуђу, већ и ради тога што многи грађани у државама-кандидатима не разумеју у потпуности функцију судова, судија и тужилаца.⁸⁰³

- Захтеви за *одговорним правосудним системом* као делом реформе правосуђа подразумевају јасне стандарде за оцену успешности вршења правосудних функција и резултата рада, делотворно управљање предметима и ефикасно коришћење ресурса у правосуђу. Поставља се питање да ли министарства правде и судови држава-кандидата имају капацитете за наведене обавезе. Услов су и јединствени стандарди и стално ажурирање статистичких информација, било на нивоу система или на нивоу појединачних судова, како би адекватно пратили и анализирали рад припадника правосудних функција што би омогућило ефикасну контролу. Зато се захтева да министарства правде и независна судска тела држава-кандидата врше надзор над редифинисањем процеса и стандарда припреме и преноса статистичких података о ефикасности судова и судија како би се постигао виши ниво тачности, доследности и усклађивања са најбољим праксама ЕУ.

Очекује се и увођење правила и процедура које ће лишити судије административних послова, како би се њихово време и стручност усмерили на теме које су судијске што спречава велики број нерешених предмета и примену прекомерних судијских ресурса. То је и разлог очекивања да се вансудски, административни, задаци доделе административном особљу. У том смислу се јачање административних капацитета мора извршити употребом модерних информационих технологија и аутоматизацијом обраде предмета.⁸⁰⁴ У истом контексту, говорећи о ефикасности коришћења ресурса у правосуђу,

⁸⁰³ Последица је да грађани невољно користе судове у остварењу правне заштите, а да би разумели и подржали правосудни систем и променили лошу слику о судијама и правосуђу морају се едуковати.

⁸⁰⁴ Информатичка модернизација подразумева интегрисани софтвер који омогућава компјутеризоване архиве у судовима и израду прецизних статистичких извештаја о раду судова и броју заосталих предмета и обиму посла и оптерећености појединачних судова и судија, што даје јасне параметре за рационализацију мреже судова и смањење расхода. Да би судије и тужиоци деловали ефикасно у смислу вођења докумената услов је да имају адекватно особље за подршку, као и ИТ опрему и приступ базама података са судском праксом

ургентно се захтева примена нагодби које би надзирали судови, а у циљу убрзања процесуирања случајева, односно због захтева за правном заштитом у „разумном року” (како прописује члан 6 Европске конвенције о људским правима).⁸⁰⁵ Видимо да су многи од ових захтева упућени и у правцу остварења ефикасног правосудног система.

- *Ефикасан правосудни систем* подразумева бољи приступ правосуђу, стандардизовани систем обуке и стручног усавршавања запослених и модерну мрежу судова у државама-кандидатима. Приступ правосуђу је ограничен оскудним могућностима правне помоћи, лошим законским оквиром и недостатком информација, а последица је да становништво често не добија адекватне услуге, а и отежана им је доступност правди. Зато се, путем програма правне помоћи, захтева стална промоција равноправног приступа правосуђу укључујући сиромашне грађане. Услов је и постојање централизованог тела за правну помоћ које ће да надгледа помоћ оптуженима у парничним и кривичним поступцима и да одобрава и стандардизује начин утврђивања доступности материјалним средствима свих учесника у поступцима. Очекује се и да се програми алтернативног решавања спорова (медијација) одвијају и унапређују у оквиру и под надзором независних тела.

Захтеви за стандардизованим системом стручног усавршавања запослених у правосуђу постоје јер обуку и едукацију судија у државама-кандидатима обично врше невладине и донаторске организације.⁸⁰⁶ Наставни планови и програми на правним факултетима морају инсистирати на практичној обуци будућих носиоца правосудних функција и адвоката, али и да јачају катедре које припремају правнике за рад у правосуђу. Постоје и услови да се, под надзором независних органа, оснују и раде национални институти за обуку у правосуђу, опет ради стандарлизованог професионалног усавршавања запослених у правосуђу. Захтев је да се обука односи на технике управљања предметима да би се решавало питање знатног броја заосталих предмета. У контексту услова за модерну мрежу судова један од захтева је да се избегну следеће ситуације: да неколико великих судова у градовима решавају највећи број предмета, да у „мањим” судовима број предмета минималан, као и да Врховни суд буде оптерећен великим бројем предмета.

виших судова и новог законодавства за шта је потребно решити проблеме буџетских ограничења и јачање структуре и управе у правосуђу.

⁸⁰⁵ Европска конвенција о људским правима - <http://www.hri.org/docs/ECHR50.html> ; <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?MA=3&CM=7&CL=ENG> (12.11.2012.)

⁸⁰⁶ Важно је да се за дипломиране правнике организује стажирање и даља обука у судству, као и за судије и тужиоце и административно особље уз усклађивање са етичким кодексом за носиоце правосудних и тужилачких функција; али и посебна обука за административно особље – службенике у судовима и канцеларијама тужилаца (за управљање предметима, информационе технологије, односе са јавношћу, итд.).

У оквиру реформе правосуђа од држава-кандидата се захтева и *реформа институција повезаних са правосуђем*, пре свега система извршења заводских санкција. Проценат притворених и осуђених лица у односу на укупну популацију је обично висок, делимично и зато што се ванзаводске санкције минимално користе, а затворски капацитети су недовољни. Притворена и осуђена лица бораве у условима који нису у складу са међународним стандардима о људским правима. Последица скромних могућности за спровођење програма преваспитавања и стручног оспособљавања (и затвореника и запослених) је да низак степен ресоцијализације постаје лошији.⁸⁰⁷ Очекује се да ради решења наведених проблема реформа буде заснована на три основна циља: чување сваког притвореника и осуђеника на безбедан и сигуран начин у хуманим условима и у складу са међународним стандардима; промовисање других врста санкција за кажњавање и преваспитавање осуђених лица осим заводских; и смањење стопе поврата по отпусту. Ови циљеви захтевају сарадњу између актера у правосуђу, а ради лакшег функционисања, избегавање преклапања надлежности и ефикасне комуникације.

Реформа правосуђа у државама-кандидатима подразумева и услове који се односе на друга питања као што су: судови изван редовног правосудног система (војни судови); организација судског система; статус и имунитет судија и тужиоца; хијерархијски систем тужилаштва; број судова (по врсти суда); надлежности и функције судова; број судија, тужилаца и бранилаца; број и надлежности судских извршитеља и јавних бележника; проценат жена и припадника етничких мањина у правосудним професијама; начини спречавања сукоба интереса и тд. Услови које намеће ЕУ могу бити и једнак приступ судовима физичких и правних лица из држава-чланица без дискриминације у поређењу са држављанима држава-кандидата,⁸⁰⁸ али и важне информације о притвору са аспекта поштовања људских права,⁸⁰⁹ инспекцији у судовима и тужилаштвима; поступку

⁸⁰⁷ Систем извршења заводских санкција је суочен и са изазовима као што су: проблем здравствене заштите (употреба дроге), поступање са посебним групацијама затворске популације (нпр. лица која захтевају појачане мере безбедности), и већи број малолетних преступника. Помоћ ЕУ у овом смислу је скромна у поређењу са другим институцијама за спровођење закона (судови и полиција).

⁸⁰⁸ Устав РС („Сл. гласник РС”, бр. 98/06) на општи начин прописује да су сви једнаки и да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације по било ком основу. Физичка и правна лица држава-чланица ЕУ имају, дакле, једнак приступ институцијама правосудног система Србије као и држављани Србије. Странци имају право да користе свој језик у поступку пред судом, другим државним органом или организацијом која врши јавна овлашћења, када се решава о њиховом праву или обавези. Незнање језика на коме се поступак води није сметња за остваривање и заштиту људских и мањинских права. Свакоме се јемчи право на бесплатног преводиоца ако не говори или не разуме језик који је у службеној употреби у суду и право на бесплатног тумача ако је слеп, глув или нем. Сваки грађанин има право да независан, непристрасан и законом установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.

⁸⁰⁹ Нпр: разлози за притвор, продужење притвора, притвор након објављивања пресуде; обезбеђивање хуманих и безбедних услова за притворенике и правила продужавања истог; просечно време задржавања у притвору пре извођења пред надлежни орган; просечно време између законитог хапшења и лишења слободе неког лица и суђења; минимална и максимална дужина трајања притвора; одлуке о лишавању слободе и

премештаја између судова и подручја; етичком кодексу за припаднике правосуђа; гаранцијама за осигурање (и ограничење) јавног саслушања пред судом; претпоставци невиности (како се примењује у пракси и на који начин је гарантовано право одбране).

Од држава-кандидата се очекује и да обезбеде податке о: конкретним националним законским и управним мерама којима је сврха спречавање мучења, нечовечног или понижавајућег поступања и кажњавања у државним установама, затворима и полицијским станицама;⁸¹⁰ законском оквиру и механизмима заштите сведока; механизмима изручења другим државама и мерама којима се онемогућава да лице буде премештено, протерано или изручено некој држави када постоји ризик да ће оно бити подвргнуто смртној казни, мучењу или другом нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању; ратификацији и имплементацији Римског статута о Међународном кривичном суду (МКС)⁸¹¹ и изузецима од истог које примењују државе-кандидати укључујући билатералне споразуме о имунитету којима се одобравају изузимања из надлежности МКС-а; (не)могућности двоструког суђења или кажњавања у кривичним поступцима за исто кривично дело; али и о томе да ли се у кривичном поступку јемче права жртава кривичних дела, као и о правичној и одговарајућој накнади за повреде које су жртве претрпеле.

Постоје и специфични услови према конкретним државама-кандидатима. На пример, у случају пријема Србије у чланство ЕУ постављају се питања законских решења и праксе о ратним злочинима – надлежност судова и тужилаштва и финансијска и ситуација у погледу људских ресурса (постоји ли специјалистичка обука правосудног кадра (тужиоци, адвокати, судије) за процесуирање домаћих предмета у области ратних злочина); прихвата ли Србија концепт командне одговорности; колико предмета је процесуирано и лица оптужено за ратне злочине и да ли је списак јаван; да ли је Србија спремна да у потпуности сарађује са МКТ за бившу Југославију у домаћим судским процесима за ратне

притвору (по службеној дужности или на захтев осумњиченог); одвојеност притвореника од осуђеника; посебна пажња (и прописи) о затвореницима са психичким сметњама и младим преступницима; систем алтернативних заводских санкција, нпр. мере надзора, условне казне и условни отпуст (односно затворских пресуда према алтернативним пресудама); и тд. (Нпр. у РС, према члану 237 *Закона о извршењу кривичних санкција* („Сл. Гласник РС”, бр. 55/2014) притвореник се смешта у посебно одељење завода затвореног типа, одвојено од осуђених... Приликом смештаја притвореника води се рачуна о ранијој осуђиваности, здравственом стању, личним склоностима, језику који говори и разуме и врсти кривичног дела које му се ставља на терет... одвојено се смештају и притвореници који су заједно учествовали у извршењу кривичног дела. (Параграф - http://paragraf.rs/propisi/zakon_o_izvršenju_krivicnih_sankcija.html) (16.07.2014.))

⁸¹⁰ Нпр. инспекцијске мере притворских центара и полицијских станица и мере осигурања истраге поводом навода о злостављању од стране чувара реда и мира, и јачање служби унутрашње контроле.

⁸¹¹ *Закон о потврђивању Римског статута МКС* ступио је на снагу јула 2001. год. („Службени лист СРЈ – Међународни уговори”, број 8/01). *Закон о сарадњи са МКС* ступио је на снагу 11.09.2009. год. („Службени гласник РС”, број 72/2009). Новембра 2009. год. Влада РС је одредила представника и заменика представника РС у Скупштини држава-чланица МКС-а, као и заступника РС пред МКС-ом.

злочине и прихвати доказни материјал и документацију МКТ-а за бившу Југославију, као и транспарентно међународно праћење судских процеса за ратне злочине, те да закључи споразуме о изручењу који се односе на ратне злочине са суседним државама.⁸¹² Задовољавајући одговори на ова и друга питања и испуњење стандарда и услова за пријем држава-кандидата у чланство ЕУ, обезбедиће фер суђење и разумно време за доношење одлука, дакле побољшан приступ грађана правди, следствено и њихово поверење у независан, одговоран, транспарентан и ефикасан правосудни систем.

5.4. Тржишна економија и реформа економског система

Оно што је одувек представљало суштину политике условљавања Европске уније, је, поред демократизације, била либерализација тржишта тј. отворена тржишна економија. Термин тржишна економија је амбивалентан. Наиме, иако тржишна економија представља слободан тржишни систем у коме се одлуке о инвестирању и алокацији ресурса, производњи, дистрибуцији и потрошњи, о нивоу цена роба и услуга, као и конкуренцији, доносе на основу понуде и потражње,⁸¹³ односно кроз колективне акције појединаца или предузећа којима је основни мотив профит, ипак је слобода тржишта, генерално, ограничена. Владе свих држава чија привреда има префикс „тржишна” имају извесну улогу у вођењу тржишне привреде и решавању неједнакости тржишта и производње, па интервенишу у већој или мањој мери у циљу контролисања понуде и потражње, а због промоције здравог тржишног такмичења и спречавања злоупотреба и монопола. Дакле, мада се одлуке (супротно планској привреди где одлуке владе утичу на готово све аспекте економског деловања државе у питању) доносе по законима тржишта, економија ипак није препуштена стихији и постоји одређени степен планирања од стране дате државе. У том смислу имамо ситуацију да се (иако стоје чврсто на становишту да имају тржишну привреду, препуштајући тржишним снагама да регулишу активности) већина развијених држава могу класификовати у групу држава са мешовитим економијама јер владе интервенишу у мери у којој процене да је то потребно како би се обезбедила економска стабилност.

Отворена тржишна економија је у постхладноратовском периоду⁸¹⁴ виђена као начин прелаза из социјалистичког у капиталистички систем, и то због тога што је став ЕУ био да

⁸¹² Република Србија је закључила Уговор са Црном Гором о изручењу 2009. год, као и Уговор о изменама и допунама наведеног уговора 2010. год. (Министарство правде и државне управе РС - <http://arhiva.mpravde.gov.rs/lt/articles/medjunarodne-aktivnosti-eu-integracije-i-projekti/medjunarodna-pravna-pomoc/preuzimanje-potpisanih-ugovora.html> (10.11.2014.)).

⁸¹³ Тржишна економија је заснована на претпоставци да су тржишне силе, као што су понуда и потражња, најоптималнији начин за организацију тржишта.

⁸¹⁴ У том периоду, посебан проблем за међународне финансијске институције и организације су представљале транзиционе земље које су спровodeћи привредне реформе напуштале централну планску

финансијска и техничка помоћ могу бити ефикасне само у контексту економског система који је тржишно оријентисан.⁸¹⁵ Услов отворене тржишне економије са слободном конкуренцијом, као карактеристичан за пријем у чланство ЕУ, један је од принципа на којима се заснива економска политика ЕУ и држава-чланица.⁸¹⁶ „Заокружење унутрашњег тржишта је, у оквиру европског процеса уједињења, увек сматрано централним интеграционим принципом. Последицим дејством на друге политичке области (*»spill-over«*), концепт унутрашњег тржишта допринео је продубљивању интеграције, па ће и убудуће имати кључну улогу у процесу европског уједињења.”⁸¹⁷ Копенхашки критеријуми изричито условљавају пријем у чланство постојањем функционалне тржишне

привреду и трансформисале је у тржишну привреду. Ове промене су пратили многи проблеми, и то: структура трошкова, односно висока јавна потрошња (повећање броја запослених у државном сектору), слаби институционални капацитети, али и погоршање у спољнотрговинским односима због слабе екстерне конкурентности, те смањена производња, успоравање привредног раста, фискална недисциплина, смањење штедње и резерви, пораст инфлације, недостатак инвестиција, застарела индустрија, празан пензиони фонд. У већини земаља наведене слабости су постојале због дубоко укоревених структурних поремећаја. Без жеље и могућности за решавањем наведених проблема, спас је потражен у иностраним кредитима. За многе земље није било могућности екстерног финансирања, па су се обраћале међународним финансијским институцијама и организацијама за помоћ, а резултат су били Програми подршке међународних финансијских институција и организација и њихово увећано кредитирање. „Програми подршке подразумевају структурно прилагођавање, ценовну и трговинску либерализацију, дерегулацију тржишта рада, приватизацију и друге политике.” (Према: Грубишић З., Нишавић З., *Стабилизациони програми Међународног монетарног фонда: Развој сарадње са Србијом и даље перспективе*, Економист, Савез економиста Србије и Црне Горе (vol.44, No. 1), Београд (2006), стр. 88-99.)

Ове околности су поставиле озбиљан изазов за конципирање политике условљавања која је морала да буде разрађена и проширена у односу на традиционално ослањање на ограничење на страни потражње. Међународне финансијске институције и организације су закључиле да је значај структурних реформи на страни понуде, са циљем да се учврсти раст, важан део политике условљавања, као и да је неопходно да се условљавање више базира на акцијама које подразумевају не само краткорочан период, већ и средњорочно и дугорочно деловање. Прва лекција коју су међународне финансијске институције и организације научиле је да економска политика којој је циљ да подржи и учврсти раст привреде, као што је смањење владине интервенције у привреди и отварање привреде ка међународној конкуренцији, постаје битан сегмент политике условљавања. На другој страни, државе-кандидати су, након почетне незаинтересованости за наведене проблеме, а желећи сарадњу са међународним финансијским институцијама и организацијама, изразиле политичку спремност за реформом економског, али и државног сектора јер је један од основних услова транзиције ка тржишној економији смањење јавне потрошње. Ради се о реформи државне администрације, пензионог, образовног и здравственог система, као и о ефикаснијем раду државних компанија и локалних самоуправа.

⁸¹⁵ „Интересантан став заступа Жак Атали, француски професор економије, писац, политички аналитичар, специјални саветник Франсоа Митерана (*François Mitterrand*), оснивач Европске банке за реконструкцију и развој (*EBRD*) који је за Франсоа Оланда (*François Hollande*) урадио извештај о „позитивној економији.” Овај концепт подразумева да богатство које се ствара није циљ по себи већ да треба да служи општем интересу, за добробит будућих генерација.” (Према: Оташевић Ана, *НАТО нема више разлога да постоји*, (Интервју са Жаком Аталијем), Политика, <http://www.politika.rs/rubrike/Razgovor-nedelje/NATO-nema-vise-razloga-da-postoji.sr.html> (28.09.2014))

⁸¹⁶ Сходно чл. 2 и 3 УоЕЗ, државе-чланице ЕЗ спроводе економску политику поштујући начело слободне тржишне привреде која се базира на слободној конкуренцији (Уговор о ЕЗ - http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUgovori/11957E_Ugovor_o_osnivanju_EEZ-a_hrv.pdf (31.07.2014.))

⁸¹⁷ Weidenfeld Werner, Wessels Wolfgang, *Evropa od A do Š – Priručnik za evropsku integraciju*, Bundeszentrale für politische Bildung/Radna grupa za političko obrazovanje AG Breitenbildung, Fondacija Konrad Adenauer (2004), стр. 352.

економије и способношћу да се држава-кандидат, када постане чланица, бори са конкуренцијом и тржишним снагама унутар ЕУ. Припадност заједничком тржишту ЕУ подразумева и испуњавање услова везаних за питања услова рада и производње, али и за правна и политичка питања и решења везана за азил, имиграцију и визе, борбу против прекограничног криминала, као и за економску политику у области саобраћаја, енергетике и телекомуникација. Шефови држава-чланица отишли су чак тако далеко да су и мир и безбедност у Европи учинили зависним од остварења тржишне економије.

У контексту пријема у чланство ЕУ, Европска комисија упућује на појам тржишне економије следећим речима: „1) равнотежа између понуде и потражње је установљена од стране слободног узајамног деловања тржишних снага, 2) цене, као и трговина су либерализовани; 3) значајне баријере за улаз на тржиште (оснивање нових фирми) и излаз (банкротства) су одсутни; постоји правни систем, укључујући регулисање имовинских права; 4) закони и уговори могу бити спроведени силом (држава); макроекономска стабилност је постигнута, укључујући одговарајућу стабилност цена и одрживе јавне финансије и спољне рачуне; широк консензус о основама економске политике; финансијски сектор је довољно добро развијен да каналише штедњу у правцу продуктивних инвестиција.”⁸¹⁸ Услови за помоћ су јасни, а њихово испуњавање омогућава државама-кандидатима да, кроз међусобне трговинске преференцијале и зону слободне трговине, сарађују и отворе тржишта једни другима и, наравно, државама-чланицама. Међудржавне и прекограничне иницијативе, евидентно, укључују везе са другим земљама региона, са суседним државама-кандидатима и са државама-чланицама ЕУ.

У току примене политике условљавања ЕУ, а у циљу успостављања тржишне економије у државама-кандидатима тј. заједничког тржишта, укидају се царине и уклањају препреке у трговини којима државе прибегавају како би спречиле страну конкуренцију на свом тржишту. Страхови економски слабијих држава-кандидата (и држава-чланица) у односу на заједничко тржиште који се тичу конкуренције и квалитета производа, покушавају се одагнати истицањем социјалне димензије у регионалној, структурној и кохезионој политици. Преовлађује став да је учешће на заједничком тржишту ЕУ суштински важно за привредни и политички развој држава-кандидата који се превасходно заснива на извозно оријентисаној привреди.⁸¹⁹ Политика отварања заједничког тржишта подразумева преузимање заједничких тековина као што су слободан проток роба, капитала, услуга и људи, политика конкуренције, слобода отварања представништава предузећа, и прихватање осталих норми и стандарда унутрашњег тржишта, што би све требало да води

⁸¹⁸ Fierro Elena, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, P.O. Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands (2003), стр. 126.

⁸¹⁹ Има других ситуација и мишљења - видети фусноте 600 и 601.

увећању економског благостања. Заузврат, ЕУ има безбедносно-политички интерес за привредни развој који се огледа у испуњењу услова везаних за капацитете и квалитет производа, као и консолидацију демократије у државама-кандидатима.

Дакле, циљ »унутрашњег тржишта«⁸²⁰ је стварање јединственог европског економског простора без унутрашњих граница, односно „побољшање квалитета живота грађана, повећање ефикасности тржишта роба и капитала, побољшање оквирних услова у привреди, и боља искоришћеност могућности које пружа унутрашње тржиште у свету сталних промена.“⁸²¹ У том смислу очекује се да државе-кандидати усвоје и спроведу национални економски програм реформи. Како би се економије држава-кандидата оснажиле и припремиле за примену националних економских програма,⁸²² а у циљу преузимање обавеза и способности за спровођење реформи, оне се регионално усаглашавају на највишем нивоу (консултације премијера, парламената, регионалних и локалних власти) чиме се уједно подстиче добросуседска сарадња, али је неопходна финансијска подршка ЕУ. „Финансијска помоћ укључује макроекономску помоћ, подршку за реконструкцију и транзицију, економски развој и мере за подстицање приватних инвестиција. Приоритет ЕУ у пружању помоћи развоју приватног сектора укључују стварање добро регулисаног финансијског и банкарског сектора и техничку помоћ за побољшање правног и регулаторног оквира, укључујући и помоћ у законском усклађивању, реформи пореске структуре и правилан надзор у оквиру финансијског сектора.“⁸²³

У оквиру пријема у чланство ЕУ води се рачуна и о томе шта друге међународне финансијске институције и организације захтевају, као нпр. „мере економског опоравка

⁸²⁰ „Под европским унутрашњим тржиштем подразумева се заједничко тржиште Европске заједнице у ком су укинуте препреке слободном протоку роба, капитала, људи и услуга, у складу са уговорним правом ЕЗ. Унутрашње тржиште јесте основа остварења економске и монетарне уније, у којој се економске политике уговорно-институционално координишу, и у којој постоји само једна монета и једна монетарна политика коју спроводи Европска централна банка.” (Weidenfeld Werner, Wessels Wolfgang, *Evropa od A do Š – Priručnik za evropsku integraciju*, Bundeszentrale für politische Bildung/Radna grupa za političko obrazovanje AG Breitenbildung, Fondacija Konrad Adenauer (2004), стр. 348.)

⁸²¹ Саопштење Комисије предочено Европском парламенту и Савету 1999. год. (Према: *Ibid*, стр. 351.)

⁸²² „Директор за проширење у Европској комисији Кристијан Данијелсон (*Christian Danielsson*) је у расправи у Центру за европску политику објаснио да... земље Западног Балкан морају усвојити и спровести много уверљивији програм реформи, знатно шири од уравнотежења буџета и делотворнијег пореског система. Једна од поука недавне финансијске кризе је да земље морају трошити оно што зараде и оснажити економску конкурентност, подвукао је Данијелсон.” (Beta, *EU: Bez опорavka privreda Zapadno Balkana tesko do članstva*, Blic online,

<http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/509660/EU-Bez-oporavka-privreda-Zapadno-Balkana-tesko-do-clanstva> (09.11.2014.))

⁸²³ *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Volume 2, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 5804 NE Hassalo Street, USA (2000), стр. 495.

које ће обезбедити макроекономску стабилност, нова радна места, спровођење фискалне консолидације која би требало да заустави раст јавног дуга и да обузда високу јавну потрошњу, односно укупне трошкове за пензије и плате у јавном сектору, као и да смањи високу јавну потрошњу, пре свега у јавном сектору који је буџетски корисник, уз истовремену бригу о социјално најугроженијем слоју становништва.”⁸²⁴ Важно је да инсистира и на финансијској контроли тј. увођењу система интерне и екстерне контроле и ревизије буџетских корисника у државама-кандидатима, а у правцу контроле јавних финансија, али и новца из фондова међународних организација и уз могућности да независни државни органи спречавају и кажњавају злоупотребе. Ситуација у сектору надзора и контроле је ретко позитивна у државама-кандидатима. Нпр. у Србији, „нема потпуне евиденције јавне имовине, а унутрашње контроле су на маргинама. Апсурдно је колико су слаби контролни органи у области финансија попут буџетске инспекције. Ништа мање није важна ни јавност података.”⁸²⁵

Према речима Данијелсона „убедљив програм националних реформи и знатно снажнији механизам надзора ЕК-е за спровођење тих реформи биће снажан карактер Европске уније који ће уверити инвеститоре, али је национални приоритет стварање добрих услова за пословање. Инвестиције ће доћи само ако западнобалканске земље буду у стању да докажу примену чврстих планова и обавезу се на опипљиво побољшање услова и климе за инвестирање... Нови приступ ЕУ темељи се на укључивању шире заинтересованих актера у примену националних планова опоравка и приближавања економија региона степену развитка, циљевима и политици раста, конкурентности и већем запошљавању унутар ЕУ.”⁸²⁶ Очигледно је да је економска транзиција била и биће тешко спроводива и за грађане веома болна, али су „нужне темељите структурне реформе, укључујући јавна предузећа, као и либерализација тржишта радне снаге, уравнотежење буџетских трошкова, преустројство пензионог система и одрживо финансирање здравства.”⁸²⁷ Што се тиче страних инвестиција, за тржишну привреду и долазак инвеститора најважнији су добри и једнаки пословни услови за све и ефикасно и независно правосуђе.⁸²⁸

⁸²⁴ Према: Бета, Тањут, *Ево шта је влада договорила са ММФ*, В92.net, (http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2014&mm=11&dd=20&nav_id=926280) (20.11.2014.)

⁸²⁵ Немања Ненадић, Транспарентност Србија, (Јевтић Жељка, *Ево зашто црвенимо пред ЕУ*, Блиц online, <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/477459/Evo-zasto-crvenimo-pred-EU>) (01.07.201.)

⁸²⁶ Према: Бета, *ЕУ: Без опоравка привреда Западно Балкана тешко до чланства*, Блиц online, <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/509660/EU-Bez-oporavka-privreda-Zapadno-Balkana-tesko-do-clanstva> (09.11.2014.)

⁸²⁷ Бета, *ЕУ тражи „убедљив план опоравка”*, В92.net, (http://www.b92.net/biz/vesti/svet.php?yyyy=2014&mm=11&dd=09&nav_id=921868) (09.11.2014.)

⁸²⁸ Да наведени принципи могу бити искоришћени за добронамерне поруке, или својеврсне притиске, говори и изјава „амбасадора САД у Србији Мајкла Кирбија (Michael D. Kirby) да је функционална и динамична економија потпуно немогућа без плаћања завршених послова и ефикасног судског решавања привредних спорова и спорова мале вредности.” (Према: Бета, *Амбасадор САД: Мој рођак је престао да послује са*

5.5. Добросуседски односи и регионална сарадња

Морамо нагласити да, иако је подстицање регионалне сарадње дугогодишњи циљ Европске уније, ипак постоји универзални принцип мирног решавања спорова, па овај услов није стандард карактеристичан само за идентитет ЕУ. »Политика добросуседства« (»*Good Neighbor Policy*«) се први пут јавља у политици администрације председника САД-а Френклина Делано Рузвелта (*Franklin D. Roosevelt*) према Централној и Јужној Америци, којом је предложено одступање од традиционалног америчког интервенционизма. Рузвелт је преузео дужност председника уз најаву побољшања односа са земљама Латинске Америке. У циљу одржања стабилности у региону наглашена је потреба сарадње и трговине, а не примене војне силе. У говору поводом инаугурације, 04.03.1933. године, Рузвелт је изјавио: „У области светске политике посветио бих ову нацију политици доброг суседства--сусед који одлучно поштује себе, чинећи то, поштује права других.”⁸²⁹ Дипломатија тадашњег државног секретара Кордела Хала (*Cordell Hull*) је потврдила одбацивање привилегија САД-а према Латинској Америци. На Конференцији у Монтевидеу децембра 1933. године, САД-е су се одрекле права на једнострану интервенцију у унутрашње послове других земаља, а Хал је подржао декларацију фаворизовану од већине држава западне хемисфере да „ниједна држава нема право да се меша у унутрашње или спољне послове друге државе.”⁸³⁰ Истовремено, Рузвелт је изјавио: „Од сада се политика САД-а дефинитивно супротставља оружаног интервенцији.”⁸³¹ Резултат ове политике је да је већина држава Латинске Америке пришла савезницима у II светском рату, али је иста политика након рата била напуштена због нарушавања односа изазваног америчком политиком у Европи и Азији.

Ренесанса концепта добросуседства, у модификованом облику и условном карактеру, одиграла се на тлу Европе након Хладног рата, у процесу пријема држава-кандидата у чланство Европске уније. Узрок је став ЕУ да државама-кандидатима које нису решиле територијалне спорове не одобри статус држава-чланица јер су супротстављени интереси и историја међусобних антагонизама неких држава-кандидата могли постати регионални проблеми. С обзиром да мукотрпне и споре транзиционе реформе у државама-кандидатима могу да воде нарушавању мањинских права, потенцијално и етничких конфликта који могу да ескалирају, добросуседски односи, регионална сарадња и интеграције се сматрају факторима стабилизације и безбедности. Управо је развој ЕУ пример како се ови проблеми могу превазићи и како је могуће доћи до заједничких основних економских интереса, а затим, постепено, шире сарадње и евентуално

Србијом, Blic online, <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/473290/Ambasador-SAD-Moj-rodjak-je-prestao-da-posluje-sa-Srbijom> (13.06.2014.))

⁸²⁹ U.S. Department of State - <http://history.state.gov/milestones/1921-1936/GoodNeighbor> (10.12.2012.)

⁸³⁰ Ibid

⁸³¹ Ibid

пријатељских односа. У том смислу „ЕУ није циљ, него пут да се створи друштво у ком постоје европске вредности... ЕУ не може да решава проблеме прошлости, али може да их учини небитнима.”⁸³² Зато ЕУ промовише регионализам као један од кључних метода путем којих анимира државе-кандидате, па добросуседство није само општи појам који подразумева спремност да се сарађује са суседима, већ првенствено услов који пресири државе-кандидате да реше спорна питања у вези са границама и статусом мањина.

Иако је политика условљавања за чланство у ЕУ значајно унапредила међудржавну сарадњу и добросуседске односе приметимо и да је била јаче усмерена на поједине државе-кандидате. То и не чуди с обзиром да етничке тензије у суседству ЕУ, прикривене током хладноратовског периода, не само да имају међународни аспект, већ и постају актуелне почетком 1990-их година.⁸³³ То је разлог увођења концепта „добросуседства” као битног услова за пријем у чланство ЕУ којим се тражи да све земље Средње и Источне Европе превазиђу нерешене и отворене политичке проблеме, првенствено оне који се односе на мањине. Видели смо да је према првом копенхашком критеријуму свака држава-кандидат морала да обезбеди права мањина у смислу адекватне заштите у оквиру своје територије. ЕУ је једноставно извршила јак утицај на државе-кандидате да потисну своје историјске нетрпељивости једне против других.⁸³⁴ Наведени приступ политици условљавања нагласио је тадашњи француски министар за европске послове Ален Ламасур (*Alain Lamassoure*) речима: „пријем [у ЕУ] је могућ само за државе које одржавају добре односе са својим суседима. Ниједној држави са граничним или мањинским конфликтима неће бити дозвољено да се придружи.”⁸³⁵

Иако су мултилатерална сарадња и приближавање суседних држава виђени као комплементарни, равнотежа је поремећена у корист другог модела, па је политика сарадње извршена на билатералном, више него на мултилатералном нивоу. Концепт добросуседства може, дакле, бити протумачен и као супротан реторици која долази из Брисела, а која се фокусира на мултилатералним оквирима. По ставу Европског

⁸³² Елмар Брок (*Elmar Brok*), председник Спољнополитичког комитета Европског парламента. (Beta, *Dačić i Hrvati u otvorenom sukobu*, Tanjug, Večernji.hr, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=12&dd=02&nav_category=11&nav_id=931423 (01.12.2014.))

⁸³³ Нпр. питања везана за статус Мађара у Словачкој и Румунији. (Видети фусноту 618.)

⁸³⁴ Опширније видети у: Gardner Feldman Lily, *Reconciliation and legitimacy: Foreign relations and enlargement of the European Union* (1999) (У: Banchoff Thomas, Smith P. Mitchell, *Legitimacy and the European Union: The Contested Polity*, Routledge, London, 1999, стр. 66.); као и: Sijursen H., Smith K., *Justifying EU Foreign Policy: The Logics Underpinning EU Enlargement*, European Foreign Policy Unit Working Paper 2001/1, LSE, London (2001).

⁸³⁵ The Economist, ‘Whose Stability Pact?’ (18.03.1995.) (У: Dimitar Bechev, *Carrots, sticks and norms: the EU and regional cooperation in Southeast Europe*, Journal of Southern Europe and the Balkans, Volume 8, Number 1, April 2006, стр. 31. (University of Oxford - http://www.sant.ox.ac.uk/esc/docs/carrots_sticks.pdf (12.11.2014.))

парламента, регионална сарадња је неопходан елемент европских интеграција, а у циљу економског развоја и демократизације. Иако је овај модел мирољубиве сарадње ЕУ промовисала као пример, политика подршке регионализацији је ослабљена у Средњој и Источној Европи где је, парадоксално, имала највећи утицај. У том смислу је „пад Зида био веома важан европски догађај. У томе су, поред Немачке, учествовале и друге земље. То је био зачетак нове визије Европе и она је у извесној мери успела, али не онако како се желело. Један од главних успеха Европске уније је претварање непријатеља у суседе. У немачкој историји то је свакако успешан заокрет и... суштинско значење Уније. Та идеја није успела у потпуности у региону Балкана и данас опет не знамо куда то све води. Али визија непријатеља који постаје комшија је веома важна.”⁸³⁶

На конференцији Пакта стабилности ЕУ у Есену (због чега је услов добросуседства назван »Есенски критеријум«), 1994. године, шефови држава или влада су први пут представили услов „добросуседства” (*Good neighbourliness*),⁸³⁷ а предложено је и пуно учешће држава-кандидата у Пакту стабилности у контексту њиховог подстицања да постигну билатералне и мултилатералне споразуме којима ће се гарантовати мањинска права и границе. Значајан документ је био и, наведени, Извештај Европске комисије о проширењу – Агенда 2000 за јачу и ширу Европу,⁸³⁸ објављен у јулу 1997. године, где је истакнуто да проширење ЕУ не би требало да значи „увоз” граничних сукоба и да перспектива пријема у чланство делује као снажан подстицај да државе-кандидати реше граничне спорове. Комисија је даље разрадила овај услов тврдњом да би „пре приступања, кандидати требало да уложе све напоре за решавање било ког отвореног спора између себе, или спорова који укључују треће земље. У случају неуспеха, сложиће се да спор буде изнет и разматран пред Међународним судом правде.”⁸³⁹ Европски савет је 1999. године у Хелсинкију опет нагласио принцип добросуседства у вези са признањем Турске као државе-кандидата.

Сведоци смо да се крајем 1990-их година Европска унија суочавала са мноштвом потенцијално проблематичних граничних спорова у процесу проширења чланства, па је

⁸³⁶ Beck Ulrich, *Druga Evropa*, Pešćanik.net, <http://pescanik.net/druga-evropa/> (15.11.2014.)

⁸³⁷ Формално, услов добросуседства је био одговор на турско-кипарско питање и на кипарски захтев за чланство у ЕУ.

⁸³⁸ „С обзиром на историјска искуства балтичких држава са Русијом и одсуство формалних споразума о граници између њих, концепт добросуседства је од посебног значаја. Интересантно је да су и Агенда 2000 и Мишљење Комисије о апликацији балтичких држава за чланство занемариле ово питање. Игнорантски став се може тумачити као показатељ неспремности Европске комисије да укључи руску димензију у питање пријема држава-кандидата у чланство ЕУ.” (Према: Elsuwege Peter Van, *From Soviet Republics to EU Member State: A Legal and Political Assessment of the Baltic states' Accession to the EU*, IDC Publishers, Martinus Nijhoff Publishers and VSP, The Netherlands (2008), стр. 220.)

⁸³⁹ Закључци председништва Европског савета, 1999: став 4 (*European Council, Presidency Conclusions 1999*). (У: Tonra Ben, Christiansen Thomas, *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester University Press, Oxford Road, Manchester M13 9NR, UK (2004), стр. 135.)

решавање потенцијалних сукоба пре пријема у чланство потврђено као саставни део политике условљавања ЕУ. У том смислу је услов добросуседства еманација идеје европеизације и значајно је оснажен након грађанског рата на територији бивше Југославије. Дакле, „ЕУ управо стоји на становишту да, с обзиром да је регионална сарадња њена суштина, свака држава-кандидат, као услов за пријем у чланство, мора да докаже довољан степен способности да сарађује са суседним државама као предуслов за чланство.”⁸⁴⁰ ЕУ, у ствари, жели да нагласи да у процесу изградње демократије и националних држава, демократска транзиција нема шансе да опстане без консензуса о територијалним, људским и мањинским и другим спорним питањима (нарочито на Балкану).⁸⁴¹ Можемо рећи да је принцип регионалне сарадње, тј. добросуседство у оквиру политике условљавања, један од основних инструмента коју ЕУ користи у циљу смиривања тензија између држава-кандидата, али и њихове демократизације и економског прогреса. Ова тактика подразумева понуду политичких и финансијских подстицаја за државе-кандидате ако политички и економски сарађују са суседним државама.

Истовремено, политика добросуседства може, у извесним случајевима, да представља парадигму ригидне, што не рећи и принудне, политике условљавања.⁸⁴² У сваком случају је пример развоја политике условљавања, односно њене пролиферације зато што „укључује јачање демократије и владавине права, реформу правосуђа и борбу против корупције и организованог криминала; поштовање људских права и основних слобода, права синдиката и других основних стандарда рада, и борбу против мучења, као и спречавање злостављања; подршку развоју цивилног друштва...”⁸⁴³ Инсистирањем на основним цивилизацијским вредностима и прихватању норми и начина решавања проблема и конфликта и ван њених граница у смислу европске политике добросуседства, ЕУ учвршћује актуелну политику постизања регионалног мира према државама-кандидатима. Притом, афирмација демократије и људских права као основних компоненти политике условљавања, а у контексту прихватања и унапређења концепта добросуседства од стране држава-кандидата, представља обележје идентитета ЕУ као међународне организације либералних демократских држава, те користи политику условљавања као механизам за решавање и *превенцију* сукоба.

⁸⁴⁰ Wichmann Nina, *Democratisation Without Societal Participation?*, Lit Verlag Dr.W.Hopf Berlin, Germany (2007), стр. 257.

⁸⁴¹ Нпр. спор око имена БЈРМ није спречио њен пријем у бројне међународне организације у којима је и Грчка чланица. Међутим, БЈРМ је у незавидном положају јер спор може да спречи или одложи остварење аспирација за чланством у другим међународним организацијама. (Видети фусноту 589.)

⁸⁴² Видети примере везане за Србију-КиМ и „добросуседство” – фусноте 394 и 577.

⁸⁴³ Schimmelfennig Frank, *European Neighborhood Policy: Political Conditionality and its Impact on Democracy in Non-Candidate Neighboring Countries*, Mannheim Center for European Social Research, University of Mannheim, 68131 Mannheim, Germany (2005), стр. 5.

Коначно, када говоримо о сарадњи и добросуседству у контексту политике условљавања за пријем у чланство ЕУ, морамо водити рачуна о случају да источноевропске државе-кандидати, у страху од успоравања пријема у чланство, нису биле вољне да сарађују међусобно, на пример са Бугарском и Румунијом које су препознате као државе-кандидати које су споро спроводиле реформе. Зато су потенцијалне контрадикторности у примени политике условљавања избегнуте увођењем »система регате«. ⁸⁴⁴ Било је и других проблема у вези овог принципа, као нпр. када је а инсистирала да се однос Турске са ЕЗ/ЕУ учини зависним од услова у вези грчко-турских граничних спорова. Сликавит је и горе наведени пример румунског условљавања Србије приликом кандидатуре за чланство у ЕУ. ⁸⁴⁵ Међутим, постоји и пример сарадње Мађарске и Румуније где можемо доказати да политика условљавања за чланство заиста води ка регионалној сарадњи јер је могућност пријема у чланство јасно допринела приближавању и историјском Споразуму о пријатељству између ове две државе-кандидата 1995. године. ⁸⁴⁶ Ипак, не би требало заборавити да политика условљавања за чланство може бити коришћена да доведе до регионалне сарадње само уколико обе стране у процесу – она која условљава и она која је условљена – имају корист од овог начина политичке сарадње, свако у свом домену и у складу са сопственим циљевима.

⁸⁴⁴ Принцип степенасте интеграције, процес политичког уједињења држава-кандидата са ЕУ који се одвија различитом брзином или интензитетом. „Стратешке одлуке Европског савета о општим политикама према државама-кандидатима базиране на Годишњим извештајима Комисије, заједно са претњом суспензије споразума о сарадњи са државама-кандидатима су само средства са директним политичким утицајем који се користе у политици условљавања ЕУ. Састанци Европског савета у Луксембургу и Хелсинкију су били од примарног значаја, при чему су на овом првом државе-кандидати биле подељене на брзу и спору траку, а на другом је дошло до промене и представљен је тзв. регата систем.” (Haynes Jeffrey, *Democracy and Political Change in the 'Third World'*, Routledge, London, UK (2001), стр. 99.) Видети фусноту 621.

⁸⁴⁵ Видети фусноту 303, као и 916.

⁸⁴⁶ Пример преузет из: Rechel Bernd, *Minority rights in Central and Eastern Europe*, Routledge, 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon, OX14 4RN, UK (2009), стр. 187. (Видети и фусноту 464.)

VI ЗАКЉУЧАК

1. ПОТВРДА ПОСТАВЉЕНИХ ХИПОТЕЗА

*

Хипотезу да *међународне организације (најјаче државе-чланице) одлуке о проширењу чланства базирају не само на остварењу својих задатака и алтруистичких и цивилизацијских идеала, већ првенствено на економским прорачунима и политичким, геостратешким и војно-безбедносним интересима (прва појединачна хипотеза прве посебне хипотезе)* смо потврдили навођењем позитивних примера у дисертацији, рецимо по питању напретка у заштити људских и мањинских права у оквиру процеса пријема у чланство Савета Европе и Европске уније (видети: II/3.2 и V), те њихове сарадње по том питању (IV/3.1.), али и негативних примера који осликавају примену двоструких стандарда, у вези са пријемом у чланство ЕУ и НАТО.⁸⁴⁷ Интереси међународних организација су прикривени велом процеса политике условљавања за пријем у њихово чланство и позитивним резултатима њене примене, али негативне последице откривају латентне намере међународних организација, односно њихових најутицајнијих држава-чланица, које ће штитити превасходно своје интересе, а државама-кандидатима наметати услове по питању стандарда које чак не могу остварити ни у оквиру држава-чланица. И у овом случају је илустративан пример заштите људских и мањинских права.⁸⁴⁸

Ипак, међународне организације су нудиле и користи. УН је важна као глобална сила која својим ауторитетом даје снагу и потврђује државност ентитета који аплицирају за пријем у чланство, па и не чуди жеља држава-кандидата у том смислу. „Безбедност је, кроз пријем у НАТО савез, функционисала као главни циљ за интеграцију држава-кандидата у организације које су биле до тада искључиво западноевропског карактера. Иницијално су Савет Европе, са политиком условљавања која је форсирала прихватање демократских стандарда, затим НАТО савез са делокругом ограниченим на безбедносна питања, и коначно ЕУ која је понудила још значајнији осећај политичке стабилности и економског развоја, унапредиле процес интеграција у међународне организације.”⁸⁴⁹ Притом су, у циљу прихватања услова и гарантовања обавезивања држава-кандидата на преузимање њихових норми и стандарда, међународне организације установиле строге услове за пријем у чланство, првенствено да државе-кандидати успоставе либералну економију и парламентарну демократију и залажу се за мир и поштовање људских и мањинских права.

⁸⁴⁷ Видети примере везан за фусноте: 158 и 583, као и 600 и 601.

⁸⁴⁸ Видети фусноте 587 и 774.

⁸⁴⁹ Према: Dine Janet, Koutsias Marios, Blecher Michael, *Company Law in the New Europe: The Acquis, Comparative Methodology and Model Law*, Edward Elgar Publishing Limited, Glensanda House, Cheltenham Glos GL50 1UA, UK (2007), стр. 14.

Хипотезу да и државе-кандидати нису имуне на *cost-benefit* калкулације, па већа финансијска помоћ међународних организација и извесност пријема у чланство доприноси сагласности са критеријумима и стандардима (друга појединачна хипотеза прве посебне хипотезе) смо потврдили у анализи преговора (IV/4), односно мотивацији влада држава-кандидата и чињеници да успех политике условљавања зависи не само од њихове посвећености процесу пријема у чланство међународних организација, већ превасходно од њихових обећања. Пример неких држава-кандидата⁸⁵⁰ указује да од реформистичких влада, искрено наклоњених испуњењу услова за пријем у чланство међународних организација, можемо очекивати да се реформе спроведу брзо и темељно, али да је уобичајено да државе-кандидати користе процес пријема у чланство да остваре конкретне награде и финансијске подстицаје. Претпоставка да политика условљавања, кроз финансијску и техничку помоћ, *убрзава спровођење програма реформи у државама-кандидатима, што потврђује сврсисходност прихватања и испуњења услова*, је доказана и у елаборацији основних врста и модалитета политике условљавања, нарочито у анализи поделе на позитивно и негативно условљавање (III/3.1.) где смо нагласили да су награде и испуњење услова узрочно-последично повезани.

Можемо, као аргумент, да погледамо и случајеве везане за пријем у чланство ЕУ (V) пошто је кључно питање ефекта политике условљавања на прихватање услова и спровођење реформи. Ови примери указују на везу помоћи и казни са транзицијом и ефикасношћу, те брзином реформи, тј. на делотворност политике условљавања јер су реформе, које су у одсуству политике условљавања изостале, под њеним дејством спроведене. Али не само политика условљавања, спољна помоћ и интеграција у међународну заједницу путем чланства у најзначајнијим међународним организацијама, већ и повољни унутрашњи фактори, мотивишу државе-кандидате да убрзају реформе. Зато, видели смо, програми политике условљавања помажу институционалне и политичке актере пружајући им савете у изради законске регулативе у правцу демократизације, заштите људских права, финансијског просперитета, безбедности...⁸⁵¹ Чланство је и порука међународној заједници и страним инвеститорима да су дојучерашње државе-кандидати постале озбиљни партнери и да су стекле идентитет који указује да су чланице успешног клуба. Али, иако чланство у западним организацијама није потпуно извесно услови јесу и управо та чињеница, као и ова хипотеза, наглашавају истинитост претходно постављене појединачне хипотезе, као и прве посебне хипотезе.

⁸⁵⁰ Словенија – видети фусноту 409.

⁸⁵¹ На тај начин међународне организације пружају државама-кандидатима помоћ у изградњи тржишне економије и демократских институција и праксе, укључујући и развој цивилног друштва, војно-безбедносног сектора...

* Прву посебну хипотезу, да је политика условљавања емпиријски и по природи ригидна и није демократско средство иако се њена примена односи и на успостављање демократије у државама-кандидатима, односно да је коерцивност иманентна политици условљавања, смо доказали елаборацијом поделе на позитивно и негативно условљавање (III/3.1.), као и принципа селективности (IV/2.3.). Прво, установили смо да, и када се примењује позитивна политика условљавања, сама могућност укидања помоћи представља казну, декларисану као претњу, па уплашене од исте државе-кандидати делају на очекиван начин у чему се и огледа карактер ригидне политике условљавања. У наведеним примерима смо уочили да проблем компликује и повремена немогућност разликовања казни од награда тј. претварање награда у казне. У околностима светске економске кризе и слабих транзиционих капацитета држава-кандидата свако обустављање позитивне политике условљавања се претвара у строгу казну као манифестацију њене принуде, нарочито ако знамо да притисак, у смислу строгог условљавања, обично функционише по принципу „узми или остави”, пошто се казна, заснована на идеји претње и страха, разликује од награда као еманиције сарадње и партнерства.

Претпоставку да је политика условљавања, ипак, *успешан инструмент и манифестација надрећности међународних организација тј. »великих сила«* које имају интерес и моћ да утичу на њихов рад и одлучивање, па користе ситуацију у државама-кандидатима да им унилатерално наметну услове, те донесу политичку одлуку за пријем у чланство, смо доказали елаборацијом процеса преговора и односа субординације међународних организација (IV.4.). Проблем изразите надмоћи међународних организација у односу на државе-кандидате огледа се и у могућности наметања *ad hoc* услова државама-кандидатима (III/3.3.) и у принципима компатибилности и утицаја (IV/2.2.), али и у селективности (IV/2.3.) и, коначно, у примени политике условљавања од стране, у дисертацији наведених, међународних организација (III/3. и V). Притом, ако узмемо у обзир наведене примере који потврђују да је политика условљавања коју примењују међународне организације политика великих сила, привилеговане групе држава-чланица која обезбеђује помоћ и одлучује о пријему у чланство држава-кандидата, као и слаб отпор држава-кандидата, потврђује се и став да, од појаве међународних организација на светској сцени, ниједан субјект међународних односа није имао толики ауторитет и утицај.

Доказ успеха политике условљавања је, нагласићемо, и прогрес држава-кандидата у заштити људских и мањинских права (III/3.2 и V/5.1.). Однос према заштити ових права је деликатно питање које се мора решити једнообразно за све државе-кандидате, али и

државе-чланице. У супротном је нарушена веродостојност међународних организација. Напредак држава-кандидата по овом питању је доказ да је однос према мањинама могуће променити чак и када то није опортуну на унутрашњем политичком плану и када је опозиција против савремених тенденција. Управо чињеница да је притисак међународних организација, у смислу услова за усвајањем закона који регулишу и штите положај мањина, резултирао напретком на пољу људских права говори да је политика условљавања успешан, па у извесним случајевима и неопходан, инструмент међународног деловања. У том смислу није тешко закључити да је политика условљавања, као стратегија и механизам, главни мотив државама-кандидатима у спровођењу демократизације, а на путу пријема у чланство међународних организација. Индикативни су и наведени примери који указују на различите резултате примене политике условљавања међународних организација и њихове сарадње, те међусобног утицаја.⁸⁵²

**

Хипотеза да *представници власти држава-кандидата, неспособни да прихвате међународне политичке околности и односе, али и због склоности коруптивном понашању и подређивању државних интереса личним, морају бити под сталним надзором и евалуацијом међународних организација (прва појединачна хипотеза друге посебне хипотезе)* је потврђена анализом праксе међународних организација које, генерално, установљавају независан систем мониторинга и евалуације (IV/2.5.) којим би требало да објективно процењују прогрес држава-кандидата у испуњавању услова и прихватању стандарда. Јасно је и да кредибилан систем контроле и процене представља својеврсну лекцију о поштовању стандарда, услова, циљева и даљег правца демократских реформи. Идеалан систем ће „гарантовати независност, укључити свеобухватну континуирану процену свих аспеката реформе и демократских обавеза, као и обезбедити независност и непристрасност квалификованог особља и адекватне ресурсе како би ови процеси могли да се изврше на задовољавајући начин, и квалитативно и квантитативно.”⁸⁵³ Али, додали бисмо да значај надзора и процене није битан само за међународне организације, већ и за државе-кандидате, да им укаже на пропусте и правце деловања.⁸⁵⁴

⁸⁵² Сетимо се примера Естоније и Летоније на које је, од 1990-тих година, ОЕБС покушавао да утиче у смислу реформе закона који регулишу право држављанства, као и у правцу побољшања права руске мањине. Напори нису уродили плодом, али када је ЕУ, крајем 1990-их година, исте захтеве представила као услове за пријем у чланство ситуација се суштински променила. Исто се десило и са напорима Савета Европе у вези са смртном казном и владавином права у Турској.

⁸⁵³ Према: Bortmann Axel, Stockmann Reinhard, *Evaluation in German Development Cooperation*, Waxmann Verlag GmbH, Münster, Germany (2009), стр. 143.

⁸⁵⁴ Зато и владе држава-кандидата изграђују унутрашње капацитете за праћење и контролу резултата реформи – првенствено економских, политичких и социјалних, тј. оних који се односе на сиромаштво, животну средину и остале сегменте који одражавају разноврсне услове међународних организација.

Притом, хипотеза да представници власти држава-кандидата нису способни да увиде приоритете реформи или да немају могућности да их спроведу, води до проблема капацитета држава-кандидата (IV/3.4.) тј. њихових политичких и административних, па и моралних, ограничења. Јер, иако отворене за савете и очекиване политичке изборе, државе-кандидати нису увек успешне због наведених слабости и политичких калкулација. Такође, жеља за испуњавањем услова за чланство у међународним организацијама, иако би требало да буде искрена, своди се често на борбу за политичку моћ – што показују резултати деловања политичких партија у државама-кандидатима крајем XX и почетком XXI века. Поред проблема корупција питање је и да ли су припадници власти, али и јавности, способни да схвате неопходност прихватања услова међународних организација који воде убрзаним реформама и чланству. Како државе-кандидати не препознају своје приоритете или немају довољно снаге и капацитета да спроведу реформе на примерен начин, адекватно својим економским могућностима и политичким околностима, успостављен је однос туторства од стране међународних организација. У наведеном смислу политика условљавања води државе-кандидате ка испуњењу интереса међународних организација, па и међународне заједнице у целини.

Хипотезу да *међународне организације неће дозволити државама-кандидатима потпуну аутономију и инсистираће на испуњењу свих услова* (и услова који нису приоритетни за државе-кандидате) за пријем у чланство међународних организација (*друга појединачна хипотеза друге посебне хипотезе*) смо потврдили многобројним конкретним примерима наведеним у дисертацији (Бугарска, Естонија, Летонија, Румунија, Србија, Турска, Хрватска...), али и у делу који обрађује кредибилитет политике условљавања (IV/2.1.). У том смислу, међународне организације намећу критеријуме, стандарде, услове и динамику спровођења реформи владама држава-кандидата. Прогрес у односима са датом међународном организацијом, везано за процес пријема у чланство, се, дакле, у току преговора нуди као награда за деловање које често није у складу са политичким циљевима влада држава-кандидата. На тај начин процес спровођења реформи усложњава захтев да се услови морају испунити и када то није једина опција, па ни оптимална у конкретном случају. Незадовољство становништва у периоду транзиције може довести до смене власти која некритички прихвата услове задовољавајући личне и политичке афинитете притом занемаривши суштинске државне интересе. Са друге стране отпор условима и стандардима међународних организација води одлагању пријема у чланство и економским последицама (економска цена) што ће *угрозити положај владе* и узроковати промене на политичкој сцени (политичка цена).⁸⁵⁵

⁸⁵⁵ Наведени примери у вези пријема у чланство ЕУ (Хрватска, Румунија и Словачка. (Видети фусноту 396.)

Исход се огледа у томе да се власт држава-кандидата понаша у складу са условима датих међународних организација, нарочито ако увиди да *коерзивна политика условљавања може и олакшати њен положај пружајући оправдање за спровођење непопуларних реформи* и постајући изговор критичарима промена у току транзиције. Став ћемо потврдити ако говоримо о судбини реформистичких, али/или и корумпираних власти држава-кандидата. Уместо да услови за чланство у међународним организацијама и државни интереси представљају ограничавајући фактор, они постају прилика и извор политичког капитала у борби за власт пошто владе држава-кандидата изговор за непопуларне реформе пред грађанством и опозицијом траже управо у испуњавању услова и усклађивању са међународним нормама. Истовремено, опозиционе странке у овоме виде средство дискредитације владине политике,⁸⁵⁶ а имајући у визури дубину економских проблема и једни и други постепено адаптирају ставове.⁸⁵⁷ Позитивна политика условљавања пружа подршку послушним политичким лидерима држава-кандидата и мења однос снага на политичкој сцени стварајући пријемчиво окружење за усвајање услова и критеријума међународних организација. Политичке елите одлучују да прихвате западну агенду због финансијских бенефиција, одржавања на власти, као и због тога што „симулиране или делимичне реформе које немају користи од подршке јавног мњења имају своје лимите.”⁸⁵⁸

**** Потврдом појединачних хипотеза доказали смо и другу посебну хипотезу да иако власти држава-кандидата желе аутономију у одређивању начина и брзине спровођења програма реформи »власништво« неће обезбедити унутрашњу политичку подршку владама за спровођење истих.** Признаћемо да смо, на почетку истраживања политике условљавања веровали у супротно, али је та претпоставка остала само у домену теоријских разматрања с обзиром на мањак капацитета представника држава-кандидата, односно оправдани недостатак поверења међународних организација у том смислу. Потврдили смо, дакле, и да *аутономија неће водити налажењу адекватних модалитета односа и кооперације са међународним организацијама* (иако то видимо као логичан вид развоја политике условљавања у будућности) *нити унапредити однос са суседима што ће пролонгирати преговарачки процес, а неодговорним представницима власти дати*

⁸⁵⁶ Интересантно је да, с обзиром да је чланство у западним организацијама приоритет у јавности држава-кандидата, све политичке опције представљају своје програме као усклађене са западним стандардима и условима за пријем у чланство. Ипак, иза кулиса цивилизацијских норми, припадници и власти и опозиције често крију партикуларне интересе у међународним преговорима, али и према својим бирачима.

⁸⁵⁷ Видети фусноту 395.

⁸⁵⁸ Boduszynski P. Mieczysław, *Regime Change in the Yugoslav Successor States: Divergent Paths toward a New Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, USA (2010), стр. 265.

Прозападни став тако постаје двострано применљив, као извор политичког капитала на унутрашњем плану, али и извор финансијске и саветодавне помоћи међународних организација. Политичари чак своје изборне програме и кампање базирају на обећањима награда које произлазе из процеса пријема у чланство међународних организација, као и из самог чланства.

могућност да занемаре транзицију и фокусирају се на партикуларне интересе. Иако је концепт власништва, који би требало да директно утиче на имплементацију програма реформи, позитивна идеја искуство нам говори да ће представници влада држава-кандидата делати ка заштити својих (државних) интереса, нарочито у односу према суседним државама.

Зато међународне организације утичу, применом политике условљавања, на убрзање регионалног развоја што смо утврдили обрадом добросуседских односа и регионалне сарадње (V/5.5.). Видели смо да ови принципи објашњавају како се штите заједничке достигнуте вредности, те решавају спорови, путем сарадње и процедуре пријема у чланство пошто међународне организације не желе да се међусобни спорови држава-кандидата пренесу и решавају након пријема у чланство. Што пре представници влада држава-кандидата прихвате неопходност политике помирења са суседима пре ће остварити пријем у чланство жељених међународних организација.⁸⁵⁹ Дакле, пресирајући државе-кандидате на компромисе, решавање и превенцију регионалних конфликта, као и регионалну сарадњу, политика условљавања убрзава транзицију и побољшава квалитет људских права у државама-кандидатима увећавајући њихове шансе за пријем у чланство међународних организација. И на овом плану ЕУ бележи позитивне резултате и, мада се реформе не спроводе очекиваном брзином и квалитетом, успех политике условљавања јесте побољшање односа земаља региона зато што се чланство у „Европској унији претворило у циљ, који је овим државама понудио заједничку перспективу. Грађанима тих земаља је постало јасно да се заједничка историја не огледа само у конфликтима, него и у привредним и културним везама.”⁸⁶⁰ Ипак, делимично се слажемо са овом констатацијом јер, иако је легитимност реформи диктираних од стране међународних организација кључна, реформе нису увек прихваћене у државама-кандидатима. Наиме, чланство не сме бити *»циљ«*, већ *»средство«* којим ће државе-кандидати остварити државне интересе, односно *»начин«* да, у настојању да испуне услове и остваре пријем у чланство међународних организација, имају конструктиван приступ решавању регионалних спорова.

Такође, увидели смо да је однос *»сарадње«* између међународних организација и држава-кандидата заснован на међусобним аранжманима у склопу испуњења услова и

⁸⁵⁹ Добросуседски односи подразумевају и заједничке интересе у инфраструктурним пројектима суседних држава-кандидата, нпр. саобраћајним везама. Уз помоћ средстава из фондова међународних организација ове везе се унапређују што олакшава и заједничку контролу граничног саобраћаја. Тако регионална сарадња утиче на економију држава-кандидата, па добросуседски односи унапређују регионални развој и убрзавају пријем у чланство међународних организација.

⁸⁶⁰ Leon Jakov, *Privilegovano partnerstvo za Zapadni Balkan?*, Deutsche Welle, http://www.dw.de/privilegovano-partnerstvo-za-zapadni-balkan/a-17888231?maca=ser-TB_ser_politka1_naslovna-4944-html-cb (29.08.2014.)

критеријума што ће допринети угледу држава и олакшати и убрзати пријем у чланство других мултилатералних међународних организација, универзалних или регионалних, јер конструктиван приступ држава-кандидата политици условљавања говори о њиховом тренутном и будућем правцу понашања у смислу чланства и циљева датих међународних организација. Ову тему смо обрадили у делу који се односи на сарадњу између међународних организација и држава-кандидата (IV/3.1.) где смо уочили да сарадња између актера политике условљавања, као и награде у виду институционалних веза, финансијске и саветодавне помоћи, али првенствено обећања и самог пријема у чланство, представљају јак мотив државама-кандидатима да прихвате и испуне услове. Међународне организације, првенствено оне које доминирају актуелном међународном сценом нуде владама држава-кандидата конкретне економске, политичке или безбедносне користи које чланство у истим омогућава, а под плаштом заједничких вредности, којима власт и јавност сваке државе-кандидата теже. То су, евидентно је, разлози да свака нова независна држава очекује чланство у реномираним међународним организацијама, пре свега УН, ЕУ, Савету Европе, НАТО савезу.

Хипотезу да *међународне организације морају изградити кредибилитет политике условљавања доследном применом и казни и награда, али и адаптирати се потребама држава-кандидата не мењајући "договорене" услове јер пролиферација услова води уверењу јавног мњења да је пријем у чланство тешко остварив (прва појединачна хипотеза треће посебне хипотезе)* смо доказали многобројним примерима у дисертацији – они потврђују чињеницу да положај снага политичких актера у државама-кандидатима, позиције и опозиције, па и NGO сектора умногоме зависи од доследности политике условљавања, као и да последице њене манљиве примене могу бити неприхватање стандарда и прописа међународних организација или поништење успеха реформи. Установили смо да је кредибилитет кључан пошто гради поверење у обећања и награде, али и извесност казни међународних организација у смислу одговора на неиспуњавање услова влада држава-кандидата у процесу реформи. Кредибилитет (IV/2.1.) је важан не само за подстицај и наставак спровођења реформи, већ и за њихову одрживост. Хипотезу да међународне организације морају бити доследне и инсистирати на испуњењу услова с обзиром да то гради углед политике условљавања смо доказали и обрадом традиционалног економског условљавања (III/2.1.) закључивши да „пракса међународних организација да државама-кандидатима одобравају нове кредите ради исплате старих дугова, чак и када оне нису спровеле реформе, трансформише политику условљавања у несврсисходну стратегију која нема смисла ни у случајевима када је пожељна.”⁸⁶¹

⁸⁶¹ Према: Вујовић Горан, *Политика условљавања Међународног монетарног фонда*, Међународна политика, Институт за међународну политику и привреду, Београд, UDK: 330.342.172:339.732, Biblid 0543-3657, 68 (2017), God. LXVIII, br. 1166-67, април-септембар 2017, стр. 149. Видети и пример везан за фусноту 601, као и фусноту 602.

Увидели смо и да проблем усложњава и повећање броја и променљивост услова што води умањењу кредибилитета политике условљавања међународних организација, али и њиховој неусклађености. Навели смо и пример мешања ЕУ у питања која формално нису обухваћена њеним конститутивним документима и нису део њене надлежности, и то у настојању да наметне строге услове државама-кандидатима које не може да спроведе интерно.⁸⁶² Применом двоструких стандарда међународне организације угрожавају политику условљавања и чине је ригиднијом. На другој страни награђивање држава-кандидата које не испуњавају услове демотивише друге кандидате што, опет, компликује и компромитује концепт условљавања за пријем у чланство међународних организација. Колико је опасно да се демократија развија помоћу непрецизних⁸⁶³ и амбивалентних механизма, нарочито ако узмемо у обзир наметање накнадних услова који нису наведени у конститутивним документима међународних организација и на почетку преговора о пријему у чланство, показали смо објашњавајући концепт *ad hoc* политике условљавања (III/3.3.). Видели смо да ако не постоји експлицитан списак дефинисаних услова и критеријума за пријем у чланство међународне организације могу да их мењају. Чињеница да међународне организације често реагују *a posteriori* говори да не користе увек стечена искуства и да немају јасну агенду која ће предупредити потенцијалне проблеме; или да наметање *ad hoc* услова користе за своје партикуларне интересе.⁸⁶⁴

Хипотеза да едукација становништва и конструктивна и аргументована дискусија о значају усвајања цивилизацијских стандарда, у атмосфери сарадње током које представници међународних организација охрабрују представнике држава-кандидата да спроведу реформе, ублажава принудни карактер политике условљавања (друга појединачна хипотеза треће посебне хипотезе) доказана је приликом обраде искуства

Такође видети: Бета, *Земље бивше Југославије пред дужничким ropством*, Blic online, <https://www.blic.rs/vesti/ekonomija/zemlje-bivse-jugoslavije-pred-duznickim-ropstvom/fqqpcmb> (02.05.2014.).

⁸⁶² Поштовање мањинских права за пријем у чланство у ЕУ (видети фусноте 587 и 774.).

⁸⁶³ Грабе (*Heather Grabbe*) је описала проблем непостојања специфичних услова у контексту политике проширења ЕУ тврдећи да постоји „недостатак транспарентности о томе колики је напредак учињен и који су стандарди усклађивања, као и да различити делови ЕУ–и њене институције и државе чланице–дају различите савете и сигнале, а исто раде и различити актери, чак у истој установи. У том смислу Грабе представља политичка препуцавања у Европској комисији као специфичан пример: чак и у најцентрализованитој установи–самој Комисији–бројни Генерални директорати су укључени у процес проширења, и они имају посебне интересе и политичке преференције и када саветују и када постављају захтеве кандидатима.” (Према: Isaacs Russell J., *The European Neighborhood Policy: Analyzing the Conditionality Mechanism*, MS Public Policy & Human Development (2007.), стр. 29-30, <http://arno.unimaas.nl/show.cgi?fid=12851> ; <http://digitalarchive.maastrichtuniversity.nl/fedora/get/guid:067a7222-de7d-45b9-b215-903cda942d74/ASSET1> (09.08.2012.))

⁸⁶⁴ Видели смо и да примена *ad hoc* услова може довести до злоупотреба са последицама по ефикасност и будућност концепта условљавања, али и до негативног утицаја на јавно мњење у државама-кандидатима у смислу да се мења однос становништва према реформама што води уверењу да је пријем у чланство тешко остварив.

Савета Европе (II/3.2.) у процесу пријема у чланство, односно анализом принципа социјализације и едукације држава-кандидата (IV/3.3.) чиме је наглашен значај и неопходност спровођења реформи и прихватања стандарда и правила међународних организација кроз учење о истим. Утврдили смо да је Савет Европе специфична организација не само по томе што се за чланство морају испунити одређени услови, већ се, у току преговора о пријему у чланство, представницима држава-кандидата пружа прилика да партиципирају у њеном раду како би се, уступањем знања, ставова и искустава држава-чланица, утицало на промену политичких ставова представника држава-кандидата, али и накнадно, када постану чланице. Ову хипотезу смо потврдили и у делу који обрађује преговоре (IV/4.) где смо установили да је политика условљавања прожета редовним дијалогом уз примарни интерес да се власти држава-кандидата, али и становништво, увере и убеде у сврсисходност и ургентност реформи.

У том контексту политички дијалог у оквиру политике условљавања за пријем у чланство међународних организација јесте делотворно средство за остварење њихових циљева, док услови играју значајну улогу у пружању подршке дискусији. Разговор, декларативно, равноправних, али и охрабривање и добронамерни аргументи упућени представницима држава-кандидата од стране представника међународних организација су важни, као што је корисно и ефикасно финансирање кроз наменске условне зајмове и програме помоћи. Значи, не само променом количине и карактера помоћи, већ и политичком дискусијом, међународне организације настоје да систематски подрже реформску политику и деловање држава-кандидата. Дијалог је зато институционализован и води се на високом нивоу, уз обазриву примену система награђивања и кажњавања. Међународне организације кроз директан разговор обезбеђују податке о специфичним околностима у државама-кандидатима и ставовима њихових влада, али је важно да владе држава-кандидата прихвате те информације и анализирају их, односно учине избор, а не да увек буду условљене и уцењене. Политички дијалог је, дакле, важан због значаја праксе међународних организација да кроз дискусију упућују критике и савете представницима држава-кандидата како би ови могли да се одлуче (прихвате) за примерени карактер транзиције.⁸⁶⁵

*** Доказавши претходне појединачне хипотезе оснажили смо *трећу посебну хипотезу* да у циљу остварења сагласности држава-кандидата за прихватање критеријума и услова, те бржег спровођења програма реформи, међународне организације морају сарађивати и прибећи комбинацији метода примене политике условљавања. Такође смо, анализом

⁸⁶⁵ Иако на почетку политичког дијалога не постоји апсолутни консензус, он се временом, са напретком демократизације, развија. Током политичког дијалога обе стране деле гледишта и не морају се сложити о свим питањима, али је важна дебата, размена мишљења и координација – не нужно и постизање консензуса.

инструментата и механизма политике условљавања (IV/1.), потврдили да оптимално коришћење свих метода политике условљавања мотивише државе-кандидате за прихватање услова, као и да процес пријема у чланство међународних организација представља снажан подстицај у настојањима да се оне припреме за сврсисходно деловање и партиципацију у спровођењу циљева организације након што постану чланице. Јасно је да се међународне организације, при одређивању метода и правца примене политике условљавања, не смеју ограничити на претње и казне, већ морају употребити и друге начине да се оствари сагласност држава-кандидата за општу промену државног система. На примерима Савета Европе (II/3.2.) и ЕУ (V) утврдили смо да је комбинација инструмената политике условљавања дала најбоље резултате.

Ове међународне организације су знатно ојачале утицај када су могућност пријема у чланство повезале са осталим расположивим механизмима и истовремено примењивале⁸⁶⁶ све инструменте политике условљавања према државама-кандидатима, али и прибегле хармонизацији и координацији својих активности (IV 2.4.). Доказали смо и да се, притом, морају узети у обзир све специфичности и ограничења држава-кандидата да би се нашла оптимална мера примене политике условљавања која ће бити јак подстрек државама-кандидатима да очекиваном динамиком спроведу транзицију која се тиче корених друштвених промена. Јер међународне организације не смеју водити рачуна само о међународним околностима, него и о карактеристикама конкретних држава-кандидата пошто њихове политичке, социолошке, културне, институционалне, етничке, религијске и све друге карактеристике формирају јединствен идентитет и утичу на будућност. Нпр. закључили смо да је у процесу примене политике условљавања ЕУ проблематично очекивати апсолутно и ургентно прихватање и спровођење стандарда и *acquis*-а у веома различитим политичким и економским локалним контекстима држава-кандидата.

Наиме, увидели смо да „што су државе-кандидати биле ближе датуму пријема у чланство ЕУ, то је постајало јасније да ЕУ не може да се ослања само на хијерархијске механизме условљавања, али ни на подстицаје или капацитете унутрашњих актера држава-кандидата да спроведу и одрже принципе и норме ЕУ.”⁸⁶⁷ На тај начин је доказано да примена политике условљавања у циљу спровођења реформи подразумева комбинацију мера, и казни и награда, и ригидне и позитивне политике условљавања, као и алтернативних метода, адекватно карактеристичној ситуацији у конкретној држави-кандидату, а у складу са међународним окружењем. Алтернативне методе, као еманација основних механизма,

⁸⁶⁶ Видети фусноту 852.

⁸⁶⁷ Према: Bruszt László, Holzhaecker Ronald, *The Transnationalization of Economies, States, and Civil Societies: New Challenges for Governance in Europe*, Springer Science+Business Media, LLC, New York, USA (2009), стр. 9.

представљају варијације на тему и коерзивне политике условљавања и власништва држава-кандидата, тј. односе се на награђивање, финансијске подстицаје, притиске и принуду, едукацију и социјализацију, похвале или јавне критике,⁸⁶⁸ убеђивање, сарадњу и партнерство између међународних организација и држава-кандидата, али и на јачање координације и хармонизације међународних организација, као и на друге специфичне методе условљавања за сваку конкретну државу-кандидата.⁸⁶⁹ Дакле, уместо сталних претњи, казни и ограничавања на ригидне мере политике условљавања, међународне организације примењују и награде ако је то делотворно.

Доказавши посебне хипотезе потврдили смо и генералну хипотезу да је политика условљавања неопходна уколико државе-кандидати не могу самостално и без одлагања да испуне услове и критеријуме за пријем у чланство међународних организација. Ригидним условљавањем се контролише "политичка елита" држава-кандидата која користи ситуацију у земљи за испуњење партикуларних интереса. Али, важна је и флексибилност према државама-кандидатима, односно аутономија, »власништво«, у спровођењу реформи да би се транзиција система, те правила, принципи и стандарди међународних организација схватили као своји, као претпоставка прогреса и егзистенције у међународној заједници, а без императива чланства. Управо је решавање односа аутономије и коерзивности суштинско у избору метода примене политике условљавања. Усклађеност ова два елемента чини и испуњење услова и пријем држава-кандидата у чланство жељених организација извеснијим. Зато међународне организације морају однос субординације да употребе не само за наметање услова, него и за утврђивање оптималних мера политике условљавања и примерених и конзистентних услова, али и предупредити да политика условљавања постане инструмент спровођења интереса великих сила. Тада ће постојати претежан интерес држава-кандидата за чланством међународних организација, а политика условљавања ће бити не само сврсисходна, већ постати јак мотив за спровођење свеобухватних реформи.

Да бисмо дошли у могућност да докажемо постављену генералну хипотезу, покушали смо да дефинишемо појам политике условљавања, одредили њене основне врсте и модалитете, као и услове који се намећу у оквиру пријема у чланство међународних организација, те утврдили који су инструменти и принципи политике условљавања, као и тенденције њеног развоја. Анализирали смо и у ком ширем политичком контексту се процес пријема у

⁸⁶⁸ На пример у случају смртне казне, Савет Европе користи приступ »два колосека«: јавну критику, али и дијалог и убеђивање.

⁸⁶⁹ Нпр. ОЕБС износи Саопштења за штампу и користи интернет, а исто ради и ЕУ кроз Извештаје о усаглашености и прогресу држава-кандидата. Савет Европе организује и учествује у посетама на терену и састанцима са лидерима држава-кандидата.

чланство одвија, затим преговоре између међународних организација и држава-кандидата, као и које су фазе процеса пријема у чланство УН-а, Савета Европе, НАТО савеза и ЕУ. Обрадивши методологију и стратегију међународних организација у примени политике условљавања дошли смо до закључка да концепт условљавања не мора да искључи власништво. У том смислу, претпоставили смо и да би идеалан начин спровођења реформи био када би се власништво, политички дијалог, мониторинг и евалуација, допуњавали коерцивном политиком условљавања, или када би се нашла оптимална мера тј. комбинација ригидне политике условљавања и власништва. Ипак, евидентно је да власништво држава-кандидата над реформским процесима и политикама које се спроводе у оквиру пријема у чланство међународних организација практично не постоји у оквиру примене ригидне политике условљавања јер међународне организације заступају став да власништво није неопходно да се одржи реформска политика.

Међународне организације, намећући строге услове, чак подривају концепт власништва држава-кандидата, сматрајући га мање битним елементом процеса пријема у чланство што доприноси неизвесности држава-кандидата. Сумњу по питању пријема у чланство изазивају и злоупотребе⁸⁷⁰ што, опет, умањује могућност спровођења реформи. Непостојање власништва јесте последица доминације међународних организација, али и прекомерне сервилности влада држава-кандидата. Ова пракса, као и ситуација у којој су се нашле државе-кандидати не малом кривицом своје политичке елите, иронично, негира право држава-кандидата да креирају сопствену политику. Али, сматрамо и да међународне организације морају прихватити опцију да ефикасност одговорних држава-кандидата зависи од постепеног јачања концепта власништва. Власништво држава-кандидата, у описаном смислу могло би да, условно, постане пут за брже и одрживе реформе као резултат примене и политике условљавања и сарадње, саветовања и усмеравања и оправданог "убеђивања". Користећи потребу и жељу за чланством држава-кандидата, међународне организације (државе-чланице) потврђују став да је политика условљавања у свом суштински коерцивном карактеру сврсисходна, заборављајући да ригидан концепт политике условљавања, којим се диктирају политички избори које би владе држава-кандидата требало да чине, није чврст темељ за развој сарадње и партнерства.

⁸⁷⁰ Не смемо заборавити да иако су државе-кандидати учествовале у „такмичењу” које се односило на испуњавање услова и иако је пријем у чланство награда за стварне резултате реформи, намеће се сумња у објективност неких одлука о пријему у чланство држава-кандидата које су биле последица не само резултата, већ и интереса, што економска и ситуација у вези борбе против корупције након пријема нпр. Румуније и Бугарске у чланство ЕУ и доказује (видети фусноту 901.). У том смислу је разумљив и однос тј. опрезност према осталим државама-кандидатима. (Видети: IV.4. Преговори и субординација) (Такође, видети и фусноте 158 и 583.)

Приметили смо и да је – без обзира да ли међународне организације примењују ригидну политику условљавања, уз симултано награђивање и кажњавање, а у циљу бржег и квалитетнијег спровођење програма свеобухватних реформи – пожељно да државе-кандидати прихвате универзалне стандарде ради својих грађана, а услове за пријем у чланство међународних организација не као наметнуте директиве, већ као нужност демократског развоја и економске либерализације, али и бивствовања у међународној заједници. Неопходно је да политичке структуре и становништво у државама-кандидатима схвате да се наведене реформе морају спровести ради просперитета државе и друштва, а не само због пријема у чланство међународних организација. Без обзира на приступ међународних организација у току преговора – условљавање/мотивација чланством, финансијска подршка, притисак (дипломатски, привредни, пропагандни), политички дијалог, казне или награде... или све комбиновано – достигнућа (коерцивне) политике условљавања, нарочито у случају чланства у ЕУ, пружају доказ о позитивном утицају овакве врсте међународног ангажмана према државама-кандидатима.

Ипак, мишљења смо да не би требало инсистирати на односу базираном на позицији моћи ако је влада дате државе-кандидата искрено реформистичка. У сваком случају, можемо закључити да је једна од најзначајнијих функција међународних организација, али и карактеристика и разлог критике њихове политике условљавања (првенствено ЕУ), постала коерцивно наметање цивилизацијских стандарда и услова за пријем у чланство, а која има тенденцију да, протеком времена, буде још строжија, упркос наговештајима флексибилности. Можда звучи цинично да се ригидно⁸⁷¹ намећу стандарди који су тековина цивилизацијског развоја, по општем уверењу суштински позитивни, али је то последица савремених међународних односа и развоја међународне заједнице. Из тог разлога, када проучавамо политику условљавања за пријем у чланство међународних организација морамо нагласити да и »коерцивна политика условљавања« и »власништво« имају улогу у потрази за оптималним правцем реформске транзиције држава-кандидата, а кроз аналитички рад и дијалог. Уверени смо, дакле, да примена концепта власништва може олакшати примену политике условљавања и пријем у чланство међународних организација и за државе-кандидате и за међународне организације уколико оба актера поштују оште вредности и успоставе искрен однос сарадње.

⁸⁷¹ Колико је политика условљавања ЕУ ригидна говори нам наведени податак да нема преговора о *acquis*-у. Ипак, стабилност институција се не може постићи само »једноставним« изгласавањем закона – неопходно је да се политички, економски, правосудни и остали чиниоци понашају у складу са демократским правилима и процедурама и примењују законе. Зато, док је усклађивање са *acquis*-ом на високом нивоу пошто је то услов без кога не може да се оствари пријем у чланство ЕУ – усклађивање са осталим условима није достигло исти степен. »Усвајање норми се интензивира ка завршним фазама преговора о приступању, када перспектива чланства постаје извеснија, али се и нагло смањује када се датум приступања одреди. Пад броја услова које поставља ЕУ у завршној фази указује на то да је и ЕУ свесна овог тренда.« (Према: Neuhoff Karsten, *International Support for Domestic Climate Policies in Developing Countries*, Earthscan: Dunstan House, 14a St Cross Street, London EC1N 8XA, UK (2009), стр. 488.)

Притом би требало имати у виду да су стандарди варирали током година.⁸⁷² Међутим, можемо поставити питање да ли су се временом стандарди променили, или једноставно нису достигнути у неким државама-кандидатима, али и закључити да је и одговор на ово питање потврда генералне хипотезе јер иако је примена неких стандарда проблематична због знатних финансијских трошкова,⁸⁷³ као и потребе усвајања и примене многобројних прописа, сматрамо да је оправдано наметање принципа попут: борбе против корупције, реформе правосуђа, унапређења енергетске ефикасности, појачане безбедности у саобраћају, здравствене безбедности у обради хране, управљање водама, или заштите животне средине. Зато постављамо важније питање – зашто би се било која власт опирала обавези системског усклађивања са напредним идејама, па биле оне и у форми услова? Дакле, ако се политика условљавања примењује ради наметања наведених принципа, нарочито ако њихово неприхватање може да штети становништву или другим државама и региону, онда је коерзивна политика условљавања неопходна и оправдана. Ипак, поновићемо став да ће само у адекватној комбинацији са власништвом, наградама и јасним уверењем да ће се обећања о чланству испунити, политика условљавања бити јак подстицај и мотив за одрживу демократизацију и економску либерализацију држава-кандидата.

Претпоставку о неопходности постојања претежног интереса држава-кандидата да постану чланице односних међународних организација да би политика условљавања била успешна и сврсисходна смо потврдили анализирајући примере процеса пријема држава-кандидата, нарочито из Централне и Источне Европе које су, након Хладног рата, настојале да постану чланице ЕУ и НАТО савеза (V и II/3.3.). Економски разлози и безбедносни обзири држава-кандидата да се придруже овим организацијама омогућили су примену политике условљавања и превазилажење отпора условима за чланство.

⁸⁷² Пријем у чланство је све тежи и дуготрајнији процес са захтевнијом процедуром зато што међународне организације усвајају ригидније услове у погледу реформи потребних да се постигне чланство. Развијање оваквог, специфичног, модела међународног (пре свега политичког) општења и тенденција даљег поопштравања неминовно су довели до усложњавања преговора и процеса пријема у чланство међународних организација.

⁸⁷³ Колика је цена усклађивања са стандардима међународних организација говори и податак да у случају Србије „трошкови достизања стандарда ЕУ само у области заштите животне средине коштају око 11 милијарди евра.” (Јевтић Жељка, *Ево зашто црвенимо пред ЕУ*, Blic online, <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/477459/Evo-zasto-crvenimo-pred-EU> (01.07.2014.))

Не смемо заборавити да ефикасност политике условљавања зависи од политичке и економске цене коју владе држава-кандидата морају да плате због испуњавања услова јер је ниска цена по власт на унутрашњем плану битан чинилац. У том контексту процес пријема у чланство међународних организација утиче и на унутрашњу политичку борбу, па је важно да обећање чланства, као есенција успеха политике условљавања, буде и остварено. Цена се огледа и у губитку драгоценог времена у случају да се реформе не могу у целости остварити ако их држава спроводи само да би се квалификовала за чланство, а притом исте не сматра приоритетним интересом.

Међународне организације, притом, користе страхове и лошу економску ситуацију држава-кандидата, односно привлачну моћ свог чланства, те су у позицији да контролишу моделе и динамику реформи у државама-кандидатима. Перципиране награде, првенствено пријем у чланство, најчешће превазилазе трошкове, »материјалну цену« финансијских и економских губитака остајања ван чланства наведених организација, али и »симболичку цену« губитка статуса припадања међународном клубу привилегованих држава. Политика условљавања се и ослања на логику да је цена неиспуњавања услова, тј. пролонгирања или одбијања пријема у чланство, значајно већа од економске, политичке и симболичке цене за државе-кандидате у случају испуњења истих. Тако примена политике условљавања резултира у видљивом утицају међународних организација на државе-кандидате који је подржан материјалном и техничком помоћи и, најважније, обећањем чланства што, коначно, доказује да је политика условљавања, ако произведе позитивне резултате, успешна и сврсисходна. У супротном, међународне организације ризикују слабљење свог утицаја зато што занемарују врхунски циљ држава-кандидата, пријем у чланство.

2. КРИТИКА ПОЛИТИКЕ УСЛОВЉАВАЊА

Иако смо потврдили да политика условљавања за пријем у чланство међународних организација јесте начин убрзања реформи у државама-кандидатима, анализа проблема и последица њене примене помоћи ће у превазилажењу истих. У супротном може доћи до урушавања кредибилитета концепта условљавања и успоравања испуњавања услова и критеријума међународних организација од стране држава-кандидата. Испитивањем ограничења политике условљавања не само да потенцијално анулирамо препреке у погледу ефикасности њене примене, већ и предвиђамо њен будући развој. У том смислу изнећемо аргументе против политике условљавања које можемо сагледати са аспекта деловања међународних организација, као и држава-кандидата. *»Критике последицама примене политике условљавања у правцу деловања држава-кандидата«* упућујемо представницима власти, али и становништва. Полазна тачка у проблемима држава-кандидата је што оне, због економског, политичког и безбедносног стања у ком (мисле или представљају да) се налазе, желе што бржи пријем у чланство односних међународних организација, али очекују и аутономију у спровођењу реформи.

Већа жеља држава-кандидата за пријемом у чланство односних међународних организација него потоњих за проширењем је евидентна на примеру понашања држава-кандидата у процесу пријема у чланство, у дисертацији наведених, међународних организација где смо указали да спремност држава-кандидата на уступке зависи од економске дубиозе у којој су се нашле и од тога колико жуде за наградом, тј. предностима чланства. Еклатантан пример имамо у постхладноратовском периоду када ЕУ није имала

ургентне планове за проширењем, а државе-кандидати су имале неодложну потребу за чланством. Индикативан пример је и колективно поимање безбедности које представља извор жеље држава-кандидата за чланством у НАТО савезу. Конкретни примери процеса пријема у чланство ЕУ и НАТО савез говоре колико потреба и жеља држава-кандидата за међународним признањем и чланством (можемо рећи и покровитељством) може да буде јака, као и да је степен прихватања услова пропорционалан степену ургентности материјалне, политичке и војне помоћи, што се и постиже током процеса пријема у чланство и самим чланством.

Наиме, државе-кандидати прихватају и испуњавају услове за пријем у чланство међународних организација желећи да, бар делимично, учествују у доношењу њихових одлука, те постану признат актер међународних односа, иако то може значити само њихов маргиналан утицај у организацији. Ипак, с обзиром на алтернативу, губитак обећаних и очекиваних користи чије укидање представља својеврсну казну као принудни вид политике условљавања, владама држава-кандидата је и ограничени утицај валидан циљ. Проблем постаје већи када владе држава-кандидата које немају довољно политичког, економског, материјалног, или кадровског капацитета користе процес пријема у чланство међународних организација оптужују исте да, без узимања у обзир специфичности држава-кандидата, намећу тешке услове и захтевају спровођење непопуларних мера. Овај аргумент се користи и према бирачком телу, али и против опозиције којој се тако умањује простор за политичко деловање и критику власти. Притом се у неким државама-кандидатима уочава тенденција тзв. ауторитарне демократије коју карактеришу редовни демократски избори који не протичу у фер атмосфери јер политички опоненти немају равноправан третман.

Последица се огледа у узурпацији власти од стране представника одређених политичких партија, па је њихов утицај на медије, правосуђе и друштво пресудан за (не)могућност демократске промене власти.⁸⁷⁴ Следи да слаби капацитети држава-кандидата утичу на ефикасност политике условљавања за пријем у чланство међународних организација. У том смислу, без обзира да ли се примењује *ex ante* или *ex post* политика условљавања, њена позитивна или казнена форма, или комбинација ових метода, она неће (брзо) донети резултате пошто не постоји задовољавајући економски, институционални, имплементациони и евалуациони капацитет држава-кандидата за спровођење реформи. Ради се о томе да државе у развоју имају проблем са формирањем и функционисањем независних и ефикасних административних органа који ће да обезбеде примену стандарда и правила међународних организација, али и транспарентан мониторинг и објективну

⁸⁷⁴ Видети фусноту 709.

процену резултата у испуњавању услова. Капацитет је још више доведен у питање ако га мањка у моралном смилу с обзиром да је тешко спречити политички утицај власти која опструира рад ових органа у настојању да заштити свој положај и моћ. Узрочнопоследично, власт је против департизације и професионализације система јер то нарушава темеље политичке моћи.

Самовољу политичара видимо и у злоупотреби помоћи добијене у оквиру процеса пријема у чланство међународних организација која се, уместо за реформе, заштиту животне средине и друге приоритетне проблеме користи за финансирање политичких партија.⁸⁷⁵ Проблем је већи када је и опозиција корумпирана, па због изневереног поверења народа има слаб изборни капацитет. Тада је власт неометена и склона узурпацији моћи, па, тежећи аутократији, укида критичке медије перфидно гушићи једину опозицију идеологији лажи – истину.⁸⁷⁶ Притом, представници влада држава-кандидата схватају да партиципација у међународним организацијама гарантује приступ светском тржишту и међународним форумима, тј. потенцијалним политичким и економским партнерима, што олакшава егзистенцију и остварење економско-политичких интереса, али и одржање на власти. Циљ очувања власти се прикрива процесом пријема у чланство међународних организација, па су могуће и „немогуће коалиције”,⁸⁷⁷ а политичка елита корумпирана апсолутном моћи постаје политички талог. Чињеница да, под маском пријема у чланство међународних организација, националистичке партије пристају на суштинско нарушавање суверенитета, а социјалисти захтеве ММФ-а, не само да је одраз самозаваравања и да вређа разум, већ је доказ да искварена власт заснива идеологију на манипулацији.

Лицемерно критикујући политику условљавања⁸⁷⁸ и правдајући се недостатком избора, нарочито када су у лошем преговарачком положају и када економске калкулације намећу потребу ургентне финансијске помоћи, владе држава-кандидата извршавају и оне директиве и услове међународних организација које су противне суштинским државним

⁸⁷⁵ Из истих разлога не оправдавамо мишљење представника влада држава-кандидата који трошкове попут реструктурирања индустрије и пољопривреде, инвестиције за заштиту животне средине и безбедност атомских електрана и сл. виде као политичко и финансијско бreme. (Видети фусноту 873.)

⁸⁷⁶ Нпр. у Србији – Nonin G., *Tribina "Dozvola za mrak": Gušenje medija je gušenje društva*, Danas, <https://www.danas.rs/drustvo/tribina-dozvola-za-mrak-gusenje-medija-je-gusenje-drustva-video/> (25.09.2017.); Mirković Jelena, *Tribina: Smišljen i razradjen sistem gušenja medija*, N1, <http://rs.n1info.com/a346060/Vesti/Tribina-Smisljen-i-razradjen-sistem-gusenja-medija.html> (30.11.2017.); Nešić Milan, *Bjeregard: Srbija najgori primer kršenja medijskih sloboda na Balkanu*, Radio Slobodna Evropa, <https://www.slobodnaevropa.org/a/intervju-nedelje-bjeregard-mediji-u-srbiji/28791711.html> (14.10.2017.)

⁸⁷⁷ Видети фусноту 546.

⁸⁷⁸ „Критика политичког условљавања долази од стране ауторитарних лидера... забринутих за очување *status-a quo*.” (Marquette Heather, *Corruption, Politics and Development: The Role of the World Bank*, Palgrave MacMillan, Hampshire, Great Britain (2003), стр. 50.)

интересима. Политичари којима опортунизам и хипокризија⁸⁷⁹ нису страни тешко се контролишу пошто злоупотребљавају власт и функције, а склони су, дакле, и да штите не интересе државе и становништва, већ своје, личне и политичке. Само искуство са применом политике условљавања које је ескалирало у последњој деценији XX века и траје и данас са несмањеним интензитетом може да објасни зашто државе пристају на непримерени степен субординације међународних организација, те обим и ригидност услова. Да поновимо, анализирајући спровођење политике условљавања увидели смо да су државе-кандидати неспособне да обезбеде сопствену егзистенцију и да нису способне да спроведу реформе самостално, па су њихова економија и демократија под сталном претњом. Зато, ако међународне организације не понуде подршку, нарочито финансијску, државе-кандидати не могу брзо и квалитетно да испуне услове за пријем у чланство.

Притом, јасно је да се државе-кандидати не слажу са карактером и брзином спровођења реформи управо због недостатка професионалних капацитета, али и моралних. Али, способност држава-кандидата да усвоје међународне норме и формално и понашајно може, као унутрашњи фактор, да буде недовољно познат међународним организацијама. У том смислу се критика политике условљавања односи на стварне намере влада држава-кандидата. Како је капацитет свих држава-кандидата био упитан, политика условљавања подразумева разложен недостатак поверења међународних организација у њихове способности и вољу да испуне услове на које су се обавезале. Истовремено, какав је одјек јавног мњења на унутрашњем плану и да ли ће одређена политичка опција остати на власти зависи од ситуације у конкретной држави-кандидату. Иако постоји механизам друштвеног санкционисања – избори⁸⁸⁰ – они могу да послуже и као инструмент опстанка на власти.⁸⁸¹ Већина бирача мора да се идентификује са цивилизацијским стандардима, или да бар буду забринути ценом неиспуњавања услова и о(п)станка ван међународних токова и организација, па да изаберу реформски оријентисане политичке партије које, знамо, нису увек смерни следбеници идеја демократије и правичности.

⁸⁷⁹ „...све нешто мислим, где би нам био крај када би се власт борила за слободе у које је веровала док је била у опозицији? Или да се садашња опозиција борила за слободу штампе док је још била на власти...” (Смајловић Љиљана, *О цензури и самоцензури*, Политика, <http://www.politika.rs/pogledi/Ljiljana-Smajlovic/O-cenzuri-i-samocenzuri.sr.html> (03.08.2014.))

⁸⁸⁰ Владе држава-кандидата настоје да усвајају норме међународних организација толико интензивно колико се то неће одразити на изборне резултате. Испуњавање услова ће бити лакше прихваћено ако представници власти калкулишу да би спољне похвале могле донети политичке поене на унутрашњем плану (нарочито у изборној години).

⁸⁸¹ „На изборима су неопходни гласови бирача, а након избора донације, кредити и инвестиције из иностранства. Обећања бирачима се могу изневерити, али не и обавезе према међународним актерима и партијским финансијерима. Овај парадокс је утолико већи што се кредити, декларативно, узимају због грађана, али и на рачун грађана. Истовремено, и грађани увиђају да политичари имају ограничену моћ при решавању проблема и као резултат тога губе веру у постојеће системе владавине.” (Орловић Славиша, *Политичари и државници*, Политика, <http://www.politika.rs/pogledi/Slavisha-Orlovic/Politici-i-drzavnici.sr.html> (10.01.2012.))

Евидентно је да државе-кандидати заслужују критику због отпора и неискрености влада које, на основу *cost-benefit* калкулација, формално прихватају услове међународних организација, али примена касни или је неадекватна. Привидно или привремено испуњавање услова је, за међународне организације, неприхватљиво. Нпр. проучавајући процес пријема у чланство ЕУ, закључили смо да се испуњавање услова у вези хармонизације законодавства држава-кандидата са *acquis communautaire*-ом не исцрпљује нормативном активношћу парламената држава-кандидата, тј. изгласавањем закона.⁸⁸² Мора се водити рачуна и о томе да се, при усвајању норми, услови и фазе које детерминишу напредак у процесу пријема у чланство међународних организација прецизно верификују кроз процес преговора на који утичу и опозиција, интересне групе, бирократија и невладин сектор – дакле и актери који нису нужно за демократске реформе у државама-кандидатима, па не смемо изгубити из вида и њихов капацитет, намере, интересе. Како је, следствено, тешко остварити општи политички и друштвени консензус о политици деловања и правцима спровођења програма реформи долазимо до проблема становништва, не само умањења животног стандарда што је првенствено последица системске корупције власти држава-кандидата, него и њиховог погледа на реформе.

Становништво држава-кандидата, наиме, није упознато са бенефицијама и прерогативима које чланство доноси, али ни са манама и опасностима истог, а познати су нам и примери да опозиција, понекад, невољно прихвата реформе и модернизацију. Реформе би и иначе било тешко спровести у кратком року и учинити их прихватљивим и одрживим нарочито за становништво које је незаинтересовано и уплашено од корених промена, али и неуго по питању важности чланства у међународним организацијама и неопходности системских реформи у условима савремених међународних односа и политике. У том контексту навешћемо пример Србије где је „у истраживању јавног мњења од децембра 2013. године 67 одсто испитаних рекло да није довољно обавештено о ЕУ, при чему су за то највише окривили саме себе, рекавши да нису довољно заинтересовани.“⁸⁸³ Теме попут укидања виза су интересантније, а и није лако заинтригирати људе који недовољно познају процес пријема у чланство међународних организација за проблеме који су правно

⁸⁸² Чак и политичари не схватају (или не желе да признају), да је, поред увођења *acquis*-а у домаћи правни систем, неопходна и „примена прописа од стране судова, чиме се даје коначна потврда да је држава ускладила свој правни систем са правилима и принципима дефинисаним *acquis communautaire*. Процес усклађивања у једној области не може бити заокружен без постизања потпуне усклађености правног оквира и изградње адекватне управне и судске праксе. Анализа ранијих преговора о чланству као и годишњих извештаја о напретку различитих држава, које објављује Европска комисија, то и показује.” (Међак Владимир, *Усклађивање домаћег законодавства са правним тековинама европских заједница у области конкуренције*, Факултет политичких наука, Београд (2013), стр. 260.)

⁸⁸³ Чпајак Биљана, *Решетање по новинарима из ЕУ „ферарија”*, Политика, <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Resetanje-po-novinarima-iz-EU-ferarija.sr.html> (03.08.2014.)

и политички софистицирани, па и нису атрактивни за део становништва које мисли да се у контексту чланства, рецимо у ЕУ, не ради нпр. о условима који се односе на стандарде о безбедности здравља, већ о забрани уобичајене производње ракије.⁸⁸⁴

*

»Критике политици условљавања по питању деловања међународних организација« упућујемо првенствено чињеници да процес пријема држава-кандидата у њихово чланство води политичким, економским, геостратешким и војно-безбедносним интересима, пре него моралним и алтруистичким обзирима. У том смислу међународне организације (државе-чланице) остварују циљеве применом ригидног концепта условљавања који се огледа у: а) нарушавању суверенитета држава-кандидата; б) потенцијалном угрожавању регионалне и колективне безбедности; в) недовољној помоћи у односу на потребе држава-кандидата, те примени *lock in* ефекта; г) субординацији и изразитој надмоћи међународних организација; д) злоупотреби политике условљавања (партикуларни интереси, двоструки аршини); ђ) пролиферацији услова, односно неизвесности пријема у чланство; и е) ставу о непогрешивости политике условљавања. Посебно је опасна пракса *нарушавања суверенитета држава-кандидата* путем мешања међународних организација у њихове унутрашње послове. Иако међународне организације пружају финансијску и техничку помоћ која је владама држава-кандидата неопходна у испуњавању услова и имплементацији стандарда, присутна је и политичка подршка која, међутим, може да прерасте у непримерени политички притисак.⁸⁸⁵

Савремене околности у међународним односима у којима међународне организације примењују политику условљавања чине принцип државног суверенитета нарочито изазовним питањем, теоретски и практично. У традиционалним историјским оквирима, државни суверенитет је представљао способност државе да у оквиру своје територијалне надлежности формулише сопствену политику у складу са дефинисаним циљевима и приоритетима, без уплитања страних чиниоца. Државни суверенитет и принцип немешања у унутрашње ингеренције других држава су темељи организовања међународних односа, „где се државе, не појединци, традиционално посматрају као главни субјект међународног права. Историјски гледано, оно што је држава чинила својим грађанима била је њена ствар

⁸⁸⁴ Наташа Латковић, *Упознајте просечног српског бирача*, Blic online, <https://www.blic.rs/vesti/politika/upoznajte-prosecnog-srpskog-biraca/rcs8sn6> (03.08.2014.)

⁸⁸⁵ Иако се државе-кандидати нису доследно противиле иностраном уплитању и наметању стандарда међународних организација, као ни примени концепта условљавања, у неким случајевима мешање у унутрашње послове држава-кандидата представља грубо нарушавање суверенитета, али и међународног права и међународних односа и управо се у томе огледа елемент коерцивности/принуде политике условљавања. (Видети фусноте 301 и 651.)

и ван домашаја међународног дејства.”⁸⁸⁶ Међутим, државе-кандидати ’усклађују’ суверенитет са принципом надређености и стандардима међународних организација јер иако је „са позиције међународног права, суверенитет основни захтев модерне државности, у строгој реалности међународне политике често постоји разлика између фактичког суверенитета и суверенитета у праву.”⁸⁸⁷

Суверенитет данас више није неприкосновен. Лако је објаснити да у условима захуктале глобализације и зависности држава-кандидата од помоћи међународних организација, или њихових држава-чланица, суверенитет губи битку првенствено „због ефеката међународне трговине, пораста ширења увоза и извоза и међузависности које проистичу из дугова и кредитних структура на међународним финансијским тржиштима... Националне владе више не могу самостално да контролишу обим спољне трговине или каматне и стопе инфлације, а самим тим су ограничене и у погледу политичких односа. То се може добро применити на све земље, али је посебно тако за земље у развоју.”⁸⁸⁸ Доказ је актуелна међународна политика условљавања и констелацији снага при којој се државе-кандидати не могу одупрети међународним механизмима који нарушавају суверенитет, али ни политици »штапа и шаргарепе« међународних организација која, поновићемо, у циљу подршке реформама држава-кандидата, подразумева обећање разноврсних награда и користи, али и ускраћивање истог. Проблем се мултипликује када међународне организације примене непримерени притисак, а политичку елиту држава-кандидата карактерише недостатак адекватних способности да им се одупре, али и самозаваравање.⁸⁸⁹

Иако, дакле, политика условљавања представља недвосмислено мешање у унутрашње послове држава-кандидата њихове владе прихватају и испуњавају услове очекујући да користи од чланства у међународним организацијама превагну чак и такву политичку жртву каква је (делимичан) губитак националног суверенитета. Оправдање се налази у ставу да у условима раста економске и политичке повезаности, суверенитет постаје

⁸⁸⁶ Према: Gillies David, *Between Principle and Practice: Human Rights in North-South Relations*, McGill-Queen's University Press, Quebec City, Canada (1996), стр. 28.

⁸⁸⁷ Према: Mailafiya Obed, *Europe and Economic Reform in Africa: Structural adjustment and economic diplomacy*, Routledge London, Great Britain (1997), стр. 22.

⁸⁸⁸ Grugel Jean, *Democracy without Borders: Transnationalization and Conditionality in New Democracies*, Routledge/ECPR Studies in European Political Science (2001), стр. 37.

⁸⁸⁹ Јасно је да у савременим међународним односима нема традиционалног пријатељства и да се велике силе мешају у унутрашње послове свих држава, те, у том смислу, „Србија није изузетак. И у Словенији се у састављању владе помиње америчка амбасада. Буџет се прави у договору са ММФ-ом, војска реформише у сарадњи са НАТО савезом, а закони усклађују са „*aquis communitaire*-ом”...” (Орловић Славиша, *Политичари и државници*, Политика, <http://www.politika.rs/pogledi/Slavisha-Orlovic/Politici-i-drzavnici.sr.html> (10.01.2012.))

фикција, нарочито у државама у којима финансијска помоћ међународних организација утиче на владин буџет. Притом, државе-кандидати очекују да ће губитак дела суверенитета компензовати повећањем моћи које пружа чланство у датим међународним организацијама, како на регионалном тако и на глобалном плану. Али, управо чланство у међународним организацијама неминовно даље деградира суверенитет држава. На другој страни, иако проблеми као што су сиромаштво, људска права, тероризам, заштита животне средине, трговина дрогом, прање новца, трговина људима и сл. траже ургентно решавање и међународну сарадњу, па и на штету суверенитета, велике силе исти бране по сваку цену.

Најинтересантнији пример који говори о суверенитету у савременим међународним односима је тај да су „државе Централне и Источне Европе након пада Берлинског зида своју реинсталирану сувереност и спољну политику преусмериле према европским институцијама и, иронично, ограничиле суверенитет прихватајући услове постављене од стране међународних организација.”⁸⁹⁰ Додаћемо да предности чланства за неке државе-кандидате имају већу цену него за друге, па пријем у чланство међународних организација јесте повољна прилика за развој, али може значити и услове попут одрицања од дела територије.⁸⁹¹ У тим случајевима, некритичко испуњавање услова међународних организација који нарушавају суверенитет држава-кандидата може угрозити економију, али и морал друштва.⁸⁹² Сматрамо да ће, ако су услови такви да слабе темеље држава-кандидата или положај њихових режима, концепт политике условљавања бити угрожен. Зато и владе држава-кандидата критикују политику условљавања за пријем у чланство међународних организација и нарушавање националног суверенитета, притом тражећи, цинично, аутономију која би их заштитила од контроле, односно олакшала злоупотребу.

Ипак, ни међународне организације ни државе-кандидати нису, генерално, опрезне по питању тенденције ерозије суверенитета у наведеном смислу, а последица је и *потенцијално угрожавање регионалне и колективне безбедности* не само због девалвације

⁸⁹⁰ Linden H. Ronald, *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European State*, Rowman & Littlefield Publishers, INC, 4720 Boston Way, Lanham, Maryland 20706, USA (2002), стр. 68.

⁸⁹¹ Нпр. у случају Србије постоје два национална интереса – очување територијалног интегритета и прикључење ЕУ – који се, по мишљењу већине чланица ЕУ, међусобно искључују.

⁸⁹² Губитак суверенитета није лак јер независност пружа бар делимичну правну заштиту против претњи и напада других међународних актера. Чињеница да су већина држава-кандидата неразвијене води их управо ка манама потчињености, моћи и утицаја у преговорима о пријему у чланство међународних организација, а накнадно и стварном утицају у међународним организацијама. Проблем се јавља и у јавном мњењу држава-кандидата као битном сегменту прихватања и примене политике условљавања тј. испуњавања услова међународних организација пошто се државе-кандидати (представници владе, преговарачи, становништво) могу, због степена притиска и наметнутих услова, осетити пониженим. То, даље, може утицати на темпо прихватања и спровођења реформи, па се потврђује и питање граница примене политике условљавања.

суверенитета држава-кандидата споља, већ и интерно. То је и разлог да критикујемо политику условљавања међународних организација у смислу да „условљавање, између осталог, ствара и учвршћује поделе међу становништвом.”⁸⁹³ Наиме, етничке групе, често сецесионистички настројене, покушавају да искористе политику условљавања, односно услов поштовања људских и мањинских права што, уз нарушавање истих, открива латентне етничке тензије, потиснуте од стране бивших режима. Став о нужности поштовања ових права је оправдано форсиран од међународних организација (пример су Савет Европе и ЕУ). Али, охрабривање наведених аспирација у комбинацији са кршењем међународног права ствара негативан узор и »безбедносну нестабилност« јер, иако представља цивилизацијску тековину, може бити предворје сепаратизма и сукоба ширих размера.⁸⁹⁴

Разлог видимо у чињеници да иако се пресирање држава-кандидата да заштите права мањина види као мера за спречавање сукоба и подела, она их може, парадоксално, продубити. У том правцу иде и став да „брза, споља наметнута, либерализација може да доведе до конфликта између етничких група и грађанских немира”⁸⁹⁵ који могу да ескалирају и, следствено, успоре процес демократизације. У смислу нестабилности, имамо и став „критичара политике условљавања који тврде да се западне владе и међународне организације понекад више фокусирају на питања безбедности, него на демократију, и да донирајући помоћ траже да контролишу темпо демократизације; али и да превише демократије сувише брзо може да политички дестабилизује и утиче на стабилност појединих земаља и њихових регионалних суседа.”⁸⁹⁶ Друга страна медаље је да се не јављају проблеми само на унутрашњем плану, већ и у међународним односима, па примећујемо да чланство у неким међународним организацијама не доприноси побољшању односа на међународној арени, напротив, изазива заоштравања између њених најјачих актера.⁸⁹⁷

⁸⁹³ Vos Rob, Montes Manuel F., *World Economic and Social Survey 2010: Retooling Global Development*, United Nations Publications, New York, USA (2010), стр. 43.

⁸⁹⁴ Преседан, у форми противуставне сецесије, је учињен са републикама (и покрајинама) бивше Југославије, чиме је отворена Пандорина кутија на Балкану, па и шире. (Видети фусноту 662.) (Malic Nebojsa, *Kosovo led to Catalonia. But West won't admit it*, RT Question more, <https://www.rt.com/op-ed/408237-kosovo-catalonia-independence-west/> (30.10.2017.))

⁸⁹⁵ Marquette Heather, *Corruption, Politics and Development: The Role of the World Bank*, Palgrave MacMillan, Hampshire, Great Britain (2003), стр. 50.

⁸⁹⁶ Према: Haynes Jeffrey, *Comparative Politics in a Globalized World*, Polity Press, Cambridge, UK (2005), стр. 209.

⁸⁹⁷ Нпр. пријем држава Источне Европе у НАТО савез и однос Русије и САД у том смислу. (Видети фусноту 584.) У наведеном смислу је интересантан став Рона Пола (*Ron Paul*), бившег америчког конгресмена (једини гласао против бомбардовања Србије 1999. год.) који на питање шта мисли о проширењу НАТО савеза са Црном Гором као најновијом чланицом каже: „Снажно се противим томе... НАТО нас увлачи у невоље. Не мислим да Алијанса служи сврси мира, већ активно ради на ширењу антагонизама, што најбоље видимо на примеру Русије.” (Филиповић Владимир, *Бивши амерички конгресмен: Говорили су ми да сам луд*

Опасност не вреба само безбедност, већ и »економску и политичку стабилност« јер становништво, разочарано реформама, може изабрати ултранационалистичку⁸⁹⁸ и ауторитарну опцију, па постоји опасност да демократска транзиција прерасте у транзицију ауторитета што у питање, опет, последично доводи мир. Зато се људска и мањинска права не могу штитити изоловано од осталих цивилизацијских стандарда пошто ће, у околностима иманентним кризама, етничке тензије и конфликти букнути. Право мањина не сме бити прече од права и интереса већине, као што се ни индивидуална права не могу користити на штету других појединца или колективитета. Концепт условљавања јесте много учинио за заштиту људских и мањинских права, али примери бруталне силе под фасадом одбране ових права, а реално војни интервенционизам мимо међународних организација и међународног права⁸⁹⁹ деградирају деловање међународних организација, па и таквих какве су УН. И овде предњаче светске силе које се, неоптерећене баластом хипокризије,⁹⁰⁰ међусобно оптужују за нарушавање људских права и, сматрајући се заштитником истих, намећу решења спорних питања – наравно, у складу са својим интересима.

Како такви случајеви нису наишли на адекватан одговор међународне заједнице, интервенција је, у земљама где су (наводно) угрожена људска права и демократија, постала легитимна, а политика условљавања инструмент спровођења интереса великих сила. Последица је постављање марионетских влада којима је дозвољено да злоупотребљавају ионако *недовољну помоћ* (у односу на *потребе држава-кандидата*) међународних организација (кроз подстицаје и награде) државама-кандидатима за испуњавање услова што води спором побољшању животног стандарда становништва држава-кандидата.⁹⁰¹ Јасно је да је напредак ка чланству међународних организација дуг и напоран процес који подразумева болне реформе и спољне притиске на државе-кандидате.

када сам био против бомбардовања Србије, <http://www.blic.rs/vesti/svet/ekskluzivno-za-blic-bivsi-americki-kongresmen-govorili-su-mi-da-sam-lud-kada-sam-bio/qnycl6x> (16.09.2017.))

⁸⁹⁸ Када су грађани незадовољни последицама реформи, али и брзином демократизације и пријема у чланство односних међународних организација, као и због корумпираности тзв. елита, може се десити да позиција „реформистичких” политичара буде угрожена.

⁸⁹⁹ Видети фусноте: 73, 332 и 418.

⁹⁰⁰ Видети фусноте 332 и 597, као и написано у вези фуснота 600 и 601.

Видети и: Тањуг, *Štrobele: Bombardovanje SRJ je bilo kršenje međunarodnog prava*, Blic online, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/462319/Strobele-Bombardovanje-SRJ--je-bilo-kršenje-medjunarodnog-prava> (03.05.2104.)

⁹⁰¹ О динамици овог процеса говори и пример Бугарске где су се 2013. год, 6 година након пријема у чланство ЕУ, појединци самоспаљивали у току протеста испред владе. (Agencije, *Samospaljivanje na protestima u Bugarskoj*, Al Jazeera Balkans, <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/samospaljivanje-na-protestima-u-bugarskoj>, (06.03.2013.); Тањуг, *Бугарска: Шесто самоспаљивање за неколико недеља*, Политика, <http://www.politika.rs/vesti/najnovije-vesti/BugarskaSesto-samospaljivanje-za-nekoliko-nedelja.lt.html> (03.05.2013.))

Али, мора се водити рачуна и о опасности да „неподобне” државе-кандидати, које не испуњавају услове за чланство очекиваном брзином и квалитетом, и оне чија перспектива чланства није извесна,⁹⁰² остану без подршке и мотивације. Иако би политика условљавања требало да подстакне државе-кандидате у спровођењу транзицијских реформи, а када је нужно и да буде строга, последица може бити кажњавање држава које то не заслужују.

Не би требало заборавити државе-кандидате које немају реформске капацитете јер би их стриктна примена политике условљавања могла изоловати. Не сме се десити да је „морална снага политике условљавања подривена њеном селективном применом. Недопустива је примена ригидне политике условљавања према слабим државама-кандидатима и однос наклоности и сарадње према државама-кандидатима у погледу којих моћне државе-чланице дате међународне организације имају било какав интерес.”⁹⁰³ Коначно, иако међународне организације настоје да суштински и свеукупно реформишу државе-кандидате како би оствариле своје циљеве, и оваква, селективна, политика условљавања мора бити примерена околностима у којима се државе-кандидати налазе. Јер, ако селективна политика условљавања подразумева пролонгирање преговора за чланство за најсиромашније државе-кандидате, онда овај приступ не можемо подржати. Притом је ситуација погоршана зато што примена политике условљавања може, осим злоупотребом, да буде опструирана и регионалним и глобалним догађајима које је тешко спречити.

Тада без помоћи могу да остану чак и „подобне” државе-кандидати које видно напредују на путу прихватања стандарда и испуњавања услова међународних организација. Наиме, услед економске, избегличке и других криза, ускраћивање подршке би се у неким државама-чланицама могло бранити, али мислимо да то није оправдано пошто је помоћ потребна увек, па и за убрзање спровођења реформи. Ипак, и помоћ и казне годе примамљивом процесу политике условљавања с обзиром да нуде остварење економских, политичких, војностратешких и других интереса држава-кандидата, али и држава-чланица, па међународне организације користе мамац чланства, тенденциозно „увлачећи” државе-кандидате у преговарачки процес, чинећи их зависнима од помоћи и бенефиција без којих више није могуће одржати буџет, али и социјални мир, па су ове приморане на

⁹⁰² Иако је пријем у чланство реалан, а наметање економских и политичких стандарда државама-кандидатима ефикасно, постоји проблем када је, нпр. у случају ЕУ, чланство неизвесно и мало вероватно (Молдавија), или када држава-кандидат 'није пожељна' (Турска). Тада се утицај политике условљавања минимизира. Зато је важно да се умањи неизвесност држава-кандидата по питању награда јер обећања, нарочито пријем у чланство, ако се дуго одлажу, могу имати супротан ефекат. Видети фусноте 411 и 564.

⁹⁰³ Gillies David, *Between Principle and Practice: Human Rights in North-South Relations*, McGill-Queen's University Press, Quebec City, Canada (1996), стр. 24.

испуњење свих услова.⁹⁰⁴ Управо на примеру, овде обрађених, међународних организација можемо разумети како политика условљавања и награђивање може да се користити за »ефекат неповратности реформи« (lock in ефекат⁹⁰⁵) у државама-кандидатима, односно како моћ међународних организација и надређени положај узрокују степен притиска и наметнуту динамику спровођења реформи.

Ова ситуација дели политичке партије, и гласачко тело, у државама-кандидатима и умањује спремност да се прихвате услови и критеријуми међународних организација, па општа сагласност о правцу реформи често изостаје, нарочито у атмосфери *субординације и изразите надмоћи међународних организација*. Појам моћи⁹⁰⁶ добија смисао управо у оквиру примене (ригидне) политике условљавања за пријем у чланство међународних организација. Ако знамо да нема моћи без међузависности, као и степен зависности држава-кандидата од помоћи, онда је јасна количина утицаја међународних организација, односно њених најјачих држава-чланица. Проблем у сагледавању резултата политике условљавања по питању моћи међународних организација, тј. у контексту компарације снаге њених актера, је нарочито актуелан данас због неконтролисаног пораста моћи неких држава-чланица.⁹⁰⁷ Притом, што је разлика у моћи већа, то је и примена коерцивне политике условљавања извеснија, а могућност договора о листи услова мања. Имајући ово у виду, као и асиметричан однос, државе-кандидати немају алтернативу, нарочито оне које се граниче са државама које су већ чланице датих међународних организација.

Зато питање да ли су „икада у историји суверене државе добровољно прихватале бројне и широке услове и критеријуме и биле изложене наметљивој процедури верификације за пријем у чланство међународних организација“⁹⁰⁸ постаје депласирано. Без обзира што и међународне организације и државе-кандидати представљају демократске стандарде и интересе међународне заједнице као доказ заједништва и предуслов будуће сарадње,

⁹⁰⁴ „Ми не разговарамо о датумима, ми не разговарамо о крају приче, ми разговарамо о процесу. И ја сам се трудио да владе и други у овом региону схвате да сви услови и сви критеријуми за приступање морају да буду испуњени. Они нису испуњени, тако да треба времена, рекао је Јункер“ (Жан-Клод Јункер - *Jean-Claude Juncker* (председник Европске комисије). (Танјуг, ”Ne postoji nikakvo moguće poređenje između Srbije i UKR”,

https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2018&mm=03&dd=03&nav_category=11&nav_id=1365240 (03.03.2018.)

⁹⁰⁵ Видети фусноте: 223, 426 и 692.

⁹⁰⁶ Моћ се може дефинисати „као степен способности да се други субјекти приволе или натерају на понашање које поседник моћи жели.“ (Димитријевић Војин, Стојановић Радослав, *Међународни односи*, Службени лист СРЈ, Београд (1996), стр. 358.)

⁹⁰⁷ Нпр. глобално САД, а регионално у оквиру ЕУ Немачка, које, форсирајући своја политичка решења, испитују границе послушности држава-кандидата, па и држава-чланица међународних организација.

⁹⁰⁸ Према: Orenstein A. Mitchell, Bloom P. Stephen, Lindstrom Nicole, *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, University of Pittsburgh, Pittsburgh, USA (2008), стр. 26.

однос надређености и подређености је, и те како, присутан. Имајући у виду да је примена политике условљавања за пријем у чланство међународних организација неспорно концепт хијерархијског међународног поретка, није тешко критиковати чињеницу да државе-кандидати у савременим међународним односима немају избора осим да прихвате наметнуте услове и „препоруче” и учествују у трци за чланством међународних организација по унапред одређеним строгим правилима, без утицаја и слободе одлучивања. Истовремено, државе-кандидати не могу бити сигурне да им међународне организације пружају сврсисходне и добронамерне економске и политичке савете.

Ипак, иако међународне организације мењају приступ наглашавајући саветодавну улогу, пружајући помоћ и подржавајући владе држава-кандидата да учине „исправне” политичке изборе и испуне услове за пријем у чланство, и такав релаксиран однос може довести до *злоупотребе политике условљавања*, а због прекомерног притиска појединих држава-кандидата, односно фаворизовања других. Анализирајући примере изнете у дисертацији, увидели смо да, због разноврсних интереса одређене државе-кандидати уживају благонаклон однос међународних организација, односно држава-чланица, тачније великих сила.⁹⁰⁹ Резултат може бити остварење *партикуларних интереса* неких држава-чланица (па и појединачна⁹¹⁰) што демотивише државе-кандидате и има негативан ефекат на углед политике условљавања за пријем у чланство међународних организација изазивајући сумњу у примену *двоструких стандарда*. Јер, услед тешког економског стања држава-кандидата и њихове потребе и жеље за чланством међународних организација, односно због користи које произлазе из чланства, државе-чланице могу упати у замку субјективних процена својих интереса и искористити процес политичке условљавања супротно декларисаним циљевима.

⁹⁰⁹ Видети фусноте: 158, 583 и 870.

⁹¹⁰ „Упоредо са косовским ратним плановима генерала НАТО-а Веслија Кларка (*Wesley K. Clark*), изгледа да су настајали и пословни планови о искоришћавању рудног богатства наше јужне покрајине. Тако се Кларк, из униформе америчког генерала са четири звездице, преко ноћи пресвукао у америчко-косовског јапија и основао компанију „Енвидити” (*Envidity*). Управо ова канадска фирма чека зелено светло косовске скупштине за испитивање трећине територије Косова у потрази за угљем... План генерала и његове компаније јесте да од угља производи синтетичку нафту, и то два милиона литара дневно. Ова нафта може се користити и за стартовање ратних авиона, а Кларкова компанија је, наводно, заинтересована и за изградњу термоелектране. Фирма „Енвидити” понудила је косовској влади трећину прихода од ископаног угља.” (Попадић Јелена, *Како је Весли Кларк постао косовски рудар*, (<http://www.politika.rs/scc/clanak/363896/Kako-je-Vesli-Klark-postao-kosovski-rudar> (19.09.2016.))

Видети и: Prebreza Visar, *Kosovo Mulls Giving Wesley Clark Major Stake in Coal*, BIRN, <http://www.balkaninsight.com/en/article/kosovo-mulls-giving-wesley-clark-major-stake-in-coal-09-12-2016> (13.09.2016.); и

OCCRP, *Kosovo: Company Linked to Wesley Clark Granted Coal Rights*, OCCRP, <https://www.occrp.org/en/daily/5639-kosovo-company-linked-to-wesley-clark-granted-coal-rights> (13.09.2016.)

У том смислу, и у намери да објективно сагледамо историјска искуства, морамо са резервом похвалити инсистирање међународних организација на економским и политичким реформама. Наиме, током Хладног рата оцена западних сила у вези прогреса других земаља на том плану била је заснована на селективности и субјективности јер су осуђивали идеолошке противнике, истовремено превиђајући исте недостатке савезника.⁹¹¹ „Седамдесетих година XX века западноевропске и северноатланске демократије⁹¹² су пружале широку подршку ауторитарно-капиталистичким режимима⁹¹³ у циљу избегавања углавном несигурне и крајње отворене трансформације система, као и интервенцију Совјетског Савеза, све због очувања неизвесне „равнотеже снага”, а демократски принципи су били у другом плану приликом пружања подршке тим земљама.”⁹¹⁴ Концепт флексибилности, дакле, ако се не примењује пажљиво, може бити контрапродуктиван – с обзиром на различите околности у државама-кандидатима јесте пожељан, али ефикасност политике условљавања бива подривена некажњавањем када се услови не испуњавају, односно ненаграђивањем када се испуњавају, па је то аргумент за доследну примену политике условљавања међународних организација.

Доследности политике условљавања за пријем у чланство међународних организација је угрожена и *пролиферацијом услова, односно неизвесношћу пријема у чланство*. Јасно је да наметаће додатних или проширених услова и принцип *ad hoc* условљавања упућују збуњујуће поруке државама-кандидатима и доприносе њиховој несигурности, а све док политика условљавања није предвидива, њена примена неће бити кредибилна. Притом, успоравање процеса пријема у чланство међународних организација и немушта оправдања

⁹¹¹ Међународне организације, путем условљавања, користе моћ селективно, али не у смислу селективности као елемента политике условљавања, који је заснован на принципу резултата, већ често на бази наведених партикуларних интереса. Насупрот ригидној политици условљавања, флексибилна решења, иако подстичу пријем у чланство, ризикују да негирањем принципа о једнакости држава-кандидата наруше и кредибилитет политике условљавања и сарадњу и поверење, те ослабе напоре држава-кандидата у правцу реформи.

⁹¹² „Идеолошка употреба и злоупотреба промоције демократије најочитија је у случају америчке владе. Редом све администрације САД-а су, током двадесетог века, описивале америчку мисију у свету као промоцију демократије, док су бројни примери демонстрирали њихово подривање демократије при појави лево-оријентисаних или националних снага, посебно у Латинској Америци.” (Crawford Gordon, *Foreign Aid and Political Reform: A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke, Hampshire RG21 6XS, GB, (2001), стр. 2.)

⁹¹³ „Владе које донирају помоћ и владе које примају помоћ могу да деле заједнички интерес у ограничавању обима политичких промена – теорија позната као »Демократија ниског интензитета« где је основни аргумент да, у одређеним околностима, западне силе које донирају помоћ преферирају стабилне ауторитарне режиме у односу на демократски изабране, али нестабилне.” (Према: Haynes Jeffrey, *Comparative Politics in a Globalized World*, Polity Press, Cambridge, UK (2005), стр. 209.)

⁹¹⁴ Према: Wichmann Nina, *Democratisation Without Societal Participation?*, Lit Verlag Dr. W. Hopf Berlin, Germany (2007), стр. 29.

Управо смо у намери да поспешимо будућу дискусију и наставак истраживања политике условљавања и навели овај и друге примере интервенције великих сила у политику држава у развоју који доказују да једностраном, често коерцивном, деловању међународних организација, односно њихових најјачих држава-чланица, не можемо приписати демократски карактер.

за одбијање чланства, видели смо, јачају антиреформске структуре у државама-кандидатима. Рекли смо и да ће ако су државе-кандидати изузете из разматрања за пријем у чланство из других разлога, а не на основу објективне процене резултата,⁹¹⁵ то негативно утицати на реноме дате међународне организације и валидност њених услова. Ову праксу критикујемо и зато што се услед спутане ефективности политике условљавања јавља проблем њеног утицаја који, ако имамо у визури начин спровођења овог концепта и очекивану брзину испуњавања услова, прелази границе сврсисходности. Зашто?

Зато што, у покушају да користе процес пријема у чланство као средство утицаја на државе-кандидате, међународне организације подржавају реформе ослањујући се на стандарде који су наведени у њиховим оснивачким документима, али и имплицитне принципе који су се развили током њиховог функционисања. Иако ови принципи представљају практично решење проблема држава-кандидата у процесу пријема у чланство, уверени смо да је кључно избегавати примену политике условљавања базирану на пракси »покретне мете« тј. нових услова. Нарочито су опасни наведени примери покушаја решавања билатералних спорова у току процеса пријема у чланство међународних организација као мултилатералних творевина које би требало да штите опште интересе.⁹¹⁶ Промена и проширење услова може утицати на мишљење и став јавног мњења држава-кандидата да је чланство тешко оствариво. Закључили смо да је неопходно да међународне организације остваре обећања када државе-кандидати испуне услове без наметања нових пошто је очекивање чланства у међународним организацијама у општем интересу с обзиром да охрабрује државе-кандидате да наставе у истом смеру.

⁹¹⁵ „Случај Турске илуструје да примена политике условљавања може имати различите резултате. Турска дуго тежи чланству у ЕУ, али је стање људских права спречавало да напредује у том процесу. ЕУ је користила политичко и економско условљавање како би се Турска политички реформисала и побољшала стање људских права и демократије. Напредак у том смислу је чланство у ЕУ учинио остваривом амбицијом. Постоји, међутим, још једна важна димензија коју би требало имати у виду. После терористичких напада на САД 11.09.2001. год, ЕУ владе су изгледа веровале да је боље имати исламску Турску у ЕУ, а не потенцијално као део анти-западне осовине зла. Због тога је, почетком 2003. год, Европска комисија препоручила да се помоћ Турској удвостручи. Био је то подстицај Турске владе, под умереним исламистичким утицајем..., као и охрабрење да настави са политичким и реформама људских права.” (Према: Haynes Jeffrey, *Comparative Politics in a Globalized World*, Polity Press, Cambridge, UK (2005), стр. 103.) (Видети фусноту 676.)

⁹¹⁶ Нпр. у случају чланства у ЕУ свака држава-кандидат очекује условљавање ове врсте с обзиром да је то пракса кроз коју су прошле све чланице, а бивши кандидати. Поводом тога, професор Факултета политичких наука у Загребу Дејан Јовић је рекао да „Србија све док жели да уђе у ЕУ увек може очекивати одређене билатералне услове било од Хрватске или неке друге чланице ЕУ и да су методе притискања легитимно средство политичке акције. „Све док те земље (кандидати) желе бити чланице ЕУ, процес уласка у Унију их ставља у ситуацију да морају испуњавати оне услове које земље ЕУ постављају пред њих.” Јовић је „подсетио да је тако Хрватска морала дапусти Италији у вези са заштићеним риболовним подручјем или Словенији у арбитражи око границе.” (Бета, *Хрватској није у интересу да Србија сумра уђе у ЕУ*, B92.net, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2017&mm=02&dd=07&nav_category=11&nav_id=1228157 (07.02.2017.) (Видети фусноту 303.)

Очигледно је, дакле, да се дуготрајан процес пријема у чланство међународних организација и мноштво не лако остваривих и бројних и проширених услова, те страх да, и након испуњења услова и критеријума, државе-кандидати неће бити примљене у чланство, рефлектују на утицај међународних организација. Утврдили смо да се, када постоји сумња у кредибилитет политике условљавања (претходно у степен компатибилности између међународних организација и држава-кандидата), утицај међународних организација доводи у питање. Воља за даљим напорима и реформама је умањена ако државе-кандидати осете да циљ чланства неће бити (очекивано брзо) постигнут, нарочито оне које покушавају да потврде државност и сврстају се у ред просперитетних држава. Имајући у виду да у процесу пријема у чланство међународних организација за државе-кандидате има много препрека, па чак и од самих чланица које инсистирају на испуњењу свих услова, разумљиво је да власт и становништво држава-кандидата желе награду – чланство – и да ће због испуњења тог, врховног, циља убрзати реформе и транзицију, али и бити разочарани спорошћу процеса пријема у чланство.

Поред свих наведених разлога за критику политике условљавања, сарадњу међународних организација и држава-кандидата може отежати и чињеница да је идеолошка победа Запада у Хладном рату охрабрила експоненте западне демократије за *став о непогрешивости политике условљавања* и универзалном важењу тзв. западних вредности и западних либералних начела.⁹¹⁷ У том смислу, присутно је веровање да су брза економска либерализација и западна политичка решења идеалне опције. Потврду ових ставова налазимо у литератури која обрађује концепт условљавања где преовлађује мишљење да је политика условљавања неопходна у решавању међународних проблема. Међутим, ако говоримо о могућим, латентним, разлозима и прикривеним циљевима онда можемо дискутовати и о отвореној економији, али и стабилности и безбедности, ради финансијских интереса, а не само ради мира и демократизације. У том правцу иде критика да је „политичко условљавање облик неоколонијализма који подрива национални суверенитет држава-кандидата и да нема сумње да наметање политичких реформи може

⁹¹⁷ „Западни либерализам је нпр. прихваћен раније у Словенији него у Хрватској што има везе са прихватањем западних стандарда од стране јавног мњења. Исто је, након 2000 год, прихваћено у Хрватској, као резултат делегитимизације бившег режима и дубоких економских проблема, као и одлучности којом је пост-туђмановска влада стремилa чланству у ЕУ, али и због кредибилне понуде чланства. Насупрот томе, западни услови и даље стварају поделе у Србији, чак и када је владајућа елита подобна, што уз двоструке стандарде у примени политике условљавања има за последицу смањење утицаја ЕУ на демократизацију у Србији.” Произлази и да политички резултати у државама-кандидатима за чланство у ЕУ зависе од унутрашњих околности и реакције политичке елите и јавног мњења на међународни процес социјализације. (Пример преузет из: Boduszyński P. Mieczysław, *Regime Change in the Yugoslav Successor States: Divergent Paths toward a New Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, USA (2010), стр. 266.)

да буде ризично ако постоји широко распрострањена перцепција јавности да су оне екстерно наметнуте.”⁹¹⁸

Навешћемо и став Џон-Жан Барие (*John-Jean Barya*) „да је пројекат нових политичких условљавања покушај великих западних капиталистичких сила да, под идеологијом плурализма, демократије и слободног предузетништва, креирају нови легитимитет у новом пост-хладноратовском светском поретку где су дискредитовани диктаторски и ауторитарни режими замењени новим лидерима, док одржавају хегемонију над земљама које су економски и политички корисне за ове западне силе.”⁹¹⁹ У истом контексту интересантан је и Капланов (*Richard D. Caplan*) став да је „легитимитет реформи угрожен јер долази „споља”, а да политички програм који дугује своје порекло и концепт спољашњим притисцима може да не одговара унутрашњим потребама и да прети државним и интересима владајуће елите. Овај проблем, погоршан одбојним односом многих држава-кандидата према западним силама, архитектама политике условљавања, води до питања да ли историја експлоатације доприноси ставу да је данашња западна политика, оличена у активностима међународних организација, параван деловања хегемонистичких сила и има ли везе са истинским интересом за демократију и људска права, или са успостављањем нових облика економске и политичке доминације?”⁹²⁰

Било је и мишљења да је политика условљавања нпр. на Балкану „виђена само као притисак, неповезан за домаће потребе, нити за дугорочну визију стварне интеграције, односно да иако је условљавање требало да обезбеди ефикасну помоћ оно је погоршало регионални синдром зависности”⁹²¹ од помоћи међународних организација.⁹²² Иако се можемо сложити са наведеним ставовима и критикама у смислу да се политика условљавања злоупотребљава, и премда аналогију видимо у неким државама-кандидатима за чланство у ЕУ и НАТО савез, ипак би требало нагласити да је већина реформатора, уз негодовање, генерално прихватила улогу политике условљавања у подстицању

⁹¹⁸ Према: Gillies David, *Between Principle and Practice: Human Rights in North-South Relations*, McGill-Queen's University Press, Quebec City, Canada (1996), стр. 24.

⁹¹⁹ Према: Barya B. John-Jean, *The New Political Conditionalities of Aid: An Independent View from Africa*, VIDC Conference, EADI Symposium, Vienna (1992), стр. 34.

⁹²⁰ Према: Caplan D. Richard, *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia*, Cambridge University Press, The Edinburgh Building, Cambridge CB2 2RU, UK (2005), стр. 174.

⁹²¹ Према: Hayoz Nicolas, Jesien Leszek, van Meurs Wim, *Enlarged EU – Enlarged Neighbourhood: Perspectives of the European Neighbourhood Policy*, (2005), Peter Lang, AG European Academic Publisher, Bern, Switzerland, стр. 360.

⁹²² Говорећи о Балкану нагласићемо да се не ради само о „синдрому зависности”, већ и о томе да је политика условљавања неопходна и због одржања мира. Ризикујући да напустимо оквир теме дисертације, поставићемо питање колико је, и за које државе, тај мир праведан, те колико политика условљавања стварно доприноси миру и да ли би се он одржао ако би представници међународних организација напустили терен?

реформи.⁹²³ У тим стремљењима представници влада држава-кандидата су, поновићемо, истицали усклађеност стандарда држава-кандидата са стандардима међународних организација, па и историјску и сваку другу, корисну, међусобну блискост као елемент који убрзава процес пријема у чланство. У том смислу се поставља питање колико вредности и универзални принципи, па и дела држава-кандидата и међународних организација заиста кореспондирају – уколико то није случај процес спровођења политике условљавања ће бити успорен.

Наиме, када би владе држава-кандидата делиле исте стандарде и циљеве са међународним организацијама они *de facto* не би били услови, већ критеријуми, а политика условљавања би увек била саветодавног карактера. Због тога „неки критичари указују да је главни проблем садржај услова, а не условљавање само по себи, а услови су често засновани на теоријским дилемама, без објективне истраге њихове стварне економске ефикасности и без разматрања политичких, друштвених, културних и др. карактеристика и ограничења.”⁹²⁴ Ако прихватимо да се развој држава-кандидата и процес пријема у чланство одвија у неизвесним спољним и унутрашњим околностима, сложићемо се са мишљењем да је најважније питање „садржаја” услова, тј. одговарајућих услова. Али, додаћемо још једно питање – да ли нас дилеме о садржини услова воде закључку да је неопходан фокус међународних организација на *суштинске услове* ако се желе постићи одрживи резултати тј. да ли је, уместо испуњења свих стандарда који не могу увек бити наметнути ни државама-чланицама, неопходно установити *минимум услова* за пријем у чланство и утврдити степен испуњености?

Одговор на дилему »инсистирање на испуњењу свих или минимума круцијалних услова за чланство« није компликован ако прихватимо да је функција политике условљавања заправо заштита међународних организација и њихових чланица. Исти циљ је разлог зашто су државе-кандидати подвргнуте строгим условима, као и процени и одлукама „једних истих кадија”. Али, како испуњавање услова није једноставан задатак за државе-кандидате, јасно је да ригидна примена политике условљавања може да угрози интересе самих међународних организација и пролонгира остварење њихових циљева јер строги услови, уколико државе-кандидати немају капацитете ни довољну подршку међународних

⁹²³ Установили смо и следеће – мада у оквиру политике условљавања може да се постигне договор између њених актера, нарочито ако је влада дате државе-кандидата искрено реформистичка, концепт условљавања ипак, и када није отворено ригидан, наилази на отпор. Али, истовремено, иако државе-кандидати не воле диктиране услове за чланство и наметнут темпо реформи од стране међународних организација, не желе ни да буду искључене из процеса преговора о пријему у чланство јер то подразумева економске губитке и нарушавање угледа на међународној сцени, као и проблеме на унутрашњем политичком плану.

⁹²⁴ Према: Koeberle Stefan, Bedoya Harold, Silarszky Peter, Verheyen Gero, *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences, and Lessons*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA (2005), стр. 60.

организација за испуњење истих, могу бити контрапродуктивни у смислу заустављања реформи. Зато, видели смо, међународне организације постају флексибилније у примени политике условљавања, па је конструктивним дијалогом и подршком постепено трансформишу, а однос са државама-кандидатима заснивају све више на принципу кооперације. Ипак, имајући све критике у виду, произлазе, поновићемо, многа питања.

Да ли је политика условљавања посвећена унапређењу људских и мањинских права, мултикултурализму и демократији, или се ради о борби за новим тржиштима и профитом од камата на кредите? Да ли су намере моћних држава-чланица међународних организација добротине или мотивисане империјалистичким и територијалним претензијама, војном експанзијом...? Да ли је испуњење услова за чланство у међународним организацијама прихватљив начин реформске транзиције држава-кандидата; као и које ће последице по развој демократије, привреду, економију и животни стандард њиховог становништва произвести наметнути вид и темпо реформи? Одговор може бити да је „новац у форми помоћи за развој држава-кандидата новац пореских обвезника држава-чланица дате међународне организације и да је логично да јавно мњење држава-чланица жели да помоћ буде упућена државама-кандидатима које поштују цивилизацијске демократске стандарде, а које ће због тога постати чланице њиховог клуба, па је разумно да траже испуњавање услова за пружену помоћ.”⁹²⁵ Ипак, иако се слажемо, морамо опет приметити да то може бити и фасада злоупотребе политике условљавања од стране међународних организација тј. држава-чланица.

Ако додамо питање легитимног система контроле међународних организација у циљу избегавања наведених злоупотреба и изградње поверења кроз унапређену политику условљавања, закључићемо да, упркос успешној примени концепта условљавања и несумњивих резултата, међународне организације и њене најмоћније државе-чланице немају све одговоре. Многа питања остају отворена, па иако искуство примене ригидне политике условљавања говори о њеној ефикасности, можда би требало размислити о блажем приступу. Јер, утврдили смо да разлог зашто државе-кандидати, квалитативно и временски, не постижу очекиване реформске резултате може бити последица строгих услова и недовољне помоћи, али и специфичних међународних и унутрашњих околности. То је разлог за адаптацију политике условљавања и примену концепта флексибилности и комбинације метода условљавања са нагласком на позитивним мерама, уз бољу хармонизацију међународних организација. Партнерство међународних организација и држава-кандидата, и њихов одговоран однос према обећањима, односно обавезама, је, сматрамо, логичан след, али и потреба будућег развоја политике условљавања.

⁹²⁵ Према: Gillies David, *Between Principle and Practice: Human Rights in North-South Relations*, McGill-Queen's University Press, Quebec City, Canada (1996), Canada, стр. 24.

3. ПЕРСПЕКТИВЕ ПОЛИТИКЕ УСЛОВЉАВАЊА

Након анализе различитих аспеката пријема у чланство међународних организација нагласићемо да је *примена политике условљавања неминовност* и политичка реалност за државе-кандидате, одраз тренутног стања у међународним односима. Наведени недостаци не умањују позитивне ефекте политике условљавања, па ћемо, након критике, претпоставити њен развој и могуће промене у правцу успешне, а праведније примене. Не смемо рећи да је политика условљавања непримерена, нити да би требало одустати од концепта условљавања и селективности пошто то не би било добро решење за несавршени процес пријема у чланство међународних организација, нарочито када неке од њих имају прихватљиве резултате. Наиме, установивши да је политика условљавања међународних организација подржала државе-кандидате у спровођењу реформи у току процеса пријема у чланство, очекујемо да исти концепт траје, уз потенцијалне измене на које ћемо указати. А узроци и разлози утицаја на унутрашњу политику држава-кандидата ће остати исти – потреба држава за активним учешћем у међународној заједници, тј. жеља да буду корисник економских, политичких, војно-стратешких и других аранжмана и погодности међународних организација, али и досадашња пракса и успеси политике условљавања.

Снага концепта условљавања извире управо из дуготрајне примене од стране најважнијих међународних и европских организација и влада најразвијенијих земаља. У том периоду, иако се политика условљавања, декларативно, спроводила због добробити држава-кандидата она је, уједно, постајала строжија. Било је евидентно да фокусирање на резултате у примени политике условљавања унапређује њену ефикасност и штити међународне организације и државе-чланице. Интерес међународне заједнице је био да државе-кандидати током транзиционих реформи спроведу процес економске либерализације и консолидују парламентарну демократију, обезбеде владавину права, реше унутрашње и међусобне сукобе, успоставе регионалну стабилност, поштују основна људска и мањинска права и слободе и остваре друге цивилизацијске стандарде. Континуирани развој и ригидност политике условљавања су, дакле, били последица прихватања и испуњавања услова од стране држава-кандидата и њихове посвећености приоритетном циљу, пријему у чланство међународних организација тј. жељи да припадају скупу привилегованих држава под чијим би окриљем могли да уживају повољности које произлазе из чланства.⁹²⁶

⁹²⁶ Додаћемо да се реформистичке снаге држава-кандидата које траже афирмацију у међународним организацијама чије чланство желе, али и у бирачком телу, повинују условима и усклађују са нормама и стандардима међународних организација и када политика условљавања није принудна, са објашњењем да су транзицијске реформе њихов задатак и циљ, а међународно признање и углед логична награда прогреса.

Један од битних сегмената политике условљавања који утиче на успех овог концепта јесте, очигледно, да је положај реформатора ојачан сарадњом са међународним организацијама јер када су они етаблирани у власти и у јавном мњењу позитивно прихваћени политика условљавања постаје, бар привидно, мање ригидна. Потврду ових ставова видимо у деловању међународних организација које, иако по досадашњој пракси одговор на питање ефикасности⁹²⁷ политике условљавања траже у домену њене коерзивне примене, ипак, генерално, гаје наклоност према послушним извршиоцима услова и критеријума. Политика условљавања је тако била уперена ка остварењу одрживих реформи држава-кандидата и представљала је јак мотив за прихватање услова за пријем у чланство међународних организација. Али, поред тактике пружања перспективе чланства, циљеви су остваривани и претњом суспензијом,⁹²⁸ успоравањем и искључењем из процеса преговора о пријему у чланство. Имајући у виду досадашња искуства можемо рећи да су управо „спољни актери са највећим степеном условљавања били најуспешнији у спровођењу садржајних унутрашњих реформи у пост-комунистичким државама.”⁹²⁹

Зато, говорећи о ефикасности и правцу кретања политике условљавања у будућности, претпостављамо да ће концепт условљавања, с обзиром да се показао као делотворан, нарочито према државама-кандидатима у којима није било консензуса политичке елите за реформе, наставити праксу коерзивне примене. Очекујемо и да ће се, у смислу пресије међународних организација, преузети позитивни елементи политике условљавања организација које су забележиле видан прогрес у њеној примени (првенствено ЕУ) и постепено уградити исте полуге у процес пријема у чланство. Мислимо, дакле, да се међународне организације неће лишити наметања стриктних услова и критеријума државама-кандидатима нити претњи и притисака. Тиме се потврђује да је политика условљавања принудно и недемократско средство међународног општења, као и да међународне организације пропагирају концепт награђивања и пријема у чланство оних

⁹²⁷ „Ефикасност, у овом контексту, дефинишемо као предузимање политичких промена од стране државе-кандидата која их не би спровела без притиска политике условљавања међународних организација, а најјачи је у раним фазама демократизације (одлике су: процес политичке либерализације, отклон од ауторитарне владавине, отпор актуелног режима, организована унутрашња опозиција која не фаворизује наметања строгих услова за помоћ, односно чланство у међународним организацијама...)” (Према: Crawford Gordon, *Foreign Aid and Political Reform: A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke, Hampshire RG21 6XS, GB (2001), стр. 46.)

⁹²⁸ „На пример, ЕЗ је 1967. год, после војног пуча, суспендовала Споразум о придруживању са Грчком (и Финансијски протокол између Грчке и ЕЗ) који је олакшао међусобну трговину – иако са знатним ограничењима. Суспензија Споразума је значила финансијски и политички притисак на војни режим. Слично је било и са Турском – због политичке и економске кризе 1970-их година и војног удара 1980. год, Споразум је замрзнут. Чланство Турске у Скупштини Савета Европе је било суспендовано, као и помоћ ЕЗ.” (Према: McLaren M. Lauren, *Constructing Democracy in Southern Europe: A Comparative Analysis of Italy, Spain, and Turkey*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK (2008), стр. 236. и 250.)

⁹²⁹ Hayoz Nicolas, Jesien Leszek, van Meurs Wim, *Enlarged EU – Enlarged Neighbourhood: Perspectives of the European Neighbourhood Policy*, Peter Lang, AG European Academic Publisher, Bern, Switzerland (2005), стр. 359.

држава-кандидата које испуњавањем услова показују способност да одреде приоритете и посвећеност и вољу да спроведу економске и демократске реформе.

Ипак, с обзиром да коерзивна политика условљавања погађа оне државе-кандидате које су политички, економски или војно инфериорне, односно њихов економски најосетљивији део популације, мишљења смо да је неопходно проширити појам *селективности* – екстензивно га тумачити – дакле, за селективност јесмо, али не само према резултатима, већ и околностима. Потребан је опрез у смислу примене селективности, тј. резултатског приступа пријему у чланство међународних организација. Такође, иако је принцип селективности строг признаћемо да је доза селекције и конкуренције неопходна јер подстиче реформе у државама-кандидатима и промовише принцип награђивања према резултатима. Али, сматрамо и да основни циљ интеракције између међународних организација и држава-кандидата мора бити да се одреди оптимална мера притиска што би, надамо се, олакшало спровођење реформи јер, у супротном, однос међународних организација може бити лоше протумачен у јавном мњењу држава-кандидата и контрапродуктиван. Тада може доћи и до пада популарности односне међународне организације тј. умањења подршке јавности дате државе-кандидата истој.⁹³⁰

Због тога, упркос закључку да строга политика условљавања базирана на резултатима донекле контролише владе држава-кандидата, и иако државе-чланице међународних организација делују у складу са економским, геостратешким, војнобезбедносним и другим интересима, историјским везама, као и политичким опортунитетом, и пледирамо за релаксацијом односа са државама-кандидатима. Али, ако сагледамо искуства јасно је и да су мале шансе да пракса међународних организација постане осетно мање принудна и да концепт власништва држава-кандидата замени ригидну политику условљавања, нарочито имајући у виду резултате ЕУ, али и зато што условљавање често игра корисну улогу у помагању реформаторима да спроведу услове упркос отпору опозиције и дела становништва. Да не би јачале политичке снаге у државама-кандидатима које се противе примени универзалних стандарда и вредности политика условљавања, једноставно, мора бити строжија, а међународне организације ће инструментима политике условљавања утицати на смену аутократских и ултранационалистичких власти у државама-кандидатима.

⁹³⁰ Одбијање статуса кандидата Србији у децембру 2011. год. значајно је смањило подршку ЕУ. (Влада Републике Србије, Канцеларија за европске интеграције, *Европска оријентација грађана Србије, трендови, Представљање резултата истраживања јавног мњења* (јануар 2012. год.), http://www.beogradeu.gov.rs/userfiles/files/01_prezentacija_ijm_final2012_10_10.pdf (12.12.2014.))

Искуство са применом политике условљавања, у дисертацији обрађених, међународних организација указује да ће у перспективи, а пре него што им буде дозвољен пријем у чланство, државе-кандидати не само морати да испуне све критеријуме и услове међународних организација, већ и да реше све проблеме транзиције, као и способност да спроводе изгласане законе. Овај приступ ће успорити преговоре и повећати степен утицаја међународних организација и држава-чланица дајући им више могућности да стопирају процес пријема у чланство држава-кандидата. Моћ међународних организација ће се појачати и зато што су, видели смо, економски интереси важан чинилац приликом доношења кључних одлука влада држава-кандидата, а чланство у међународним организацијама се посматра као нужност економског и политичког напретка пошто изостанак чланства подразумева препреке у трговини и дипломатским односима са државама-чланицама. Али, *cost-benefit* калкулација у оба правца,⁹³¹ па иако знамо да без унутрашњих фактора у државама-кандидатима није могућ жељени прогрес, утицај међународних организација је битан и биће и даље пресудан.⁹³²

Потенцијал међународних организација да утичу на прихватање услова од стране држава-кандидата зависи(ће) и од начина и брзине којом ће у политичком, економском и географском смислу прихватити државе које природно гравитирају чланству. Инструменти политике условљавања и даље ће снажно деловати на државе-кандидате, али ће степен њихове примене и утицаја одредити и мера у којој услови за пријем у чланство

⁹³¹ Нагласићемо да иако међународне организације инсистирају на испуњавању свих услова у намери да оспособе државе-кандидате за предан рад на остварењу заједничких циљева, чињеница је да најјаче државе-чланице имају користи од проширења чланства.

⁹³² Мора се водити рачуна да успех транзиционих реформи подразумева демократске и институционалне предуслове, али и сагласност унутрашњих политичких и друштвених структура, па и опозиционих, о потреби свеобухватних реформи, као и њихова подршка влади која прихвата реформе као своје и нужне за добробит државе и становништва. Политика условљавања је, пре свега, уперена ка *унутрашњим политичким процесима*, и биће одговарајућа, а реформе дубље и одрживе, само ако постоји посвећеност и способност влада држава-кандидата. Ипак, иако се успех спровођења реформи у конкретним државама-кандидатима базира на унутрашњим факторима деловање међународних актера је кључно пошто је политика условљавања уперена и према *спољашњим политичким процесима* држава-кандидата што доказује услов добросуседских односа и регионалне сарадње, првенствено за чланство у ЕУ. Пример ових тенденција, али и ширих специфичних међународних односа, је и пролонгирање преговора Србије и ЕУ о пријему у чланство (до краја 2015. год. није отворено ни једно поглавље, иако је било предвиђено), а због односа Србије према Русији у околностима санкција ЕУ према Русији у време грађанског рата у Украјини од 2014. год. Наиме, високи званичници ЕУ изјављују „да је важно да се Србија, као кандидат за чланство, у овом тренутку адаптира на ставове који су део заједничке спољне политике ЕУ.” (Едгарс Ринкевич (*Edgars Rinkēvičs*), председавајући Савета министара ЕУ и министар спољних послова Летоније (Тањуг, *Ринкевич: Циљ отварање поглавља, успех зависи од напретка Србије*, Blic online, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/524350/Rinkevics-Cilj-otvaranje-poglavlja-uspeh-zavisi-od-napretka-Srbije> (05.01.2015.))) Видети и:

- Спаић Т., *Карен Донфрид: Логично је да Србија уведе санкције Русији*, Blic online, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/499538/Karen-Donfrid-Logicno-je-da-Srbija-uvode-sankcije-Rusiji> (03. 10. 2014.)
- N1 Beograd, *Otvorena prva poglavlja i nova faza na putu Srbije ka EU*, N1 Beograd, <http://rs.n1info.com/a117945/Vesti/Otvorena-prva-poglavlja.html> (14.12.2015.)

међународних организација осветљавају пут прогреса којим би владе држава-кандидата требало да иду како би оствариле резултате и, следствено, награде. Истовремено, услови дају оправдање за покретање (непопуларних) реформи јер омогућавају владама држава-кандидата да одговорност за последице реформи пренесу на међународне организације, а предности и успехе присвоје. Наиме, иако механизми концепта условљавања по принципу »штапа и шаргарепе« снажно пресијају владе држава-кандидата да наставе са реформама и ма колико је политика условљавања заснована на испуњавању услова привлачна, ипак су, дакле, циљеви међународних организација и прикривени *партикуларни интереси*.

Ако желимо да политика условљавања буде прихваћена, требало би избегавати искоришћавање слабости држава-кандидата, нарочито ако је циљ да утицај међународних организација у процесу пријема у чланство извире из компатибилности, а не да се претвори у полугу моћи заснованој на економској, војној и политичкој супериорности најјачих држава-чланица. Ипак, иако је подређен положај држава-кандидата очит, јасна је и ограниченост утицаја међународних организација без изгледа за чланство и без *помоћи* умереним политичким партијама у политичком животу држава-кандидата и опозицији ауторитарној власти. Зато ће, с обзиром да су реформе и транзиција спори и оптерећујући процеси, међународне организације бити ефикасније у иницирању и форсирању реформи у државама-кандидатима ако уз (ригидну) политику условљавања примене и флексибилан приступ тј. укажу на проблеме и помогну у решавању истих. Подршка, не претња, нарочито ако су државе-кандидати посвећене програму реформи и ако постоји капацитет за спровођење услова, је, уверени смо, оптималан приступ јер, увидели смо, да је политика условљавања успешна зато што постепени процес пријема у чланство међународних организација, поред казни, пружа и различите начине помоћи државама-кандидатима.⁹³³

У том смислу је у процесу пријема у чланство држава-кандидата неопходно да им међународне организације пруже помоћ првенствено у току преговора о пријему у чланство како би државе-кандидати биле у могућности да адекватно одговоре на услове међународних организација. У оквиру флексибилнијег приступа међународне организације би требало да, желећи да државе-кандидати прихватањем стандарда спроводе њихове циљеве и када постану чланице, а тумачећи еластичније своје конститутивне документе, примењују политику условљавања засновану првенствено на концепту помоћи и привлачења – назовимо то *»позитивном атракционионом политиком условљавања«*. Да би ова метода била сврсисходна међународне организације би, наглашавамо, требало да пружају финансијску и техничку помоћ, кредите и инвестиције,

⁹³³ Методи који се базирају на подстицају наградама и/или казнама, од круцијалне су важности за попустљивост држава-кандидата, као и за одређивање пута којим државе морају ићи ако желе чланство датих међународних организација.

државама-кандидатима током процеса пријема у чланство олакшавајући им, пре свега економску и политичку, транзицију. Али, важан је и степен заједничког поимања цивилизацијских стандарда пошто је приближавање отежано када стандарди и интереси држава-кандидата нису у складу са правилима и циљевима међународних организација.

Зато се поставља питање да ли су стандарди међународних организација инкомпатибилни стандардима држава-кандидата, те какав је њихов утицај. Јасно је да су, током преговора о пријему у чланство међународних организација, заједничке вредности битан сегмент прогреса, као и да принципи демократије, политичког плурализма, владавине права, људских и мањинских права, мира, стабилности, тржишних слобода, конкуренције, солидарности... имају све већи утицај на државе-кандидате. Иако услед мањка *компатибилности* међународне организације користе ригидне методе утицаја на спровођење и одрживост реформи држава-кандидата, мишљења смо да би, у примени политике условљавања у процесу пријема у чланство, међународне организације могле значајније да смање негативне мере и фокус преместе ка позитивном приступу концепта условљавања.⁹³⁴ То ће, надамо се, унапредити делотворност политике условљавања. Предност позитивне политике условљавања се не огледа само у томе да су услови представљени дипломатским жаргоном,⁹³⁵ већ и да она ублажава разлику између услова и критеријума, као и да се заснива на подршци и сарадњи, не на претњама и кажњавању.

У том смислу ћемо се сложити са Еленом Фиеро која каже да се „предност позитивног условљавања заснива на уверењу да је то оптимална мера, с обзиром да има двоструко додату вредност јер је позитивна мера и награда и компензација за претходно позитивно понашање, па је на тај начин, утицај удвостручен.”⁹³⁶ Ипак, додаћемо да искуство ЕУ поручује да је и код позитивне политике условљавања неопходна опрезност. Наиме, ако су награде безразложне то може утицати на носиоце власти држава-кандидата и, у контексту њиховог опортунизма, успорити их и учинити индолентнима када, због наклоњености

⁹³⁴ Без обзира о којим државама-кандидатима се радило, ако постоји посвећеност реформама и воља да се поднесу проблеми транзиције, политика условљавања би требало да буде мање ригидна, а више у духу помоћи. Критика упућена негативним мерама принудног карактера, као потенцијалном инструменту злоупотребе ради интереса држава-чланица или великих сила, се не може упутити позитивним мерама с обзиром да подлежу сагласности држава-кандидата. Ипак се можемо вратити проблему да свака позитивна мера може, укидањем, постати негативна.

⁹³⁵ Дигресија у смислу теме дисертације, али везано за феномен преговора, подсетићемо да је „и у преговарачки тешким случајевима, као што су преговори са режимом у Авганистану, пракса показала да су чак и екстремисти способни да прихвате критички приступ када се то уради дискретно и без конфронтације, и да опрезно реагују на позитиван подстицај.” (Према: Fierro Elena, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, P.O. Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands (2003), стр. 104.)

⁹³⁶ Према: Fierro Elena, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, P.O. Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands (2003), стр. 105.

међународних организација, уживају подршку бирачког тела. Примери исхитреног пријема у чланство Румуније и Бугарске и стања везаног за корупцију и недостатак владавине права у (н)овим државама-чланицама, али и „стarih” држава-чланица попут Грчке, што се негативно одражава на ЕУ, па и на њену будућност, указује на опасност да брзина реформи, односно краткорочна, привидна, усклађеност са политиком условљавања може да резултира коначном неефикасношћу, не само држава-кандидата, односно држава-чланица када то постану, већ и конкретне међународне организације.

Иако ће примена позитивне или негативне врсте политике условљавања зависити и од међународних односа и глобалне политике, претпостављамо, дакле, да управо флексибилнији приступ може подићи примену политике условљавања на виши степен ефикасности. Али, флексибилност не тумачимо као деловање супротно принципима политике условљавања у смислу попуштања „подобним” државама-кандидатима, него као адаптирање услова узимањем у обзир свих карактеристичних проблема са којима се државе-кандидати суочавају. Током прилагођавања политике условљавања сваковрсним приликама држава-кандидата, а у циљу оптимизације процеса пријема у чланство међународних организација, морају се узети у обзир све специфичности датог случаја у смислу прихватања не само универзалних стандарда међународне заједнице, већ и услова који се намећу. Сматрамо да је неопходно да услови и механизми примене политике условљавања буду примерени свакој индивидуалној држави-кандидату, па ће напредак у процесу пријема у чланство међународних организација зависити од процене свих конкретних околности.

На тај начин је могуће избећи да „коришћење скупа стандарда као референтне тачке произведе модел „један приступ одговара свима”,⁹³⁷ али и обезбедити једнак, истомеран, однос међународних организација према свим државама-кандидатима, у смислу »ништа мање од минимума испуњених услова пре пријема у чланство«, односно »достигнути општеприхваћени цивилизацијски, демократски, ниво«. Зато, „да би се државе-кандидати припремиле за чланство, а међународне организације заштитиле, услови морају бити и општи и специфични. Мора се применити градиран приступ, где је за различите државе-кандидате потребна адекватна политика условљавања.”⁹³⁸ Приликом одређивања начина примене политике условљавања, као и одлуке о пријему у чланство мора се, дакле, водити рачуна првенствено о унутрашњим *карактеристикама* држава-кандидата јер ако су

⁹³⁷ Према: Koeberle Stefan, Bedoya Harold, Silarszky Peter, Verheyen Gero, *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences, and Lessons*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA (2005), стр. 5.

⁹³⁸ Према: *Cambridge Yearbook of European Legal Studies, Volume 2*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 5804 NE Hassalo Street, USA (2000), стр. 483.

услови превише строги, а методе унисоне, неће се узети у обзир њихове економске, политичке, геостратешке, културолошке, националне, етничке, социолошке, историјске, па и религијске особености.

На основу наведених примера, у критици политике условљавања, смо закључили да, ако се у обзир не узму специфичне околности у државама-кандидатима, последице неоправданих очекивања и строгих услова могу бити изолација управо оних држава којима су трговински односи, помоћ и везе са међународним организацијама најпотребнији. Одлагање пријема у чланство овим државама-кандидатима, применом политике условљавања, само погоршава ситуацију. Због тога су објективни надзор и процена ситуације у државама-кандидатима кључни фактори у јачању ефикасности политике условљавања међународних организација, али и драгоцени за државе-кандидате у испуњавању услова. Међународне организације ће, у складу са анализом ситуације у конкретној држави-кандидату, применити дати модел политике условљавања знајући да су проблеми држава-кандидата сложени и да не постоје „идеална” решења применљива на све апликанте. Нису сви методи и савети из прошлости одговарајући и продуктивни, па би требало да свака држава-кандидат пронађе свој пут реформи и пријема у чланство међународних организација.

Речено подразумева не само да се свакој држави-кандидату мора прићи на начин који захтава јединствена решења, већ је неопходна и *комбинација разних метода* развијених применом политике условљавања. У циљу јачања ефеката условљавања не сме, дакле, постојати задати концепт политике условљавања пошто је она феномен који еволуира и адаптира се међународним односима, па и прилагођава ситуацији у државама-кандидатима током спровођења програма реформи. Не може се унапред знати који је инструмент политике условљавања повољан за остваривање циљева у одређеној држави-кандидату. Важно да међународне организације детектују оптималан вид политике условљавања у конкретном случају, уместо да само наметну ригидан, једнообразан приступ. Иако би у циљу бржих и безболнијих реформи и пријема у чланство међународних организација приступ требало прилагодити свакој држави-кандидату посебна пажња се мора посветити одговору на питање колико су државе-кандидати економски, политички и институционално развијене и како им помоћи у том смислу.

Укратко, и у оквиру примене ригидне политике условљавања мора се водити рачуна о томе колико је који инструмент и механизам политике условљавања (контра)продуктиван, односно трагати за примереним програмом реформи за поједине државе-кандидате. Зато флексибилан приступ подразумева да међународне организације ускладе политику

условљавања базирану на резултатима држава-кандидата са финансијском, политичком и моралном подршком њиховим владама. Та подршка би се, по нашем мишљењу, пожељно одвијала у правцу препуштања одређеног облика и степена аутономије »одговорним« државама-кандидатима у процесу свеобухватних реформи. Дакле, сматрамо да би у будућности међународне организације, у оквиру флексибилног приступа примене политике условљавања, требало да поред акцента на позитивном методу, избегавања двоструких стандарда и унапређења поверења и помоћи међународних организација, превасходно прихвате *већи степен власништва држава-кандидата*. Наглашавамо решавање проблема недовољне аутономије држава-кандидата пошто ће се, у супротном, њихов маневарски простор и даље смањивати.⁹³⁹ »Власништво« би, вероватно, постало помоћни механизам који ће можда дати само привид самосталности држава-кандидата, али би и олакшало политичкој елити да спроведе неопходне реформе.

Или би, по идеалном сценарију, ригидна политика условљавања постала помоћни механизам док би власништво било основа ефикасне и рационалне транзицијске реформе држава-кандидата. Ипак, морамо нагласити да иако су помоћ и подстицај међународних организација важни, оне не могу апсолутно утицати на државе-кандидате да стандарде и услове за чланство спроведу доследно и брзо. У том смислу се и залажемо за већи степен власништва држава-кандидата надајући се да ће се тако успоставити релаксиран однос не само међународних организација према државама-кандидатима, већ и држава-кандидата према реформама зато што власништво над одлукама значи да ће владе држава-кандидата, ако имају капацитет да анализирају могућности и изаберу и примене програме, политику и правац деловања, заиста и поседовати реформе и бити агилније у њиховом спровођењу. Уосталом, требало би да су владе држава-кандидата боље упознате са својим проблемима, па и опцијама за њихово решавање. Ако су ове претпоставке тачне јасно је и да ће се у одсуству власништва реформе пролонгирати што успорава и преговоре о чланству.

Очекујемо да би овај приступ учинио примену концепта условљавања делотворнијим с обзиром да недостатак власништва може дугорочно да води до неефикасне политике условљавања јер, установили смо, ригидан приступ умањује шансе за искрено усвајање и испуњавање услова међународних организација. Како би политичке опције требало да потичу од влада држава-кандидата, важно питање је, дакле, „избор”. Не желећи да поново износимо аргументацију наведену на одговарајућим местима у дусертацији, закључујемо

⁹³⁹ Маневрисање држава-кандидата је већ ограничено – нпр. у случају чланства у ЕУ због засићености од проширења, светске економске кризе, избегличке кризе, кризе евра и саме ЕУ. Притом, изговор недовољних апсорпционих капацитета је лицемеран ако се пријем у чланство базира на принципима, обећањима и партнерству, а државе-кандидати које су испуниле све услове се не приме у чланство због лоших искустава и одлука о претходним проширењима (нпр. Румунија и Бугарска) у чијем доношењу нису учествовале.

да ако би државе-кандидати имале већу слободу избора ригидна политика условљавања не би била потребна, осим у ограниченим специфичним случајевима. Али, морамо признати да спровођење реформи и стандарда није једноставно. Чак и ЕУ не може да наметне државама-чланицама неке од стандарда које државе-кандидати морају да прихвате⁹⁴⁰ – упркос значајним законодавним и финансијским капацитетима, и чињеници да је, као најуспешнија у спровођењу политике условљавања, изазвала и даље изазива најзначајније политичке, правне и административне импликације у свом оквиру, али и глобално.

Такође, свесни смо и да проблеми везани за власништво држава-кандидата иду даље од наведеног, те се залажемо за већу слободу држава-кандидата само ако су њихове владе одговорне и посвећене реформама и уживају подршку друштва. Концепт власништва не може олако да постане замена за политику условљавања, већ се мора опрезно примењивати с обзиром да је подложен *злоупотреби*, па је неопходно контролисати припаднике власти држава-кандидата који не могу, или не желе, да се лише мана иманентних изазова власти. Зато, иако заступамо став да се циљеви међународних организација, као и развој и перспектива концепта условљавања, лакше спроводе пружањем позитивних импулса државама-кандидатима за чланство, морамо признати да је коерцивна политика условљавања из угла међународних организација примамљива и приступачна. Она је, услед ургентности реформи, односно жеље држава-кандидата за чланством у међународним организацијама и делотворна, али и неопходна – због нивоа свести, искварености и отуђености политичке елите у државама-кандидатима која заступа личне и партијске интересе, а не друштвене.⁹⁴¹

Уверени смо, дакле, у резултате позитивног приступа и потребу и могућност да се међународне организације фокусирају на политички дијалог, сарадњу и помоћ државама-кандидатима. Али, сигурни смо и да ће бити случајева када су владајуће политичке структуре држава-кандидата препрека реформама. Сведоци смо да ефекти борбе за демократију могу бити руинирани моралним, друштвеним и економским опасностима – неискреним реформаторима склоним нарушавању основних људских и мањинских права,

⁹⁴⁰ Наведени пример у вези са заштитом права мањина у ЕУ (видети фусноте 587 и 774.).

⁹⁴¹ У државама-кандидатима које су касиле у процесу придруживања ЕУ (нпр. Западни Балкан) оптимизам грађана за реформе је потрошен због корупције и недостатка капацитета политичке елите да искрено промене привредне и политичке структуре. Стање ће се променити када схватимо да су алтернативе ограничене и да су реформе неопходне ако се жели економски опоравак региона уз подршку међународних организација. Али, ниједна међународна организација не може брзо и лако да промени систем, нити свест грађана и представника власти држава-кандидата, па ни „ММФ не може да мења корумпирани политички систем који производи кризе. Такве државе у најбољем случају могу спровести само мере које спречавају финансијски колапс. Очекује се да је свака власт за те мере заинтересована, јер банкрот по правилу руши сваку власт.” (Према: Пешић Весна, *Реформе у стаљинистичком маниру*, Peščanik.net, <http://pescanik.net/2014/07/reforme-u-staljinistickom-maniru/> (29.07.2014.))

опортунитету, корупцији, непотизму, злоупотреби функција, цензури, медијском једноумљу, криминалу, и коначно диктатури и ауторитарности. Тада међународне организације морају применити ригидно условљавање спречавајући унутрашње политичке факторе да злоупотребе своју улогу у реформском процесу. Држава и демократија су у опасности када их тзв. политичка елита користи да сакрије незаконите радње и избегне одговорност. Да ли је критика припадника политичких партија на власти, али и опозиције претерана јер су она, ипак, одабрана од народа и да ли стварност и искуство демантују контра-аргументе?

Одговорићемо са неколико цитата који су критичнији, нпр. да је „парадокс модерне демократије у томе да гласачи мрзе комплетну категорију политичара укључујући и оне за које ће једном гласати. Тешко је поштовати некога ко се свјесно упусти у политику, будући да су очигледни предувјети за такву авантуру сујета, похлепа и способност непрестаног и муњевитог мијењања мишљења. Менкен (*Henry Louis Mencken*) је давно то спознао: „Професионални политичар је професионално нечастан човјек. Да би се уопће приближио некој високој позицији он мора да направи толико компромиса и поднесе толико понижења да постане исти као и курва.”⁹⁴² Управо у процесу пријема држава-кандидата у чланство међународних организација видимо начин да се „политичка елита” држава-кандидата примора да прихвати демократију и владавину права и када није вољна или кадра да то сама уради. Овде ћемо изнети констатацију (или питање) да (ли) државе-кандидати могу да очекују да међународне организације (не) захтевају промене које на други начин не би биле спроведене или не довољно брзо, доследно и са мање штете за становништво држава-кандидата.

У том контексту, јасно је да државе-кандидати немају увек способности да, у суштинским сегментима за функционисање међународних организација постану чланице које ће равноправно доприносити њиховим и интересима и циљевима држава-чланица. Зато међународне организације у оквиру примене политике условљавања за пријем у чланство морају да надоместе *недостатак капацитета* држава-кандидата, као и слабу посвећеност њихових влада реформама. Нагласићемо да, иако су међународне организације притисцима оствариле значајне резултате пресија мора бити у складу са економским, политичким и административним способностима држава-кандидата да спроведу реформе. У том смислу, неопходно је да постоји адекватан амбијент за побољшање техничких и кадровских могућности неопходних за анализу, прихватање и спровођење услова међународних организација; затим способност држава да изграде унутрашње капацитете

⁹⁴² Хенри Луис Менкен (Према: Hemon Aleksandar, *Noć aduta i tvorova*, Peščanik.net, <http://pescanik.net/noc-aduta-i-tvorova/> (10.08.2015.)) (Аутор се извињава и проституткама и политичарима на цитату и поређењу, сматрајући да у обе делатности има и зрна и кукоља.)

за поштовање људских и мањинских права укључењем локалних организација цивилног друштва, али и капацитете за ефикасну међународну сарадњу. Ипак, првенствено је неопходна демонстрација имплементационог капацитета усвојених закона.

Рекли смо да је, искуствено, могуће издејствовати да владе држава-кандидата прихвате услове и изгласају законе, али је примена истих у пракси индикатор који показује у ком степену власт и поштује владавину права. У томе и видимо потребу да је, поред инсистирања на испуњавању услова, државама-кандидатима са лошим учинком, економијом и политичким институцијама потребна асистенција међународних организација. Јер међународне организације, када државе-кандидати не увиђају потребу за спровођењем реформи, морају, поновићемо, указати на проблеме, али и на решења. Помоћ, као и утицај међународних организација су нужни и због спречавања праксе антидемократских структура у државама-кандидатима које покушавају да освоје власт на изборима играјући на карту страха⁹⁴³ – од економских реформи, жртава транзиције и либералног капитализма, претензија великих сила... Користи се и аргумент сепаратизма мањина, па се, као одраз нелибералних интенција и спорних питања националног и државног идентитета, појачаних у току криза и притисака међународних организација, у државама-кандидатима чује ксенофобична реторика која мањине представља као дестабилизирајући фактор и »пету колону«.

Зато међународне организације настоје да »увуку« државе-кандидате у регионалне и међународне интеграције,⁹⁴⁴ и да, уз тенденцију смањења значаја граница, спрече етничке сукобе, чак да их учине депласираним. Али, питамо, да ли државе-кандидати, као и државе-чланице, могу да занемаре границе? Слободни смо и да одговоримо да то није могуће када је, у историјским релацијама, глобализација у зачетку, и када у условима још јаким националних и верских осећања десничарске идеје доживљавају ренесансу у Европи и САД-а.⁹⁴⁵ Надамо се и да ће мањине бити заштићене у оквиру демократизације држава-

⁹⁴³ „Док једни говоре да желе у ЕУ зарад бољег живота, други наводе да нас у ЕУ чека сиромаштво и губљење идентитета. „То су страхови, грађани се боје губитка идентитета и сиромаштва и да ће Србија да изгуби битку са богатим земљама запада. То је легитиман страх...” (Б92, *Косово је наша црвена линија*, Б92.net, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=05&dd=19&nav_category=11&nav_id=993779 (19.05.2015.))

⁹⁴⁴ Условљена држава-кандидат ће бити у лошијем положају уколико не постоји алтернатива чланству, па уколико се налази у окружењу држава које су већ чланице дате међународне организације мора тежити регионалној сарадњи и своје деловање усмерити ка пријему у чланство односне организације.

⁹⁴⁵ Haselbah Kristof / Janjević Darko, *Uspom ekstremne desnice u Evropi*, Deutsche Welle, <http://www.dw.com/sr/uspom-ekstremne-desnice-u-evropi/a-17166863> (18.10.2013.); Bajić Milica, *“Ovo je veće od Bregzita” Evropska desnica u euforiji, pljušte čestitke Trampu*, Blic online, <http://www.blic.rs/vesti/svet/ovo-je-vece-od-bregzita-evropska-desnica-u-euforiji-pljuste-cestitke-trampu/ypj2nd9> (09.11.2016.);

кандидата, али и јачања економске стабилности и колективне и регионалне безбедности. И интензивирање превентивне дипломатије би, кроз комуникацију и детектовање проблема, требало да обезбеди толеранцију и уздржавање од употребе насиља, односно спречавање ескалације конфликта. Очекујемо и да ће *modus operandi* међународних организација остати примена политике условљавања „кроз постепено неутралисање радикалних популистичких политичких структура када западни услови и норме постану тако уграђени у унутрашњу политику да трошкови назадовања постану превелики.”⁹⁴⁶

Државе-кандидати, међутим, не желе овакав вид зависности од међународних организација, не би да буду заробљене између економских и политичких потреба за „великим братом”, подложне притисцима и условима за пријем у чланство. Али, анулирање *lock-in* ефекта ће бити тешко у условима конкуренције између држава-кандидата и непрекидне међусобне утакмице за (ограничене) економске и политичке користи. Конкуренција и неизвесност (и монопол на одлуке) пријема у чланство омогућавају међународним организацијама (и државама-чланицама) да примене строгу политику условљавања. Без обзира да ли ће међународне организације и у будућности (зло)употребљавати свој надмоћан положај и одлучити се за принцип селективности, или имати флексибилнији приступ, претпостављамо да ће, ради истог циља, сарађивати пошто је заједничко деловање међународних организација већ дало резултате приликом примене политике условљавања. Дакле, да флексибилност не би прерасла у недоследност концепта условљавања, али и политике спровођења реформи држава-кандидата, неопходно је и јачање *хармонизације међународних организација* у примени политике условљавања.

Утврдили смо, наиме, да подршка реформама у државама-кандидатима, унапређена координацијом међународних организација, јача делотворност политике условљавања. Колективни политички утицај међународних организација (или неке утицајније организације) у правцу прихватања стандарда и услова конкретне (мање утицајне) међународне организације (нпр. подршка ЕУ Савету европе у заштити људских и мањинских права у државама-кандидатима⁹⁴⁷) је доказ да је резултат њиховог заједничког деловања на решавању конкретног проблема и ефикасна политика условљавања. Ако пример заштите људских и мањинских права прихватимо као парадигму успешности и оправданости примене строге политике условљавања следи да међународне организације морају бити спремне да, у оквиру хармонизације, ускладе процедуре и програме. На тај

Ridgwell Henry, *Desnica jača, Evropa se sprema za seriju izbora*, Glas Amerike, <http://www.glasamerike.net/a/desnica-jaca-evropa-se-sprema-za-izborne-zemljotrese/3611692.html> (25.11.2016.)

⁹⁴⁶ Boduszyński P. Mięczysław, *Regime Change in the Yugoslav Successor States: Divergent Paths toward a New Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, USA (2010), стр. 264.

⁹⁴⁷ Видети фусноту 852, као и написано у вези фусноте 866.

начин међународне организације могу оперативно да сарађују кроз заједничку реализацију истоврсних пројеката, а усаглашеним деловањем ће избећи пропусте и проблеме у примени политике условљавања.

У том контексту смо проучавајући, у дисертацији обрађене, међународне организације закључили да ће жељени резултати бити реалнији и прихватљивији ако се примена политике условљавања хармонизује доследно и у оквиру заједничког, објективног, *мониторинга и евалуације испуњености стандарда и услова*.⁹⁴⁸ Последица непотпуне анализе транзиционих програма реформи, ограничења и препрека и изостанак размене искустава, може бити пролонгирање испуњења услова од стране држава-кандидата. Важно је да се спровођење услова стално прати и евалуира с обзиром да информације описују да ли се примењује „договорена” политика тј. какав је учинак (не)спровођења реформи. Коректна дијагностика и процена је неопходна и у вези питања да ли ће учешће конкретне државе-кандидата у раду односно међународне организације бити од значаја за реализацију њених циљева, као и да ли је одбијање чланства проблематично или опасно у било ком смислу. Овакав приступ захтева детаљно познавање прилика у државама-кандидатима за шта су потребни ресурси, време и, опет, усаглашено деловање. У том смислу неопходни су и заједнички мониторинг и евалуација, како различитих међународних организација, тако и држава-кандидата и дате међународне организације.

Надзор, контрола и процена нису једноставни пошто се односе на низ разноврсних сегмената у државној ингеренцији, нпр. владавину права, људска и мањинска права, борбу против криминала и корупције, финансирање политичких партија, контролу буџетских корисника, несметан рад независних регулаторних тела итд. Не само међународне организације, већ и државе-кандидати морају да објективно анализирају и процене сопствену позицију и (не)релевантност у тренутним, али и будућим, политичким кретањима и процесима у међународним односима, и да, уз друштвени консензус, рационално делују. Истовремено, и међународне организације би требало да заједнички оцењују и чине доступним и негативна економска и политичка искуства политике условљавања, па да, ако је положај држава-кандидата погоршан, промене приступ и предузму корективне кораке који ће уклонити недостатке. Сматрамо да ће резултати у том случају доказати позитивне ефекте усклађене примене политике условљавања, иако заједничка делатност међународних организација може појачати њихову моћ и утицај, последично и однос субординације према државама-кандидатима.

⁹⁴⁸ Говорећи о праћењу и процени резултата реформи држава-кандидата неопходно је администрацију информатички модернизовати, а у циљу израде прецизних статистичких извештаја који ће дати параметре за унапређење ефикасности и транспарентности. (Видети фусноту 804.)

Јасно је, такође, да промене на међународној сцени утичу на државе-кандидате, па се јављају проблеми који су варијабилног карактера, а резултати могу бити варљиви или ван утицаја држава-кандидата без обзира на њихово деловање. У том смислу није коректно оптужити владе држава-кандидата за лоше резултате који су ван њихове контроле, па то мора бити укључено у процену, нарочито ако се узме у обзир да међународне организације намећу државама-кандидатима и врсту и динамику транзицијских реформи. Зато би координација међународних организација требало да омогући простор за разноврсне опције, и да обезбеди да државе-кандидати не буду оптерећене условима различитих међународних организација који превазилазе њихове способности. Сарадња међународних организација би водила избегавању дуплирања активности и фокусираној помоћи државама-кандидатима. Мишљења смо, дакле, да како концепт условљавања временом напредује тако ће међународне организације да ускладе заједничко деловање према државама-кандидатима, увиде њихове специфичне проблеме и ограничења,⁹⁴⁹ и да воде рачуна о свим аспектима и методама политике условљавања. У испуњењу ових задатака очекујемо од међународних организација да са државама-кандидатима размењују информације кроз међусобну комуникацију и непосредан дијалог.

Став да политику условљавања мора красити *конструктиван и рационалан политички дијалог* потврдићемо речима Шакела (*Jeffrey T. Checkel*) који каже „да се сагласност са условима за чланство не може очекивати само применом политике условљавања, већ да је потребан приступ заснован на дијалогу и кооперацији.”⁹⁵⁰ Он даље наводи да је „сврсисходније да се државе-кандидати саветују, науче и убеде, те укључе у процес прихватања нових стандарда понашања,”⁹⁵¹ као и да „сарадња између експерата и представника бирократије међународних организација и представника држава-кандидата мора да представља „континуирани рад” ка промоцији конструктивне друштвене интеракције и размене.”⁹⁵² Сматрамо да се представницима власти држава-кандидата мора омогућити партиципација у раду међународних организација како би се, вербално,

⁹⁴⁹ У том смислу, очекујемо и да се представници међународних организација воде речима Џејмса Бејкера (*James Addison "Jim" Baker III*), бившег шефа особља Беле куће да „уметност договора лежи у разумевању политичких ограничења које има особа са друге стране стола.” (*Susan B. Glasser, Does Trump Actually Want to Succeed?*, *Politiko* (<http://www.politico.com/magazine/story/2017/02/james-baker-interview-donald-trump-ronald-reagan-214742>) (06. 02. 2017.))

⁹⁵⁰ Према: *Cremona Marise, The Enlargement of the European Union*, European University Institute, Oxford University Press, Great Clarendon Street, Oxford (2003), стр. 136.

⁹⁵¹ Џефри Шакел, у контексту реченог, користи пример Савета Европе и Украјине да илуструје предност комбиновања политике условљавања са политичким дијалогом – после притиска и убеђивања Савета Европе, Украјина је 2000. год. прогласила смртну казну неуставном. (Пример преузет из: *Ibid.*)

⁹⁵² Према: *Checkel T. Jeffrey, Compliance and Conditionality*, Working Paper, no. 00/18 (Oslo: ARENA/Universitet Oslo (2000)), стр. 11. (ARENA Centre for European Studies - http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2000/wp00_18.htm (30.07.2014.))

утицало на промену њихових политичких и етичких ставова. Ако овај утицај међународних организација (и држава-чланица) буде делотворан и унапреди политику условљавања потврдиће се наша очекивања за ублажавањем њене примене и више делатног, аутономног, простора за државе-кандидате.

То би допринело ставу да примена политике условљавања која промовише препуштање одлука владама држава-кандидата има јачи легитимитет и да ће лакше бити прихваћена у јавном мњењу. У том случају би се потврдила и претпоставка да ће политика условљавања бити ефикаснија с обзиром да резултира политичким дијалогом о наведеним релевантним питањима, а да пројекти и одлуке припадају, макар делимично, државама-кандидатима и имају у виду унутрашња ограничења и околности. У овом процесу међународне организације би имале драгоцену улогу у смислу консултација, уступања *know how* – знања, студија случаја и најбољих пракси и искустава стечених кроз анализу испуњавања услова других држава-кандидата подвргнутих политици условљавања. Истовремено је важна и међусобна размена података, као и да се и услови и савети заснивају на емпиријским чињеницама и рационалној процени пре него на идеологији и партикуларним интересима. Али, како је то дуготрајни процес којим се идентификују заједнички циљеви, сви актери, представници (и становништво) и држава-кандидата и међународних организација, морају проћи кроз процес *учења и спознаје позитивних и негативних страна примене политике условљавања*.

Ипак, иако је јасно да је неопходно анулирати последице недовољног познавања процеса пријема у чланство међународних организација, признаћемо да је то посао сизифовског карактера нарочито за незаинтересовано становништво, па и представнике власти. Зато је, уколико се жели наставак реформи у правом смеру и избегавање ретроградних тенденција, добродошла не само свака врста асистенције државама-кандидатима у континуитету, што ће имати и симболички карактер, већ и могућност да међународне организације награде чланством и државе-кандидате које, упркос труду, не испуне све договорене или наметнуте услове, али имају капацитет да у оквиру чланства лакше и брже превазиђу проблеме. Једино тако реформе могу бити примереније унутрашњим приликама, а не интересима поједних држава-чланица дате међународне организације, а то подразумева да се све процедуре и одлуке учине транспарентним. Циљеви попут овог би се могли остварити већим степеном *сарадње и партнерства између држава-кандидата и међународних организација* као логичним развојем политике условљавања у смислу превенције или решења проблема њене примене.

У том контексту, сматрамо да је, упркос одређеним различитим интересима држава-кандидата и држава-чланица међународних организација на чије се чланство претендира, претежнији заједнички интерес за развијањем међусобних односа поверења и сарадње, крунисан пријемом у чланство и заједничким спровођењем циљева међународних организација. Очигледно је да нема добрих интенција и легитимности ако се од држава-кандидата очекује неупитна послушност 'науштрб' сопствених интереса. Нарочито у случају злоупотребе политике условљавања не можемо говорити о односу партнерства између држава-кандидата и међународних организација. Партнерство видимо као позитиван корак развоја примене концепта условљавања, а због потребе да ригидни однос субординације еволуира у добронамеран и одговоран однос. То је и разлог да политика условљавања за у чланство међународних организација буде заснована на принципима и одлукама које ће избећи непремостиве антагонизме и примењивати се рационално и у општем интересу. Кооперација међународних организација и држава-кандидата је део одговора на став да је (*ex ante*) политика условљавања наметљива и коерцивна.

Партнерство, другим речима, подразумева коректан и јасно артикулисан однос према државама-кандидатима. Ако желимо да политика условљавања допринесе међусобној сарадњи држава-кандидата, као и сарадњи држава-кандидата са међународним организацијама, онда потоње морају да инсистирају на испуњењу свих услова и принципа на једнак начин према свим државама-кандидатима. То, да поновимо, не подразумева исте услове за све, већ испуњење стандарда и критеријума које конкретна држава-кандидат није достигла. У том смислу сви услови, динамика и награде би требало да буду договорени на почетку преговора о чланству, како би био јасан правац примене политике условљавања, али и колико ће испуњавање услова бити у контроли држава-кандидата. Дакле, иако смо установили да се политика условљавања лакше примењује у оквиру строгих услова наметнутих државама-кандидатима, а да њена природа отежава формулисање прецизно дефинисаних услова, ипак, свака међународна организација, ако жели кредибилитет достојан јаког утицаја (или обрнуто), мора услове и критеријуме за одлуке о пријему у чланство и процес оцене њиховог испуњења да учини недвосмисленим, без могућности за интерпретацију.

Размишљања о *кредибилитету међународних организација* водило нас је закључку да успех политике условљавања зависи од тога колико озбиљно државе-кандидати схватају обећања и претње. Зато, у циљу ефикасније политике условљавања, међународне организације морају да стандардизују и прецизније дефинишу услове за пријем у чланство. На тај начин се делимично ограничава дискреционо право међународних организација да и постављају услове и процењују степен њихове испуњености и кажњавају, односно награђују државе-кандидате. Истовремено би се избегле недоумице и

омогућило државама-кандидатима да потпуно разумеју обавезе, процес мониторинга и евалуације и процедуру пријема у чланство међународних организација, па би се смањила неизвесност по питању одлука у том смислу. Ако међународне организације наставе у наведеном правцу идеја партнерства, која омогућава отворен консултативни процес са државама-кандидатима, би могла да доведе до умањења примене ригидне политике условљавања. У том смислу би требало постепено усклађивати циљеве, ставове, стандарде и деловања међународних организација и држава-кандидата јер када оне буду у сагласности неће бити потребе за принудном политиком условљавања.

Међутим, постављају се два питања: да ли постоје случајеви када је принуда потребна, као и ко би требало да дефинише и процењује потребу и интензитет принуде? Одговор на прво питање смо већ нагостили – примена ригидне политике условљавања је нужна када наметање услова може помоћи у политичкој борби реформатора против ауторитарних режима који грубо нарушавају основна људска права; као и против корумпираних политичких структура које делују против интереса државе и становништва; али и када, због неприхватања међународних стандарда од стране држава-кандидата друге државе или регион могу имати знатну штету. Одговор на друго питање видимо у формирању различитих органа у оквиру дате међународне организације који ће бити надлежни за: преговоре о листи услова; мониторинг и евалуацију њиховог испуњавања и спровођења реформи у државама-кандидатима; и одлучивање о квалификовању и пријему у чланство. Ипак, приметимо да у оквиру једне међународне организације ови органи заступају исту политику и циљеве, па не могу бити апсолутно објективни и независни.

На ефикасност политике условљавања међународних организација, видимо, утичу и њихови институционални оквири и начини деловања, доношења и спровођења одлука, али, првенствено, *моћ и утицај држава-чланица*. Управо због деловања најмоћнијих држава-чланица закључујемо да уместо да цивилизацијски стандарди буду *a priori* пожељни, политика условљавања их чини наметљивим условима који се морају прихватити да би се остварио пријем у чланство. Зато, да би биле ефикасан чинилац политичких промена, међународне организације морају избећи праксу политичких уцена и перфидне принуде држава-кандидата, те правовремено и објективно анализирати политичку климу у државама-кандидатима, али и региону. Само тако ће међународне организације остварити партнерски однос са државама-кандидатима и интегрисати их у свој економски, политички и друштвени простор. Истовремено, имаћемо и повратни ефекат – конструктивни однос између међународних организација и држава-кандидата ће унапредити ефикасност политике условљавања у перспективи.

Али, и државе-кандидати ће прихватити критеријуме и стандарде међународних организација не као услове, већ као пожељне циљеве чије ће добровољно остварење довести до пријема у чланство међународних организација. Не видимо, дакле, проблем у остваривању циљева и принципа као што су мир, стабилност, демократија, људска и мањинска права, конкуренција, солидарност – нарочито ако је идеја водила да се моћ и (реал)политика замене владавином права и искреном сарадњом тј. ако је мера политике условљавања примерена датој држави, у циљу убрзања реформи. Јасно је да је прихватање цивилизацијских вредности и стандарда од стране држава-кандидата кључно у приближавању међународним организацијама. Ипак, иако владе држава-кандидата заступају став да би њихова, декларативна, демократска уверења и политичко деловање требало да убрзају пријем у чланство, оне исто морају и практично да докажу, али и да објасне становништву ургентност реформи које драматично утичу на њихов живот, као и да оправдају брзину доношења одлука које могу да остваре циљеве, али и да наруше суштинске државне интересе.

Да апострофирамо најважније закључке – иако међународне организације представљају да ће процес пријема у чланство бити заснован искључиво на резултатима држава-кандидата, то није увек и нужно тачно. Наиме, иако су међународне организације, односно најмоћније државе-чланице, и даље резултатски оријентисане, оне, због разноврсних интереса, имају благонаклон однос према одређеним државама-кандидатима, али и генерално отвореније воде политику условљавања у смеру изједначавања третмана држава-кандидата у процесу пријема у чланство и примењују релаксиранији однос. Ипак смо мишљења да се сви правци флексибилности које смо навели морају подићи на виши степен да би условљавање било ефикасније, при чему се *комбинација метода и инструмената политике условљавања* намеће као оптимално решење променљивих међународних околности и карактеристика држава-кандидата. Компликовани међународни односи не допуштају да се међународне организације лише било ког метода, па очекујемо да комбиновани приступ не само донесе резултате, већ и међусобну одговорност, а ригидну политику условљавања евентуално, неутралисањем разлога за примену, трансформише у партнерство међународних организација и држава-кандидата.

Након дугогодишњег истраживања предметне теме уверени смо у неопходност партнерства између међународних организација и држава-кандидата јер је логично и сврсисходно да будући партнери буду то и у процесу пријема у чланство тј. и пре него што формално постану равноправни, наравно, ако су искрени у својим намерама и одговорни. Концепт политике условљавања би тако завршио пут од финансијског утицаја и политичког притиска, па и принуде, до узајамне одговорности и сарадње, односно од условљавања чланством до »мотивације чланством«, и постао инструмент подршке власти

држава-кандидата које ће занемарити личне и политичке интересе и мудро водити земљу кроз лавиринт процеса пријема у чланство међународних организација штитећи државне интересе. Јер, чак се и државе-кандидати дубоко увучене у процес пријема у чланство међународних организација и зависне од међународне трговине и помоћи могу одупрети непримереним условима ако влада контролише државне ресурсе, или се ослања на неки други међународни субјект⁹⁵³ што, опет, доводи у питање њен суверенитет и независност. Уверени смо да ће у случају *status-a quo* чланство у међународним организацијама зависити од конфигурације односа унутар њих тј. моћи и утицаја држава-чланица, као и од геостратешких прилика у свету.

Међународне организације, притом, морају избећи да универзалне цивилизацијске принципе подређују разматрањима опортунитета и економским, политичким и војним интересима, те да политику условљавања базирају на објективним мерилима, али и да увиде да често имају нереална очекивања од држава-кандидата. Видели смо да политику условљавања, данас, одликује специфична и далекосежна процедура која подразумева помоћ, мониторинг и евалуацију, као и критичко разматрање и прикупљање информација о државама-кандидатима, али и злоупотребе. Ако се избегну недостаци у примени политике условљавања, као и неразумевање историјских и међународних околности, лакше ће се анализирати досадашња искуства, а закључци искористити у будућности. У супротном, коерцивна политика условљавања остаће оспоравани механизам међународних организација за пријем у чланство држава-кандидата. Иако инструмент приближавања (ригидна) политика условљавања биће и камен раздора међународних организација и држава-кандидата, а финансијска и избегличка криза крајем прве и почетком друге деценије XXI века могу само увећати постојеће неправде и угрозити репутацију стандарда и критеријума међународних организација.

Ипак, утопистички звучи идеја да се концепт строгог условљавања напусти, а транзицијске реформе држава у развоју и њихов пријем у чланство међународних организација базирају само на социјализацији, међународној комуникацији, подршци, партнерству и власништву. Иако на основу изложеног можемо претпоставити да политика условљавања представља врсту туторства над државама-кандидатима, она може водити и

⁹⁵³ „Притисак ЕУ на Белорусију (1997. и 2007. год.) није утицао на курс политике у Белорусији. Основни разлог је у економском ослонцу на Русију и чињеници да режим није стремио чланству у ЕУ. Следствено, ЕУ није могла применом санкција или других рестриктивних мера значајно да утиче на економију Белорусије. Напротив, начин на који је ЕУ вршила притисак на Белорусију био је приказан као непримерено инострано мешање и нарушавање суверенитета, док се власт представила као једини бедем против такве претње, истовремено консолидујући свој унутрашњи легитимитет. Ово је уједно и пример да је политика условљавања била не само неуспешна већ и контрапродуктивна.” (Према: Bindi Federiga, *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*, Brookings Institution Press, 1775 Massachusetts Avenue, N.W., Washington, D.C. 20036 (2010), стр. 141.) (Видети фусноту 276.)

ка испуњењу интереса држава чија власт не препознаје приоритете или нема капацитета да их спроведе. Зато (ће) међународне организације (наставити да) користе перспективу чланства као оружје којим намећу услове очекујући брзо и доследно спровођење реформи. Примена строге политике условљавања у рестриктивним случајевима, када је процес пријема у чланство међународних организација инструмент обуздавања неодговорне власти држава-кандидата, изгледа извесна и оправдана. Управо када је влада делегитимисана корупционашким аферама, економским неуспесима, лошим животним стандардом становништва и грубим нарушавања људских и мањинских права, чланство у међународним организацијама постаје снажан подстицај за промене у државама-кандидатима, а политика условљавања стиче право да буде ригидна, па и коерцивна.

Наиме, политички одлучиоци у одређеним државама-кандидатима немају могућности и способности за брзе и постојане реформе или не желе да подреде политичке или личне (материјалне) интересе државним. Они се као држаоци и контролори друштвених ресурса неће лишити истих осим ако на то нису приморани – притиском јавног мњења, деловањем опозиције, изборима, или, како се показало најуспешније, ригидном политиком условљавања за пријем у чланство међународних организација. Из, у дисертацији, наведених примера смо могли закључити да ће реформски процеси бити спори и неадекватни у државама-кандидатима где су политичари на власти, али и у опозицији, више усмерени ка осигурању политичких положаја и искоришћавању функција за стицање неспутане моћи и богаћење него ка постизању циљева демократизације и економског напретка. Иако има места за критику политике условљавања у њеном строгом, коерцивном, облику, установили смо да би без ње процес реформи држава-кандидата био спорији ако ни због чега другог онда зато што би се њихова политичка елита опирала променама услед наведених разлога.

Пример који оправдава примену ригидне политике условљавања дат је у цитату из 2014. године који осликава стање „у Србији. Сиромаштво је све распрострањеније, незапосленост забрињавајућа, бесперспективност омладине очајавајућа, националне фрустрације обесхрабрујуће, док неспособни и корумпирани политичари у олигархијској спрези с крупним капиталом све јаче даве грађане.”⁹⁵⁴ Али, исте проблеме имају и

⁹⁵⁴ Бакић Јово, *Спрем'те се, спрем'те...*, Политика, <http://www.politika.rs/pogledi/Jovo-Bakic/Spremta-se-spremta-sr.html> (19.11.2014.) Овај став потврђују и речи Медојевића који, за стање у Црној гори, још једној од држава-кандидата, каже: „Криза у земљи је дубока, а у њеној основи је болесни, корумпирани, поварени, непродуктивни и нефункционални политички систем који је изграђен да штити власт и њихове личне интересе. Бивша Комунистичка странка је покушала да спроведе само економску транзицију, тј. промену власништва без реформи политичког система. Задржавајући старе односе из једнопартијског система између партије и институција система, спречена је здрава политичка трансформација ка функционалној демократији... Задржавање контролних механизма једне партије над парламентом, полицијом,

(некадашње) државе-кандидати, а сада чланице УН, Савета Европе и кандидати за пријем у чланство ЕУ, али и „свеже” чланице ЕУ.⁹⁵⁵ Ко је погрешно – међународне организације, „политичке елите” или бирачи држава-кандидата, Запад, Исток, Европа, сви? Ово питање нећемо постављати ако се, у наведеним изузетним случајевима, буде примењивала коерцивна политика условљавања што и доказане хипотезе и емпиријски резултати потврђују. Јасно је да је политика условљавања ефикаснија када постоје *притисци и чврсти услови* који дефинишу обавезе држава-кандидата тј. правац деловања и одговорност представника њихових влада; али су неопходна и *правила* која ће регулисати обавезе међународних организација и осигурати остварење помоћи и обећања датих државама-кандидатима, па и извесна доза *флексибилности (аутономије)*.

Претпостављамо да ће, усклађивањем наведених елемената политике условљавања, државе-кандидати брже остварити резултате и уживати предности које статус чланства у међународним организацијама пружа, али и решити проблеме на регионалном плану. Бранећи, условно, примену политике условљавања искористићемо речи Фиерове „да је неопходност демократизације садржана у главним међународним правним инструментима (ратификованим и од стране држава-кандидата), те да су стекли статус цивилизацијских стандарда и тековина и као обичајно право су опште прихваћени, па обавезују међународну заједницу у целини. Како се политика условљавања односи на норме садржане у наведеним инструментима међународног права, а које државе-кандидати не спроводе, концепт условљавања је оправдан, а ови инструменти пружају правни основ за њену примену.”⁹⁵⁶ Ипак, иако у случају примене политике условљавања постоји награда и/или казна, па следствено и већа шанса за испуњавањем ових стандарда, мишљења смо да због недоследности политике условљавања њен утицај може бити ослабљен чињеницом

тузилаштвом, судовима, Универзитетом, синдикатима... спречило је суштинске институционалне промене и задржало нездрав амбијент заснован на култури партијске послушности и доминације интереса партије над интересима друштва и грађана. Створен је неодржив хибрид с неспојивим елементима два потпуно различита света. Слободе и ропства, демократије и диктатуре, договорне економије и слободног тржишта, полиције и мафије, судија и адвоката, јавног и приватног интереса, правне и приватне државе... Трошкови се огледају у нагомилавању непродуктивних радних места у јавној управи, неправедној и неефикасној социјалној политици, погрешним субвенцијама према тајкунима који финансирају кампање, толерисањем активности криминалних кланова. Буџетски дефицит се покрива задуживањем по енормним каматама, јавни дуг расте, приватни сектор гомила дугове према банкама, држави, добављачима... Инострани инвеститори се повлаче, расте ризик земље и повећавају се камате на кредите. Економија стагнира, нема развоја, енормно се увећава број екстремно сиромашних. Ствара се класа лумпенпролетера која више нема ништа, па не може ништа ни да изгуби! С друге стране, мали број припадника нове аристократије, настале плачком свог народа и државе, понашају се бахато и јавно демонстрирају богатство и моћ...” (Кадић В., *Медојевић: Осећамо задах трулежи*, Вечерње новости,

<http://www.novosti.rs/vesti/planeta.300.html:558284-Medojevic-Osecamo-zadah-trulezi> (20.07.2015.)

⁹⁵⁵ Видети фусноте 870 и 901.

⁹⁵⁶ Према: Fierro Elena, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, P.O. Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands (2003), стр. 93.

да су стандарди који су условно постављени за пријем у чланство међународних организација део међународних споразума које су државе-кандидати потписале.

Наиме, зашто би се поштовали нови документи када то није случај са потписаним и ратификованим као што су нпр. општеприхваћени Универзална декларација о људским правима или Међународни пакт о грађанским и политичким правима. Зато, ако желимо да политика условљавања дâ најбоље резултате, сматрамо да иста мора бити дефинисана и уткана у постојећи међународни систем унапређења и заштите људских и политичких права, али уз изналажење начина да се ова права поштују без (непотребног) доношења нових међународних докумената који регулишу исту материју. Тиме би се оснажили постојећи документи, спречила погрешна тумачења и омогућило систематско праћење и процена стања у државама-кандидатима, као и усаглашавање међународних чинилаца. Истовремено би се упутила јасна порука да ће се политика условљавања применити доследно у односу на све државе-кандидате, тако да нема сумње у њен кредибилитет. У том контексту поновићемо пример ЕУ да стандарде које намеће државама-кандидатима не може да спроведе у оквиру држава-чланица и закључити да је то доказ двоструких аршина које је неопходно избећи у току примене политике условљавања.⁹⁵⁷

Проблем је што управо ове контрадикције карактеришу деловање савремених међународних организација, нарочито када установљавају преседане који девалвирају међународно право, односе и морал.⁹⁵⁸ Да би се спречиле ове и друге негативне последице, као и фрустрације због неизвесности пријема у чланство, међународне организације морају имати принципијелну уједначену релацију према свим државама-кандидатима. У супротном неће постојати однос поверења између њих, као ни поверење становништва држава-кандидата према политичкој елити,⁹⁵⁹ али ни према међународним

⁹⁵⁷ „Како би се постигли циљеви политике условљавања битно је да услови, критеријуми и стандарди које намећу међународне организације буду практиковани и у оквиру држава-чланица. У супротном, шаљу се двосмислени сигнали државама-кандидатима који воде неуспеху политике условљавања.” (Према: Mold Andrew, *Policy Ownership and Aid Conditionality in the Light of the Financial Crisis*, Organisation for Economic Co-operation (2009), стр. 12.)

⁹⁵⁸ На питање новинара, односно констатацију да ЕУ упада у све веће контрадикције јер се све чешће наводи да би Србија требало да призна унилатерално прокламовану творевину да би напредовала у евроинтеграцијама, Ињиго Рамирез де Аро Валдес, отправник послова амбасаде Шпаније у Србији, је одговорио: „То је притисак који долази из великог броја земаља ЕУ, у које не спадају Шпанија и још четири земље чланице ЕУ. Ми смо против тога да унилатерална декларација може да се подржи или прихвати, и то због принципа, који се мора поштовати свуда. Унилатералном декларацијом се нигде не могу мењати границе. Ако се допусти да се то једном уради, настаје закон џунгле. Са Косовом смо већ ушли у ту владавину закона џунгле.” (Шуваковић Зорана, *Признањем Косова промовисан закон џунгле*, Политика, <http://www.politika.rs/rubrike/Svet/Priznanjem-Kosova-promovisan-zakon-dzungle.sr.html> (02.10.2014.))

⁹⁵⁹ Иако политика условљавања претпоставља првенствено односе између међународних организација и влада држава-кандидата жртва је становништво. Да не би међународне организације, због неиспуњењих услова, кажњавале најугроженије групе становништва у оквиру држава-кандидата, неопходно је проценити

организацијама. Исход може бити зачарани круг сиромаштва, сумњи и злоупотреба, па представници и међународних организација и држава-кандидата морају бити оперативни и ефикасни у обостраном, али и у интересу међународне заједнице. Због тога ограничења и грешке у примени политике условљавања у досадашњој пракси морају бити препознати и признати, што ће водити њеном даљем развоју и квалитетнијој и правичнијој примени. Само ће тако пријем у чланство међународних организација проћи без последица за привреду и грађане држава-кандидата, а уз остварење општег циља становништва – реформе економије, политике и друштва, те бољег животног стандарда.

Политика условљавања ће, дакле, остати користан инструмент подршке реформама држава-кандидата, а међународне организације ће приликом процедуре пријема у чланство наставити да диктирају процес њиховог усклађивања са цивилизацијским стандардима. Очекујемо наставак устаљене праксе – испуњење критеријума и услова у замену за помоћ и чланство у међународним организацијама. Да би концепт условљавања био успешнији управо помоћ и чланство морају и даље бити атрактиван циљ за државе-кандидате. У том смислу су, видели смо, велике силе, као мотор и одлучилац у међународним организацијама, поставиле широке услове као што су демократизација, економска либерализација, поштовање људских и мањинских права, колективна и регионална безбедност; а разлози су, декларативно, спречавање политичко-економског колапса држава у развоју, као и етничких тензија које потенцијално воде до сукоба ширих размера. Неопходно је да се реторика промовисања наведених стандарда огледа у конкретним акцијама, регионална сарадња да обезбеди мир и стимулише економски раст, политичку стабилност и добросуседске односе, а да се принципи и правила међународних организација континуирано и доследно примењују.

Зато је пожељно да се коерзивна политика условљавања лиши негативних сегмената своје примене који се рефлектују у осећању прекомерног притиска,⁹⁶⁰ наметнутих решења, као и недовољној помоћи међународних организација. У истом правцу иде и питање пречег

да ли ће применом (негативне) политике условљавања доћи до осиромашења управо овог дела популације и да ли је продуктивно постављати услове које је тешко испунити, односно немогуће повићи. Последица тога да реформе погађају само становништво, а не и власт, је да нема ни поверења *становништва према политичкој елити* с обзиром да грађани, бирачи, не верују у искреност политичара мислећи да је власт корумпирана, да се реформе злоупотребљавају и штете интересима друштва, те да су споре. Иронично је да управо зато реакционарне снаге могу ступити на политичку сцену и успорити демократизацију и економску либерализацију, па и пријем у чланство међународних организација.

⁹⁶⁰ Колико притисак политике условљавања може да буде јак говори ултиматум САД-а српским властима, а у вези са хапшењем Слободана Милошевића 2001. год. „Ултиматум САД-а је био једноставан: ухапсите га пре 31. марта, или ћете изгубити 100 милиона долара и нашу наклоност. Милошевић је ухапшен неколико сати после поноћи тог дана.” (Према: Haaland Matlary Janne, *Intervention for Human rights in Europe*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke, Hampshire RG21 6XS, GB (2002), стр. 243.)

интереса – државни суверенитет и »власништво« или бржи економски и политички прогрес пријемом у чланство међународних организација. Односно, да ли је могуће остварити и једно и друго – веома тешко у условима савремених међународних односа. Очигледне су недоумице и парадокси политике условљавања који се морају избећи ако се жели њена праведнија примена и бржа и квалитетнија транзиција држава у развоју. Да ли ће државе-кандидати тј. нове државе-чланице успети да, на основу заједничких вредности, нађу баланс између способности колективног деловања и очувања властитих интереса у контексту кризе идентитета, али и кризе међународног права, показаће време. Претпостављамо да ће политика условљавања остварити бољи учинак ако буде дефинисана у духу сарадње и јасних обостраних обавеза, уз однос у ком су међународне организације не наредбодавац који намеће услове, већ добронамерне и активне у изналажењу адекватне политике реформи држава-кандидата.

Да ли ће политика условљавања за пријем у чланство међународних организација оправдати очекивања држава-кандидата, али и међународне заједнице, зависи, дакле, од различитих економских, политичких, геостратешких и војно-безбедносних фактора и интереса, као и од тога да ли су околности, како у државама-кандидатима тако и у међународним организацијама (и државама-чланицама), па и на међународној сцени дефинисане и оцењене независно и рационално. Од одговора на ова питања, као и на питање да ли ће велике силе, уживајући у предностима диспропорције снага, прихватити важност поштовања »принципа« или ће наставити да тумаче цивилизацијске стандарде према својим, партикуларним, интересима зависиће да ли можемо да очекујемо институционалне и промене природе политике условљавања међународних организација. Истовремено, континуирани пријем у чланство држава-кандидата трансформисао међународне организације и узрокује компликованије односе унутар њих, те налаже ефикаснију процедуру доношења одлука, па се намеће и питање да ли су одлуке међународних организација резултат суштинског односа субординације и надмоћи појединих држава-чланица?

Због важности овог питања, првенствено последица, нагласићемо и карактер одлуке држава-чланица датих међународних организација о пријему у њихово чланство. У ствари, одговарамо на питање да ли је пријем у чланство међународних организација политичка одлука⁹⁶¹ или награда за прихватање и доследно испуњавање постављених услова и критеријума и спровођење реформи држава-кандидата. Закључили смо да процедура пријема у чланство међународних организација има више политички него правни карактер јер услови за пријем у чланство, мада правно уобличени, представљају

⁹⁶¹ Видети фусноту 66.

par excellence политичко средство у смислу циљева међународних организација, односно њихових (најјачих) држава-чланица. Наиме, иако се без испуњења гро услова не може замислити пријем у чланство, контрадикције тог процеса, као и наведени примери у дисертацији, недвосмислено доказују да одлуку о томе да ли ће конкретна држава-кандидат постати чланица најважнијих међународних организација карактеришу и наведени интереси моћних држава-чланица. С обзиром да су политички услови приоритетни при одлучивању о пријему држава-кандидата у чланство међународних организација⁹⁶² јасно је да ће ови критеријуми и у будућности бити од пресудног значаја.

Све речено наводи на још један закључак – да је чланство у међународним организацијама веома далеко, чак и недостижно за неке државе. То води губитку драгоценог времена, дефетизму становништва, те манама и злоупотребама политике условљавања од стране властодржаца у државама-кандидатима, што не резултира брзом и квалитетном испуњавању циљева ни држава-кандидата ни међународних организација. Ипак, ако ћемо претпоставке о будућности засновати на оптимизму, сматрамо да би кључне одлуке о начину и динамици остварења циљева држава-кандидата требало да доносе њихове владе, уколико имају капацитета, првенствено *моралних*,⁹⁶³ који су уједно неопходни за успоставу одговорности, пресудног елемента за одрживост демократије и опстанак државе. У том смислу је за одлуку о (не)испуњавању услова и (не)прихватању »западних норми«⁹⁶⁴ потребна *храброст* да се спознају суштински државни интереси и циљеви и да

⁹⁶² „Званична процена Европске комисије о припремљености држава-кандидата за пријем у чланство ЕУ јасно наглашава политичке критеријуме... Одлуком, заснованом на Мишљењу Комисије, да не започне преговоре са датом државом-кандидатом ЕУ појачава кредибилитет политичких услова (нпр. случај Словачке јула 2000. год.).” (Према: Kelley Green Judith, *Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives*, Princeton University Press, 41 William Street, Princeton, New Jersey 08540, USA (2004), стр. 19.)

⁹⁶³ Неопходна је, дакле, промена друштвеног система, политичког, правног и вредносног, али, првенствено економског. Међутим, „прича о необављеним економским реформама је само симулакрум за нетрансформисану политичку моћ која блокира уставно-правно сређивање државе. Неконтролисана политичка моћ била је и остала кочничар свих економских реформи. Чим би оне узнатрговале до постављања граница политичкој моћи, знамо ко је у тој бици увек односио победу... либералне економске реформе не успевају у ауторитарној држави. А ово што се назива „болним реформама” није ништа друго до домаћи задатак који се мора урадити...” (Пешић Весна, *Реформе у стаљинистичком маниру*, Pešcanik.net, <http://pescanik.net/2014/07/reforme-u-staljinistickom-maniru/> (29.07.2014.))

⁹⁶⁴ Говорећи о тзв. »западним нормама«⁹⁶⁴ „овде је важно начинити једну дистинкцију. Постоји Запад у политичком смислу (мисли се првенствено на ЕУ и НАТО), као што постоји Запад у вриједносном смислу (либерална демократија, индивидуализам, слобода мишљења, окупљања и говорења, људска права у најширем смислу). Ова два смисла се у доброј мјери поклапају, али не до краја. Поставља се, међутим, питање приоритета: да ли је важније пожурити, позиционирати се на политички Запад, па се онда на миру и полако приближавати Западним вриједностима или је важније најприје имплементирати вриједности, а политичко придруживање, кад и ако дође – дође. Неповјерљив према локалној политичкој елити, а још неповјерљивији према такозваној маси...” аутор дисертације је, супротно аутору цитата, за другу варијанту јер претпоставља да ће у току дуготрајног процеса прихватања цивилизацијских вредности и политичка елита и становништво држава-кандидата имати времена да утврде и заштите државне интересе, уместо да на брзину одлуче по принципу »све или ништа«. (Баздуљ Мухарем, *Хроника најављене празнине*, Vreme, <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=1241918> (06.11.2014.))

се одговори на питање да ли се исти могу постићи (само) дипломатским средствима, као и да ли је, у општој летаргији коју су узроковале управо политичке елите ((зло)употребом мас-медија) у државама-кандидатима, неопходно мобилисати (и питати) народ при избору између идеја територијалног суверенитета и нације или економског прогреса, а које подразумевају немале жртве ако се жели истрајати на изабраном путу.

Да ли ће се, поводом ових дилема, српска политичка, али и интелектуална елита снаћи у смутним међународним играма, и хоће ли 'клатно', у миру, превагнути и на нашу страну, или ћемо и даље јадиковати над сопственом судбином, остаје да видимо у времену које неумитно долази. У сваком случају, нико нам неће казати како да чувамо Србију и како да нам она више значи – мораћемо то сами да одгонетнемо, али и да преиспитамо начине и разлоге понашања представника "наше" власти на унутрашњој и међународној сцени...

„Клатно

И ми, све смо пробали и све продали за само један дан
и сва наша надања, су избледела од чекања
Толико пута сам замишљао, како ме облак некуд однео
негде далеко у заборав, више ми ништа не значиш
While my guitar gently weeps

И све, све ове године
ти си ту и чекаш да нађем те
знаш, да љубав слепа је
кажи ми, како да чувам те
Клати се клатно, злато је златно
бледа је сенка, лепа и слепа
Спава ли бајна? Да ли је тајна?
Како се клатно, златило златно
И ово све, тако тежак је
јак покушај, за само један дан...”⁹⁶⁵

?

⁹⁶⁵ Van Gogh, *Ходи*, 4 студијски албум, 1996. (https://www.youtube.com/watch?v=JZ_p7mRSaxM (19.01.2017.))

КОРИШЋЕНИ ИЗВОРИ

1. ЛИТЕРАТУРА – КЊИГЕ

1.1. Књиге

1. Аврамов Смиља, Крећа Миленко, *Међународно јавно право*, Савремена администрација, Београд, (1999)
2. Димитријевић Војин, Стојановић Радослав, *Међународни односи*, Службени лист СРЈ, Београд (1996)
3. Ковачевић Маја, *Господари европске интеграције*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука (2016)
4. Орловић Славиша, *Класична и савремена схватања демократије*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука УДЦ 321.7 (32.019.5) (<http://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2010/05/3-Doc-dr-Slaviša-Orlović-Klasična-i-savremena-shvatanja-demokratije.pdf> (14.11.2012.))
- *
5. Abbott M. Frederick, Breining-Kaufmann Christine, Cottier Thomas, Foster Michelle, Fischer M. Thomas, *International Trade and Human Rights: Foundations and Conceptual Issues*, University of Michigan Press, USA (2006)
6. Agarín Timofey, Brosig Malte, *Minority integration in Central Eastern Europe: Between Ethnic Diversity and Equality*, Editions Rodopi B.V., Amsterdam, The Netherlands (2009)
7. Ambrosio Thomas, *Authoritarian Backlash: Russian Resistance to Democratization in the Former Soviet Union*, Ashgate Publishing Limited, Farnham, Surrey, England (2009)
8. Amerasinghe Chittharanjan Félix, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, UK (2005)
9. Anderson J. Peter, Wiessala Georg, Williams Christopher, *New Europe in Transition*, Continuum, London, Great Britain (2000)
10. Arıkan Harun, *Turkey and the EU: An awkward Candidate for EU membership?*, Ashgate Publishing Limited, Aldershot, Hampshire, England (2006)
11. Baaklini I. Abdo, Desfosses Helen, Helen Desfosses, *Designs for Democratic Stability: Studies in Viable Constitutionalism*, M. E. Sharp. Inc, Armonk, New York, USA (1997)
12. Banerjee M. Ajit, Sharma R. Murari, *Reinventing the United Nations*, Asoke K. Ghosh, Prentice-Hall of India Private Limited, New Delhi, India (2007)
13. Barya B. John-Jean, *The New Political Conditionalities of Aid: An Independent View from Africa*, VIDC Conference, EADI Symposium, Vienna (1992)
14. Bebler A. Anton, *The Challenge of NATO Enlargement*, Praeger Publishers, Westport, USA (1999)
15. Bentwich Norman, Martin Andrew, *A Commentary on the Charter of the United Nations*, The MacMillan Company, New York, USA, Printed in Great Britain by Knight & Forster, LTD. Leeds (1950)
16. Berdal R. Mats, Economides Spyros, *United Nations Interventionism 1991-2004*, Cambridge University Press, Cambridge, UK (2007)

17. Beetham David, *Politics and Human Rights*, The Political Studies Association, Blackwell Publishers, Oxford, UK (1995)
18. Bhatia Vijay Kumar, Candlin N. Christopher, Allori Paola Evangelisti, *Language, Culture and the Law: The Formulation of Legal Concepts across System and Cultures*, Peter Lang AG, International Academic Publishers, Bern, Switzerland (2008)
19. Bindi Federiga, *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*, Brookings Institution Press, 1775 Massachusetts Avenue, N.W., Washington, D.C. 20036 (2010)
20. Boduszyński P. Mieczysław, *Regime Change in the Yugoslav Successor States: Divergent Paths toward a New Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, USA (2010)
21. Boie Hannah, *Civilian Power: An Analysis of Euro-Mediterranean Relations*, LIT Verlag, Berlin, Germany (2009)
22. Bönker Frank, *The Political Economy of Fiscal Reform in Central-Eastern Europe: Hungary, Poland and the Czech Republic from 1989 to EU Accession*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, Glos, UK (2006)
23. Borrmann Axel, Stockmann Reinhard, *Evaluation in German Development Cooperation*, Waxmann Verlag GmbH, Münster, Germany (2009)
24. Bourantonis Dimitris, Ifantis Kostas, Tsakonas Panayotis, *Multilateralism and Security Institutions in an Era of Globalization*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK (2008)
25. Braniff Máire, *Integrating the Balkans: Conflict Resolution and the Impact of EU Expansion*, I.B.Tauris & Co Ltd., London, UK (2011)
26. Brown William, *The European Union and Africa: The Restructuring of North-South Relations*, I.B.Tauris & Co Ltd, London, Great Britain (2002)
27. Bruszt László, Holzhaecker Ronald, *The Transnationalization of Economies, States, and Civil Societies: New Challenges for Governance in Europe*, Springer Science+Business Media, LLC, New York, USA (2009)
28. Bugajski Janusz, Teleki Ilona, *Atlantic Bridges: America's New European Allies*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, Maryland, USA (2007)
29. Burnell Peter, *Democracy Assistance: International Co-operation for Democratization*, Frank Cass Publishers, London, England (2000)
30. Bühler G. Konrad, *State Succession and Membership in International Organizations: Legal Theories versus Political Pragmatism*, Kluwer Law International, The Hague, The Netherlands (2001)
31. Carr Fergus, Massey Andrew, *Public Policy and the New European Agendas*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK (2006)
32. Caplan D. Richard, *Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia*, Cambridge University Press, The Edinburgh Building, Cambridge CB2 2RU, UK (2005)
33. Cede Franz, Sucharipa-Behrmann Lilly, *The United Nations: Law and Practice*, Kluwer Law International, The Hague, The Netherlands (1999)

34. Chandler David, *International Statebuilding: The Rise of Post-liberal Governance*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK (2010)
35. Coppieters Bruno, Emerson Michael, Huysseune Michel, Kovziridze Tamara, Noutcheva Gergana, Tocci Nathalie, Vahl Marius, *Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery*, Academia Press, Gent, Belgium (2004)
36. Crawford Gordon, *Foreign Aid and Political Reform: A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke, Hampshire RG21 6XS, GB (2001)
37. Cremona Marise, *The Enlargement of the European Union*, European University Institute, Oxford University Press, Great Clarendon Street, Oxford (2003)
38. Dawisha Karen, *The International Dimension of Post-Communist Transitions in Russia and the New States of Euroasia*, M. E. Sharpe, Inc, London, England (1997)
39. Di Giacomo Federico, Centre on European Law, *The EU Charter of Fundamental Rights: From Declaration to Binding Instrument*, Interdepartmental Research Centre on European Law, University of Bologna, Italy (2011)
40. Dine Janet, Koutsias Marios, Blecher Michael, *Company Law in the New Europe: The Acquis, Comparative Methodology and Model Law*, Edward Elgar Publishing Limited, Glensanda House, Cheltenham Glos GL50 1UA, UK (2007)
41. Drezner W. Daniel, *Locating the Proper Authorities: The Interaction of Domestic and International Institutions*, University of Michigan Press, USA (2003)
42. Duxbury Alison, *The Participation of States in International Organisations: The Role of Human Rights and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, UK (2011)
43. Eichengreen B., Frieden J., Hagen J. von, *Politics and Institutions in an Integrated Europe*, Springer-Verlag Berlin, Heidelberg, Germany (1995)
44. Elsuwege Peter Van, *From Soviet Republics to EU Member State: A Legal and Political Assessment of the Baltic States' Accession to the EU*, IDC Publishers, Martinus Nijhoff Publishers and VSP, The Netherlands (2008)
45. Emerson Michael, *Democratisation in the European Neighbourhood*, Centre for European Policy Studies, Brussels (2005)
46. Emerson Michael, *The Wider Europe Matrix*, Center for European Policy Studies, Brussels, Belgium (2004)
47. Eriksson Mikael, *Targeting Peace: Understanding UN and EU Targeted Sanctions*, Ashgate Publishing Limited Farnham, Surrey, England (2011)
48. Febbrajo Alberto, Sadurski Wojciech, *Central and Eastern Europe after Transition: Towards a New Socio-legal Semantics*, Ashgate Publishing Limited, Farnham, Surrey, England (2010)
49. Fierro Elena, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, P.O. Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands (2003)
50. Finkelstein S. Lawrence, *Politics in the United Nations System*, Duke University Press, Durham, North Carolina, USA (1988)

51. Galbreath J. David, *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK (2007)
52. Gillies David, *Between Principle and Practice: Human Rights in North-South Relations*, McGill-Queen's University Press, Quebec City, Canada (1996)
53. Grant D. Thomas, *Admission to the United Nations: Charter Article 4 and the rise of Universal Organization*, Koninklijke Brill NV, Leiden, The Netherlands (2009)
54. Green James Frederick, *The United Nations and Human Rights*, The Brookings Institutions, Washington 6, DC, USA (1956)
55. Grugel Jean, *Democracy without Borders: Transnationalization and Conditionality in New Democracies*, Routledge/ECPR Studies in European Political Science (2001)
56. Gong W. Gerrit, *The Standard of 'Civilization' in International Society*, Oxford University Press, Incorporated, (1984)
57. Haas B. Ernst, *When Knowledge Is Power: Three Models of Change in International Organizations*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California, USA and University of California Press, Ltd., Oxford, England (1990)
58. Haggard Stephan, Lafay Jean-Dominique, Morisson Christian, *The political Feasibility of Adjustment in Developing Countries*, OECD, 75775 Paris Cedex, France (1995)
59. Haaland Matlary Janne, *Intervention for Human rights in Europe*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke, Hampshire RG21 6XS, GB (2002)
60. Halliday Simon, *Judicial review and Compliance with Administrative Law*, Hart Publishing, Portland, Oregon, USA (2004)
61. Haynes Jeffrey, *Comparative Politics in a Globalized World*, Polity Press, Cambridge, UK (2005)
62. Haynes Jeffrey, *Democracy and Political Change in the 'Third World'*, Routledge, London, UK (2001)
63. Hayoz Nicolas, Jesien Leszek, van Meurs Wim, *Enlarged EU – Enlarged Neighbourhood: Perspectives of the European Neighbourhood Policy*, Peter Lang, AG European Academic Publisher, Bern, Switzerland (2005)
64. Hadenius Axel, *Democracy's Victory and Crisis: Nobel symposium*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom (1997)
65. Hollifield James Frank, Jillson C. Calvin, *Pathways to Democracy: The Political Economy of Democratic Transitions*, Routledge, New York, USA (2000)
66. Hout Wil, *The Politics of Aid Selectivity: Good governance criteria in World Bank, US and Dutch development assistance*, Routledge, Abingdon, Oxon (2007)
67. Ibler V., *Međunarodni odnosi*, Naprijed, Zagreb, (1971)
68. Jordan S. Robert, Archer Clive, Granger P. Gregory, Ordes Kerry, *International Organizations: A Comparative Approach to the Management of Cooperation*, Praeger Publishers, Westport, USA (2001)

69. Kaplan B. Robert, Baldauf B. Richard Jr, *Language Planning and Policy in Europe: The Baltic States, Ireland and Italy*, British Library Cataloguing in Publication Data, Great Britain (2008)
70. Kelley Green Judith, *Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives*, Princeton University Press, 41 William Street, Princeton, New Jersey 08540, USA (2004)
71. Killick Tony, Gunatilaka Ramani, Marr Ana, *Aid and the Political Economy of Policy Change*, Routledge, 11 New Fetter Lane, London EC4P 4EE, UK (1998)
72. Kochenov Dmitry, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*, Kluwer Law International BV, The Netherlands (2008)
73. Koeberle Stefan, Bedoya Harold, Silarszky Peter, Verheyen Gero, *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences, and Lessons*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA (2005)
74. Koeberle Stefan, Stavreski Zoran, Walliser Jan, *Budget Support as More Effective Aid?: Recent Experiences and Emerging Lessons*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington DC, USA (2006)
75. Koops Joachim Alexander, *The European Union as an Integrative Power? Assessing the EU's 'Effective Multilateralism' towards NATO and the United Nations*, Institute for European Studies (IES) Vrije Universiteit Brussel, Brussels; VUBPRESS Brussels University Press, Brussels (2011)
76. Lane A. Thomas, Stadtmüller Elżbieta, *Europe on the Move: The impact of Eastern Enlargement on the European Union*, Lit Verlag Münster (2005)
77. Law M. David, *Intergovernmental Organizations and security Sector Reform*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, LIT Verlag GmbH & Co. KG Wien, Zweigniederlassung Zürich Switzerland; LIT Verlag Dr. W. Hopf, Berlin, Germany (2007)
78. Lesage Dries, Vercauteren Pierre, *Contemporary Global Governance: Multipolarity vs New Discourses on Global Governance*, P.I.E. Peter Lang S.A., Brussels, Belgium (2009)
79. Levitsky Steven, Way A. Lucan, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge University Press, New York, USA (2010)
80. Lieven Anatol, Trenin Dmitrii, *Ambivalent Neighbors: The EU, NATO and the Price of Membership*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., USA (2003)
81. Linden H. Ronald, *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European State*, Rowman & Littlefield Publishers, INC, 4720 Boston Way, Lanham, Maryland 20706, USA (2002)
82. Magen Amichai, Morlino Leonardo, *International Actors, Democratization and the Rule of Law: Anchoring Democracy?*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK (2008)
83. Mailafiya Obed, *Europe and Economic Reform in Africa: Structural adjustment and economic diplomacy*, Routledge London, Great Britain (1997)
84. Marquette Heather, *Corruption, Politics and Development: The Role of the World Bank*, Palgrave MacMillan, Hampshire, Great Britain (2003)

85. McGarry John, Keating Michael, *European Integration and the Nationalities Question*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK (2006)
86. McLaren M. Lauren, *Constructing Democracy in Southern Europe: A Comparative Analysis of Italy, Spain, and Turkey*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK (2008)
87. McMahon C. Patrice, *Timing Ethnic Hatred: Ethnic Cooperation and Transnational Networks in Eastern Europe*, Syracuse University Press, New York, USA (2007)
88. Michta A. Andrew, *The Limits of Alliance: The United States, NATO, and the EU in North and Central Europe*, Rowman & Littlefield Publishers, INC, USA (2006)
89. Mold Andrew, *Policy Ownership and Aid Conditionality in the Light of the Financial Crisis*, Organisation for Economic Co-operation (2009)
90. Nelson M. Joan, *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, Overseas Development Council, Washington, D.C., USA (1989)
91. Neuhoﬀ Karsten, *International Support for Domestic Climate Policies in Developing Countries*, Earthscan: Dunstan House, 14a St Cross Street, London EC1N 8XA, UK (2009)
92. Olukoshi O. Adebayo, Wohlgemuth Lennart, *A road to Development: Africa in the 21st century*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala Sweden (1995)
93. Orbie Jan, *Europe's Global Role: External Policies of the European Union*, Ashgate Publishing Limited, Gower House, Croft Road, Aldershot, Hampshire GU11 3HR, England (2008)
94. Orenstein A. Mitchell, Bloom P. Stephen, Lindstrom Nicole, *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, University of Pittsburgh, Pittsburgh, USA (2008)
95. Page E. Melvin, Sonnenburg M. Penny, *Colonialism: An International Social, Cultural, and Political Encyclopedia*, ABC-CLIO, Inc., Santa Barbara, California, USA (2003)
96. Papadimitriou Dimitris, Phinnemore David, *Romania and the European Union: From Marginalization to the Membership*, Routledge, 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon OX14 4RN, UK (2008)
97. Peck Connie, *Sustainable Peace: The Role of the UN and Regional Organizations in Preventing Conflict*, Carnegie Corporation of New York, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, Maryland, USA (1998)
98. Peers Steve, Ward Angela, *The European Union Charter of Fundamental Rights: Politics, Law and policy*, Hart Publishing, Portland, Oregon, USA (2004)
99. Pentassuglia Gaetano, *Minorities in International Law: An Introductory study*, European Centre for Minority Issues, Council of Europe Publishing, Strasbourg, France (2002)
100. Piana Daniela, *Judicial Accountabilities in New Europe: From Rule of Law to Quality of Justice*, Ashgate Publishing Limited, Farnham, England (2010)
101. Plattner F. Marc, Smolar Aleksander, *Globalization, Power, and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, USA (2000)
102. Pleskovic Boris, Stern Nicholas, *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*, World Bank, Washington D.C., U.S.A. (2001)

103. Pozuelo-Monfort Jaime, *The Monfort Plan: The New Architecture of Capitalism*, John Wiley & Sons, Inc. Hoboken, New Jersey, USA (2010)
104. Pronk P. Jan, *Catalysing Development?: A Debate on Aid*, Blackwell Publishing, Malden USA, Oxford UK, Carlton Victoria Australia (2004)
105. Ramet P. Sabrina, *Central and Southeast European Politics Since 1989*, Cambridge University Press, The Edinburgh Building, Cambridge CB2 8RU, UK (2010)
106. Rechel Bernd, *Minority rights in Central and Eastern Europe*, Routledge, 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon, OX14 4RN, UK (2009)
107. Resul Usul Ali, *Democracy in Turkey: The impact of EU political conditionality*, Routledge Abingdon, Oxon, UK (2011)
108. Riesenhuber Eva, *The International Monetary Fund under Constraint: Legitimacy of its Crisis Management*, Kluwer Law International, P.O. Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands (2001)
109. Rupnik Jacques, Zielonka Jan, *The road to the European Union: The Czech and Slovak Republics*, Manchester University Press, Manchester, UK (2003)
110. Saideman M. Stephen, Ayres R. William, *For Kin or Country: Xenophobia, Nationalism, and War*, Columbia University Press, New York, USA (2008)
111. Schimmelfennig Frank, *European Neighborhood Policy: Political Conditionality and its Impact on Democracy in Non-Candidate Neighboring Countries*, Mannheim Center for European Social Research, University of Mannheim, 68131 Mannheim, Germany (2005)
112. Schimmelfennig Frank, Sedelmeier Ulrich, *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, Sage House, 512 East State street, Ithaca, New York 14850, USA (2005)
113. Severiano Teixeira Nuno, *The International Politics of Democratization: Comparative perspectives*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK (2008)
114. Sissenich Beate, *Building states Without Society – European Union Enlargement and the Transfer of EU Social Policy to Poland and Hungary*, Lexington Books, A division of Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 4501 Forbes Boulevard, Suite 200, United Kingdom (2007)
115. Sijursen H., Smith K., *Justifying EU Foreign Policy: The Logics Underpinning EU Enlargement*, European Foreign Policy Unit Working Paper 2001/1, LSE, London (2001)
116. Smith Karen Elizabeth, *The making of EU foreign policy: The case of Eastern Europe*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke, Hampshire RG21 6XS and 175 Fifth Avenue, New York, N.Y. 10010 (1999)
117. Smith Karen E., Light Margot, *Ethics and Foreign Policy*, Cambridge University Press, The Edinburgh Building, Cambridge, CB2 2RU, UK (2001)
118. Smith S. Malinda, *Beyond the 'African Tragedy': Discourses on Development and the Global Economy*, Ashgate Publishing Limited, Hampshire, England (2006)
119. Stefan Adina Marina, *Democratization and Securitization: The Case of Romania*, Koninklijke Brill NV, Leiden, The Netherlands (2009)

120. Stiglic Džozeff, Mencinger Jože, Radović Budimir, *Protivrečnosti globalizacije*, SBM-x. Beograd (2002)
121. Stivachtis A. Yannis, *The State of European Integration*, Ashgate Publishing Limited, Gower House, Croft Road, Aldershot Hampshire GU11 3HR, England (2007)
122. Stokke Olav, *The UN and Development: From Aid to Cooperation*, Indiana University Press, Bloomington, USA (2009)
123. Stratmann Gerrit, *Donor Coordination of Economic Assistance to Eastern Europe: Mechanisms and Origins of Sectoral Governance in International Relations*, Lit Verlag, Hamburg, Germany (2000)
124. Szayna S. Thomas, *NATO Enlargement, 2000-2015: Determinants and Implications for Defense Planning and Shaping*, RAND, Santa Monica, USA (2001)
125. Tatham F. Allan, *Enlargement of the European Union*, Kluwer Law International, Netherlands (2009)
126. Telò Mario, *The European Union and Global Governance*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK (2009)
127. Tonra Ben, Christiansen Thomas, *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester University Press, Oxford Road, Manchester M13 9NR, UK (2004)
128. Toye John, Toye Richard, *The UN and global Political Economy: Trade, Finance, and Development*, Indiana University Press, Bloomington & Indianapolis, USA (2004)
129. van Meurs Wim, *Prospects and Risks Beyond EU Enlargement: Southeastern Europe: Weak States and Strong International Support*, Leske + Budrich, Opladen, Germany (2003)
130. Volten M. E. Peter, Tashev Blagovest, *Establishing Security and Stability in the Wider Black Sea Area: International politics and the New and Emerging Democracies*, IOS Press, Amsterdam, Netherlands (2007)
131. Warf Barney, Arias Santa, *The Spatial Turn: Interdisciplinary Perspectives*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK (2009)
132. Weidenfeld Werner, Wessels Wolfgang, *Evropa od A do Š – Priručnik za evropsku integraciju*, Bundeszentrale für politische Bildung/Radna grupa za političko obrazovanje AG Breitenbildung, Fondacija Konrad Adenauer (2004)
133. White D. Nigel, *The United Nations System: Toward International Justice*, Lynne Rienner Publishers, Inc., Boulder, Colorado, USA and London, UK (2002)
134. White D. Nigel, *The Law of International Organizations*, Manchester University Press, Manchester, UK (2005)
135. White Stephen, Batt Judy, Lewis G. Paul, *Developments in Central and East European Politics 4*, Duke University Press, Durham, NC 27708-0660, USA (2007)
136. Wichmann Nina, *Democratisation Without Societal Participation?*, Lit Verlag Dr.W.Hopf Berlin, Germany (2007)
137. Youngs Richard, *The European Union and Democracy Promotion: A Critical Global Assessment*, Johns Hopkins University Press, 2715 North Charles Street, Baltimore, Maryland 21218-4363, USA (2010)
138. Zielonka Jan, *Paradoxes of European foreign Policy*, Kluwer Law International, P.O. Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands (1998)

139. Zielonka Jan, Pravda Alex, *Democratic Consolidation in Eastern Europe: International and Transnational Factors*, Oxford University Press, New York, USA (2001)
140. Zweifel D. Thomas, *International Organizations and Democracy: Accountability, Politics, and Power*, Lynne Rienner Publishers, Inc., Colorado, USA (2006)

1.2. Посредно коришћена литература:

1. Димитријевић В., Рачић О., *Међународне организације*, Савремена администрација, Београд, (1988) (Y: Димитријевић Војин, Стојановић Радослав, Међународни односи, Службени лист СРЈ, Београд (1996))

*

2. First Draft of the OECD-Informal DAC Task Force on Conflict, Peace and Development Co-operation (1999) (Y: Fierro Elena, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, P.O. Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands (2003))
3. Gardner Feldman Lily, *Reconciliation and legitimacy: Foreign relations and enlargement of the European Union* (1999) (Y: Banchoff Thomas, Smith P. Mitchell, *Legitimacy and the European Union: The Contested Polity*, Routledge, London, (1999))
4. Gordon 1993; Collier 1997. (Y: Devarajan Shantayanan, Dollar R. David., Holmgren Torgny, *Aid and Reform in Africa: Lessons from Ten Case Studies*, The World Bank, Washington, D.C., USA (2001))
5. Letica Bartol, *Reflections on a New Europe, Europe's Second Chance: European Union Enlargement to Croatia and the Western Balkans*, Fletcher Forum of World Affairs Journal, 28, (2004) (Y: Dine Janet, Koutsias Marios, Blecher Michael, *Company Law in the New Europe: The Acquis, Comparative Methodology and Model Law*, Edward Elgar Publishing Limited, Glensanda House, Cheltenham Glos GL50 1UA, UK (2007))
6. Maxwell Stephen, *Arguing for Independence* (Y: Maclellan Nic, *Inside Story*, 09.09.2014, Peščanik.net, <http://pescanik.net/2014/09/stara-i-nova-kaledonija/> (17.09.2014.))
7. Oxford English Dictionary (1933) (Y: Reisinger M. William, *Odabrane definicije demokratije*, бр. 3, <http://www.cpi.hr/download/links/en/6103.pdf> (25.10.2011.))
8. Partnership for Peace Invitation, North Atlantic Council 1994, *NATO Handbook* (1995) (Y: Volten M. E. Peter, Tashev Blagovest, *Establishing Security and Stability in the Wider Black Sea Area: International politics and the New and Emerging Democracies*, IOS Press, Amsterdam, Netherlands (2007))
9. Pescatore, *The Context and Significance of Fundamental Rights in ECC Law*, Human Rights Journal, vol. 2, No. 3-4 (1981), pp. 295-308. (Y: Fierro Elena, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Kluwer Law International, P.O. Box 85889, 2508 CN The Hague, The Netherlands (2003))
10. Schmitter C. Philippe, *International Context and Consolidation*, 2001. (Y: Whitehead Laurence, *The International Dimensions of Demokratization: Europe and the Americas*, Oxford University Press (2001))
11. The Economist, 'Whose Stability Pact?' (18.03.1995.) (Y: Dimitar Bechev, *Carrots, sticks and norms: the EU and regional cooperation in Southeast Europe*, Journal of Southern Europe and the Balkans, Volume 8, Number 1, April 2006, (University of Oxford - http://www.sant.ox.ac.uk/esc/docs/carrots_sticks.pdf (12.11.2014.))

12. Winkler Hans, *Democracy and Human Rights in Europe: A Survey of the Admission Practice of the Council of Europe*, 47 Austrian Journal of Public and International Law 2-3, (1995) (Y: Cremona Marise, *The Enlargement of the European Union*, European University Institute, Oxford University Press, Great Clarendon Street, Oxford (2003))

13. Закључци председништва Европског савета, 1999: став 4 (*European Council, Presidency Conclusions 1999*). (Y: Tonra Ben, Christiansen Thomas, *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester University Press, Oxford Road, Manchester M13 9NR, UK (2004))

2. ОСТАЛИ ИЗВОРИ

2.1. Чланци/Текстови:

1. Баздуљ Мухарем, *Хроника најављене празнине*, Vreme, <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=1241918> (06.11.2014.)

2. Bajić Milica, *“Ovo je veće od Bregzita” Evropska desnica u euforiji, pljušte čestitke Trampu*, Blic online, <http://www.blic.rs/vesti/svet/ovo-je-vece-od-bregzita-evropska-desnica-u-euforiji-pljuste-cestitke-trampu/ypj2nd9> (09.11.2016.)

3. Бакић Јово, *Спрем’те се, спрем’те...*, Политика, <http://www.politika.rs/pogledi/Jovo-Bakic/Spremta-se-spremta.html> (19.11.2014.)

4. Bašić-Savić Željka, *EU ne može da zahteva od Srbije priznavanje Kosova*, Deutsche Welle, <http://www.dw.de/eu-ne-moze-da-zahteva-od-srbije-priznavanje-kosova/a-16247903> (18.09.2012.)

5. B92, *Косово је наша црвена линија*, B92.net, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=05&dd=19&nav_category=11&nav_id=993779 (19.05.2015.)

6. B92, Бета, Тањуг, *Украјина потписала споразум са ЕУ*, B92.net, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=06&dd=27&nav_category=78&nav_id=868509 (27.06.2014.)

7. Бета, *Амбасадор САД: Мој рођак је престао да послује са Србијом*, Blic online, <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/473290/Ambasador-SAD-Moj-rodjak-je-prestao-da-posluje-sa-Srbijom> (13.06.2014.)

8. Beta, *Бугарска „краљица” корупције у ЕУ*, Вечерње новости, <http://www.novosti.rs/vesti/planeta.299.html:588149-Bugarska-kraljica-korupcije-u-EU> (27.01.2016.)

9. Beta, *Dačić i Hrvati u otvorenom sukobu*, Tanjug, Večernji.hr, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=12&dd=02&nav_category=11&nav_id=931423 (01.12.2014.)

10. Бета, *ЕУ: Без опоравка привреда Западног Балкана тешко до чланства*, Blic online, <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/509660/EU-Bez-oporavka-privreda-Zapadno-Balkana-tesko-do-clanstva> (09.11.2014.)

11. Бета, *ЕУ тражи „уверљив план опоравка”*, B92.net, http://www.b92.net/biz/vesti/svet.php?yyyy=2014&mm=11&dd=09&nav_id=921868 (09.11.2014.)

12. Бета, *Због Младића остали без милијарди*, B92.net,

- http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2011&mm=02&dd=21&nav_id=494106 (21.02.2011.)
13. Бета, *Земље бивше Југославије пред дужничким ропством*, Blic online, <https://www.blic.rs/vesti/ekonomija/zemlje-bivse-jugoslavije-pred-duznickim-ropstvom/fqppcmb> (02.05.2014.)
14. Бета, *Паралелни протести Албанаца и Македонаца у Скопљу*, Vesti online, <http://www.vesti-online.com/Vesti/Ex-YU/417528/Paralelni-protesti-Albanaca-i-Makedonaca-u-Skoplju> (10.07.2014)
15. Бета, Тањуг, *Ангела Меркел: Немачка за „привилеговасно партнерство” али не и чланство Турске у ЕУ*, Нова српска политичка мисао, <http://www.nspm.rs/hronika/angela-merkel-nemacka-za-privilegovano-partnerstvo-ali-ne-i-clanstvo-turske-u-eu.html?alphabet=l> (25.02.2013.)
16. Бета, Тањуг, *Ево шта је влада договорила са ММФ*, B92.net, http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2014&mm=11&dd=20&nav_id=926280 (20.11.2014.)
17. Бета, *Хрватској није у интересу да Србија сутра уђе у ЕУ*, B92.net, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2017&mm=02&dd=07&nav_category=11&nav_id=1228157 (07.02.2017.)
18. Вујовић Горан, *Политика условљавања Међународног монетарног фонда*, Међународна политика, Институт за међународну политику и привреду, Београд, UDK: 330.342.172:339.732, Biblid 0543-3657, 68 (2017), God. LXVIII, br. 1166-67, април-септембар 2017.
19. Јевтић Жељка, *Ево зашто црвенимо пред ЕУ*, Blic online, <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/477459/Evo-zasto-crvenimo-pred-EU> (01.07.2014.)
20. Јовановић Никола, *Функционални проблеми економске и монетарне уније ЕУ – шта даље?*, Нова српска политичка мисао, <http://www.nspm.rs/ekonomska-politika/funkcionalni-problemi-ekonomske-i-monetarne-unije-eu-%E2%80%93-sta-dalje.html?alphabet=l> (11.05.2010.)
21. Кадих В., *Медојевић: Осећамо задах трулежи*, Вечерње новости, <http://www.novosti.rs/vesti/planeta.300.html:558284-Medojevic-Osecamo-zadah-trulezi> (20.07.2015.)
22. Лидија Валтнер, *Никада мања подршка уласку Србије у ЕУ*, Данас.рс, http://www.danas.rs/danasrs/politika/nikada_manja_podrska_ulasku_srbije_u_eu.56.html?news_id=254980 (28.01.2013.)
23. Malic Nebojsa, *Kosovo led to Catalonia. But West won't admit it*, RT Question more, <https://www.rt.com/op-ed/408237-kosovo-catalonia-independence-west/> (30.10.2017.)
24. Mirković Jelena, *Tribina: Smišljen i razrađen sistem gušenja medija*, N1, <http://rs.n1info.com/a346060/Vesti/Vesti/Tribina-Smisljen-i-razradjen-sistem-gusenja-medija.html> (30.11.2017.)
25. МУП Македоније, *Осам полицајаца и четрнаест терориста погинуло у сукобима у Куманову*, РТВ РС, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/11/Region/1914420/MUP+Makedonije%3A+Osam+policaajaca+i+14+terorist+a+poginulo+u+sukobima+u+Kumanovu.html> (10.05.2015.)
26. Наташа Латковић, *Упознајте просечног српског бирача*, Blic online, <https://www.blic.rs/vesti/politika/upoznajte-prosecnog-srpskog-biraca/rcs8sn6> (03.08.2014.)
27. N1 Beograd, *Otvorena prva poglavlja i nova faza na putu Srbije ka EU*, N1 Beograd, <http://rs.n1info.com/a117945/Vesti/Otvorena-prva-poglavlja.html> (14.12.2015.)

28. Nešić Milan, *Bjeregard: Srbija najgori primer kršenja medijskih sloboda na Balkanu*, Radio Slobodna Evropa, <https://www.slobodnaevropa.org/a/intervju-nedelje-bjeregard-mediji-u-srbiji/28791711.html> (14.10.2017.)
29. Нешић Милан, *Избеглице, границе и криза ЕУ*, Радио Слободна Европа, <http://www.slobodnaevropa.org/a/izbeglice-granice-i-kriza-eu/27496391.html> (19.01.2016.)
30. Newsweek Srbija, *Erupcija nasilja zbog korupcije: U Rumuniji završeni najveći protesti od pada Čaušeskog*, Newsweek Srbija, <http://www.newsweek.rs/svet/81117-erupcija-nasilja-zbog-korupcije-u-rumuniji-završeni-najveci-protesti-od-pada-causeskog-foto-video.html> (02.02.2017.)
31. Nonin G., *Tribina "Dozvola za mrak": Gušenje medija je gušenje društva*, Danas, <https://www.danas.rs/drustvo/tribina-dozvola-za-mrak-gusenje-medija-je-gusenje-drustva-video/> (25.09.2017.)
32. Орловић Славиша, *Политичари и државници*, Политика, <http://www.politika.rs/pogledi/Slavisha-Orlovic/Politricari-i-drzavnici.sr.html> (10.01.2012.)
33. Оташевић Ана, *НАТО нема више разлога да постоји*, (Интервју са Жаком Аталијем), Политика, <http://www.politika.rs/rubrike/Razgovor-nedelje/NATO-nema-vise-razloga-da-postoji.sr.html> (28.09.2014)
34. Пешић Весна, *Реформе у стаљинистичком маниру*, Rešcanik.net, <http://pescanik.net/2014/07/reforme-u-staljinistickom-maniru/> (29.07.2014.)
35. Политика, *Декларација о помирењу ДС-а и СПС-а*, Политика, <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Deklaracija-o-pomirenju-DS-a-i-SPS-a.lt.html> (21.10.2008.)
36. Попадић Јелена, *Како је Весли Кларк постао косовски рудар*, (<http://www.politika.rs/scc/clanak/363896/Kako-je-Vesli-Klark-postao-kosovski-rudar>) (19.09.2016.)
37. Радисављевић И., Бета, *Помирење ДС и СПС*, Blic online, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/61402/Pomirenje-DS-i-SPS> (19.10.2008.)
38. Радичевић Ненад, *Европа већ плаћа цену америчких санкција Русији*, Политика, <http://www.politika.rs/rubrike/Svet/Evropa-vec-placa-cenu-americkih-sankcija-Rusiji.lt.html> (23.07.2014.)
39. Рујевић Немања, *Лицемерно је критиковати позицију Београда*, Deutsche Welle, <http://www.dw.de/licemerno-je-kritikovati-poziciju-beograda/a-17879593> (27.08.2014)
40. Смајловић Љилана, *О цензури и самоцензури*, Политика, <http://www.politika.rs/pogledi/Ljiljana-Smajlovic/O-cenzuri-i-samocenzuri.sr.html> (03.08.2014.)
41. Спаић Т., *Карен Донфрид: Логично је да Србија уведе санкције Русији*, Blic online, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/499538/Karen-Donfrid-Logicno-je-da-Srbija-uvode-sankcije-Rusiji> (03. 10. 2014.)
42. Спаић Тамара, *Пет ствари које Србија мора хитно да уради*, Blic online, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/501370/Pet-stvari-koje-Srbija-mora-HITNO-da-uradi> (10.10.2014.)
43. Спасојевић В.Ц., *Годишње на корупцију губимо милијарде евра*, Вечерње новости, <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.291.html:409648-Godisnje-na-korupciji-gubimo-milijarde-evra> (08.12.2012.)
44. Тањуг, *Бугарска: Шесто самоспаљивање за неколико недеља*, Политика, <http://www.politika.rs/vesti/najnovije-vesti/BugarskaSesto-samospaljivanje-za-nekoliko-nedelja.lt.html> (03.05.2013.)

45. Тањуг, *ЕП одбио да Косово има звездицу*, B92.net, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=03&dd=29&nav_category=1262&nav_id=595538 (29.03.2012.)
46. Тањуг, *Зашто Космет и Крим нису исто? Сребреница повод за отимање Космета*, Вечерње новости, <http://www.novosti.rs/вести/насловна/политика.393.html:512076-Амерички-стручњак-Зашто-Космет-и-Крим-нису-исто-Сребреница-повод-за-отимање-Космета> (27.09.2014.)
47. Танјуг, *Mekalister: Srpskom vozu za EU biće potrebno godinu dana do Brisela*, Blic online, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/516812/Mekalister-Srpskom-vozu-za-EU-bice-potrebno-godinu-dana-do-Brisela> (05. 12. 2014.)
48. Тањуг, *Мишчевић: За лакии пут у ЕУ треба да променимо менталитет*, Blic online, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/447630/Miscevic-Za-laksi-put-u-EU-treba-da-promenimo-mentalitet> (06.03.2014.)
49. Тањуг, *Мишчевић: Нема нових услова за Србију, већ само појашњења*, Међународни радио Србија, <http://glassrbije.org/sr/чланак/мишчевић-нема-нових-услова-за-србију-само-појашњења> (05.03.2014.)
50. Тањуг, *Немачки „Шпигл”: Америка санкцијама прама Русији безочно гура Европу у пропаст*, Вестинет, <http://www.vestinet.rs/svet/nemacki-spigl-amerika-sankcijama-prema-rusiji-bezocno-gura-evropu-u-propast> (01.05.2015.)
51. Танјуг, *Dežer: EU ne traži priznanje Kosova*, B92.net, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=10&dd=16&nav_id=652303 (16.10.2012.)
52. Танјуг, *Lunaček: Ne postoji dokument, ali priznanje Kosova je uslov za EU*, RTV RS, http://www.rtv.rs/sr_lat/politika/lunacek-ne-postoji-dokument-ali-priznanje-kosova-je-uslov-za-eu_573340.html (01.03.2015.)
53. Танјуг, *Milenović: Istrage o 24 privatizacije nisu okončane*, Politika, <http://www.politika.rs/vesti/najnovije-vesti/Milenovic-Istrage-o-24-privatizacije-nisu-okoncane.lt.html> (26.11.2014.)
54. Танјуг, *Nemački političar: Srbija može u EU samo uz priznavanje Kosova*, Blic online, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/490779/Nemacki-politicar-Srbija-moze-u-EU-samo-uz-priznavanje-Kosova> (27.08.2014.)
55. Тањуг, *Ринкевич: Циљ отварање поглавља, успех зависи од напретка Србије*, Blic online, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/524350/Rinkevics-Cilj-otvaranje-poglavlja-uspeh-zavisi-od-napretka-Srbije> (05.01.2015.)
56. Тањуг, *Турска одбацује привилеговано партнерство са ЕУ*, РТВ РС, http://www.rtv.rs/sr_lat/evropa/turska-odbacuje-privilegovano-partnerstvo-sa-eu_205552.html (12.08.2010.)
57. Тањуг, *Štrobele: Bombardovanje SRJ je bilo kršenje međunarodnog prava*, Blic online, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/462319/Strobele-Bombardovanje-SRJ--je-bilo-kršenje-medjunarodnog-prava> (03.05.2104.)
58. Телесковић Душан, *24 спорне приватизације*, Политика, <http://www.politika.rs/rubrike/Tema-nedelje/24-sporne-privatizacija/Tema-nedelje-24-sporne-privatizacije.lt.html> (28.10.2012.)
59. Филиповић Владимир, *Бивши амерички конгресмен: Говорили су ми да сам луд када сам био против бомбардовања Србије*, <http://www.blic.rs/vesti/svet/ekskluzivno-za-blic-bivsi-americki-kongresmen-govorili-su-mi-da-sam-lud-kada-sam-bio/qnycl6x> (16.09.2017.)

60. Жарковић Драгољуб, *Деца журнализма – Kako je Tijanić otpisao »Kuriru«*, B92.net, http://www.b92.net/info/moj_ugao/index.php?yyyy=2012&nav_category=166&nav_id=664842 (30.11.2012.)
61. Чворовић Г., *Била је агресија! Србија бомбардована нелегално, без одобрења СБ УН*, Вечерње новости, <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:487250-Bila-je-agresija-Srbija-bombardovana-nlegalno-bez-odobrenja-SB-UN> (13.04.2014.)
62. Чпајак Биљана, *Решетање по новинарима из ЕУ „ферарија”*, Политика, <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Resetanje-po-novinarima-iz-EU-ferarija.sr.html> (03.08.2014.)
63. Шуваковић Зорана, *Признањем Косова промовисан закон џунгле*, Политика, <http://www.politika.rs/rubrike/Svet/Priznanjem-Kosova-promovisan-zakon-dzungle.sr.html> (02.10.2014.)
- *
64. Agencije, *Samospaljivanje na protestima u Bugarskoj*, Al Jazeera Balkans, <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/samospaljivanje-na-protestima-u-bugarskoj>, (06.03.2013.)
65. BBC, *1973: Britain joins the EEC*, BBC News, http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/january/1/newsid_2459000/2459167.stm (10.12.2010.)
66. Beck Ulrich, *Druga Evropa*, Peščanik.net, <http://pescanik.net/druga-evropa/> (15.11.2014.)
67. Bozen Ralf, Kine-Veljković Mirjana, *Nobel za EU: Zaslužena nagrada ili loš vic?*, Deutsche Welle, <http://www.dw.de/nobel-za-eu-zaslu%C5%BEena-nagrada-ili-lo%C5%A1-vic/a-16439613> (09.12.2012.)
68. Cyprus Mail, *Our View: Annan plan: 'missed' or 'last' opportunity for solution?*, Cyprus Mail, <http://cyprus-mail.com/2014/04/24/annan-plan-missed-or-last-opportunity-for-solution/> (03.05.2014.)
69. Der Spiegel, *Protiv učlanjenja Turske u EU*, Vreme, <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=923723> (01.04.2010.)
70. Erlanger Steven, Sayare Scott, *Unesco Accepts Palestinians as Full Members*, New York Times, <http://www.nytimes.com/2011/11/01/world/middleeast/unesco-approves-full-membership-for-palestinians.html?pagewanted=all&r=0> (31.10.2011.)
71. EurActiv.rs, *Island odustao od EU*, EurActiv.rs, <http://www.euractiv.rs/eu-prioriteti/8467-island-odustao-od-eu-> (13.03.2015.)
72. Haselbah Kristof / Janjević Darko, *Uspon ekstremne desnice u Evropi*, Deutsche Welle, <http://www.dw.com/sr/uspon-ekstremne-desnice-u-evropi/a-17166863> (18.10.2013.)
73. Hemon Aleksandar, *Noć aduta i tvorova*, Peščanik.net, <http://pescanik.net/noc-aduta-i-tvorova/> (10.08.2015.)
74. Kenny Thomas, *What is the European Debt Crisis? (What did European governments do about the crisis?)*, The Balance, <https://www.thebalance.com/what-is-the-european-debt-crisis-416918> (24.03.2018.)
75. Laurence Peter, *Q&A: EU freedom of movement*, BBC News, <http://www.bbc.com/news/world-europe-25237742> (28.11.2014.)
76. Leon Jakov, *Privilegovano partnerstvo za Zapadni Balkan?*, Deutsche Welle, http://www.dw.de/privilegovano-partnerstvo-za-zapadni-balkan/a-17888231?maca=ser-TB_ser_politka1_naslovna-4944-html-cb (29.08.2014.)

77. Livia Franco, *Portugal and Brexit: old alliance, new government*, European Council on Foreign Relations, http://www.ecfr.eu/article/commentary_portugal_and_brexit_old_alliance_new_government4085 (29.10.2015.)
78. Marušić Siniša Jakov, *Makedonija čeka presudu u slučaju „Monstrum”*, BIRN, <http://www.balkaninsight.com/en/article/makedonija-čeka-presudu-u-slučaju-monstrum> (18.06.2014.)
79. Mearsheimer John J., *Why We Will Soon Miss The Cold War*; (Volume 266, No. 2; pages 35-50.), The Atlantic Monthly (August 1990) (<http://www.theatlantic.com/past/politics/foreign/mearsh.htm> (27.10.2015.))
80. OCCRP, *Kosovo: Company Linked to Wesley Clark Granted Coal Rights*, OCCRP, <https://www.occpr.org/en/daily/5639-kosovo-company-linked-to-wesley-clark-granted-coal-rights> (13.09.2016.)
81. Prebreza Visar, *Kosovo Mulls Giving Wesley Clark Major Stake in Coal*, BIRN, <http://www.balkaninsight.com/en/article/kosovo-mulls-giving-wesley-clark-major-stake-in-coal-09-12-2016> (13.09.2016.); и
82. Ridgwell Henry, *Desnica jača, Evropa se sprema za seriju izbora*, Glas Amerike, <http://www.glasamerike.net/a/desnica-jaca-evropa-se-sprema-za-izborne-zemljotrese/3611692.html> (25.11.2016.)
83. Susan B. Glasser, *Does Trump Actually Want to Succeed?*, Politiko <http://www.politico.com/magazine/story/2017/02/james-baker-interview-donald-trump-ronald-reagan-214742> (06. 02. 2017.)
84. Schultz T., Rujević N., „*Da sam ja NATO, bio bih veoma zabrinut*”, Deutsche Welle, http://www.dw.com/sr/dam-jam-jato-bio-bih-veoma-zabrinut/a-18537838?maca=ser-Blic%20Online_v2-9895-xml-mrss (24.06.2015.)
85. Tomiuc Eugen, *Romania: Analysts Question Chances For NATO Membership*, <https://www.rferl.org/a/1095979.html>, (26.03.2013.)

2.2. Устави/Закони

1. Устав Републике Србије („Службени гласник РС” бр. 98/2006)
2. Устав СФРЈ (1974.) (<http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Ustav-SFRJ-iz-1974.pdf>)
3. Закон о избору народних посланика („Службени гласник РС”, бр. 35/00 и 18/04)
4. Закон о извршењу кривичних санкција („Сл. Гласник РС”, бр. 55/2014)
5. Закон о јавном тужилаштву („Службени гласник РС” број 116/08, 104/09 и 101/2010)
6. Закон о потврђивању Римског статута МКС („Службени лист СРЈ – Међународни уговори”, бр. 8/01).
7. Закон о сарадњи са МКС („Службени гласник РС”, бр. 72/2009).
8. Закон о судијама („Службени гласник РС” бој 116/2008, 58/2009, 104/2009 и 101/2010)
9. Закон о уређењу судова („Сл. гласник РС”, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - др. закон, 78/2011 - др. закон, 101/2011 и 101/2013)
10. Закон о забрани дискриминације („Службени гласник РС”, бр. 22/09)

11. Закон о заштити узбуњивача („Сл гласник РС.”, Број 128/2014)

2.3. Други извори – публикације, докторске дисертације, студије, извештаји...

1. Влада Републике Србије, Канцеларија за европске интеграције, *Европска оријентација грађана Србије, трендови, Представљање резултата истраживања јавног мњења* (јануар 2012. година), http://www.beogradeu.gov.rs/userfiles/files/01_prezentacija_ijm_final2012_10_10.pdf (12.12.2014.)

2. Грубишић З., Нишавић З., *Стабилизациони програми Међународног монетарног фонда: Развој сарадње са Србијом и даље перспективе*, Економист, Савез економиста Србије и Црне Горе (vol.44, No. 1), Београд (2006)

3. Међак Владимир, *Усклађивање домаћег законодавства са правним тековинама европских заједница у области конкуренције*, Докторска дисертација, Факултет политичких наука, Београд (2013)

4. Van Gogh, *Ходи*, 4, студијски албум, 1996. (https://www.youtube.com/watch?v=JZ_p7mRSaxM (19.01.2017.))

*

5. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies, Volume 2*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 5804 NE Hassalo Street, USA (2000)

6. Checkel T. Jeffrey, *Compliance and Conditionality*, Working Paper, no. 00/18 (Oslo: ARENA/Universitet Oslo (2000)) (ARENA Centre for European Studies - http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2000/wp00_18.htm (30.07.2014.))

7. Council of Europe, *In our Hands: The Effectiveness of Human Rights Protection 50 Years after the Universal Declaration*, Council of Europe Publishing, Strasbourg Cedex, France (1998)

8. DAC Task Force on Donor Practices, Organization, *Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management*, OECD Publishing, Paris Cedex 16, France (2006)

9. European Conference of Local Authorities, Council of Europe, *Official Report of Debates*, Publishing and Documentation Service, Council of Europe, Belgium (1994)

10. Great Britain: Parliament: House of Lords: European Union Committee, 53rd Report of Session, *The Further Enlargement of the EU: Threat or Opportunity* (2005-06)

11. Guidance Regarding the Definition of International Organizations for the purposes of Membership in SIO, http://www.unesco.org/webworld/ica_sio/docs/37session/Annex%206%20Guidance%20Regarding%20the%20Definition%20of%20International%20Organizations%20for%20the%20Purposes%20of%20Membership%20in%20SIO.pdf (26-27.05.2011.)

12. Hedegaard Lars, Lindström Bjarne, *The NEBI Yearbook 1998: North European and Baltic Sea Integration*, Springer-Verlag Berlin, Germany (1998)

13. IMF, *Policy and Review and Legal Departments, Conditionality in Fund-Supported Programs–Purposes, Modalities, and Options for Reform*, IMF (2009)

14. Isaacs Russell J., *The European Neighborhood Policy: Analyzing the Conditionality Mechanism*, MS Public Policy & Human Development (2007.) (<http://arno.unimaas.nl/show.cgi?fid=12851;http://digitalarchive.maastrichtuniversity.nl/fedora/get/guid:067a7222-de7d-45b9-b215-903cda942d74/ASSET1> (09.08.2012.))
15. Jeanne Olivier, Ostry D. Jonathan, Zettelmeyer Jeromin, *A Theory of International Crisis Lending and IMF Conditionality*, International Monetary Fund (2008) (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08236.pdf> (19.11.2011.))
16. Khan S. Mohsin, Sharma Sunil, *IMF Conditionality and Country Ownership of Programs*, International Monetary Fund, IMF Institute (2001)
17. Mulas-Granados Carlos, Koranchelian Taline, Segura-Ubiergo Alex, *Reforming Government Subsidies in the New Member States of the European Union*, IMF (2008)
18. Organisation for Economic Co-operation and Development, Development Assistance Committee, *Development Co-operation Review Series: France*, OECD, Paris, France (1997)
19. Parliamentary Assembly – *Working papers* – Ordinary Session 2008, Council of Europe Publishing, Strasbourg Cedex (2008)
20. Segura-Ubiergo Alex, Mulas-Granados Carlos, Koranchelian Taline, *Reforming Government Subsidies in the New Member States of the European Union*, Working paper, IMF (2008)
21. South Centre, *For a Strong and Democratic United Nations: A South Perspective on UN Reform*, Zed Books Ltd, London, UK and New York, USA (2007)
22. Vos Rob, Montes Manuel F., *World Economic and Social Survey 2010: Retooling Global Development*, United Nations Publications, New York, USA (2010)

3. СПИСАК КОРИШЋЕНИХ ИНТЕРНЕТ АДРЕСА

- Агенда 2000 за јачу и ширу Европу - http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/2_turkiye_ab_iliskileri/2_1_ortaklik_iliskileri/2_1_4_diger/gundem_2000_eng.pdf
- Биркелбахов извештај (European Parliamentary Assembly) - <http://www.cvce.eu/obj/en-2d53201e-09db-43ee-9f80-552812d39c03>
- Европска комисија - http://ec.europa.eu/index_en.htm
- Европска комисија (Public opinion) - http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm ; http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_399_380_en.htm
- Европска конвенција о људским правима - <http://www.hri.org/docs/ECHR50.html>; <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?MA=3&CM=7&CL=ENG>
- Европска повеља о закону за судије - <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1766525&Site=COE>
- Европски савет - http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/032a0002.htm
- Копенхашки Критеријуми -

- http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-93-3_en.htm?locale=en#PR_metaPressRelease_bottom
- Маршалов план - <https://www.marshallfoundation.org/marshall/the-marshall-plan/history-marshall-plan/> ; <https://www.history.com/topics/world-war-ii/marshall-plan>
 - Министарство правде и државне управе РС - <http://arhiva.mpravde.gov.rs/lt/articles/medjunarodne-aktivnosti-eu-integracije-i-projekti/medjunarodna-pravna-pomoc/preuzimanje-potpisanih-ugovora.html>
 - Национална стратегија реформе правосудја РС - <http://www.zakon.co.rs/nacionalna-strategija-za-reformu-pravosudja.html>
 - Параграф - http://paragraf.rs/propisi/zakon_o_uredjenju_sudova.html ; http://paragraf.rs/propisi/zakon_o_izvršenju_krivicnih_sankcija.html
 - Париска повеља за нову Европу - <http://www.osce.org/mc/39516>
 - Парламентарна скупштина Савета Европе - <http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2011/ajdoc46.pdf>
 - Правни портал - <http://www.pravniportal.rs/index.php?id=3990&cat=159>
 - Правни факултет - http://www.ius.bg.ac.rs/prof/Materijali/krsiva/povelja_un_lat.pdf
 - Резолуција УН о демократији (53/31) - http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/53/31&Lang=E
 - Светска банка (World Bank Group) - <http://www.worldbank.org/> ; <http://www.worldbank.org/ida/articles-agreement/IDA-articles-of-agreement.pdf> ; <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20049557~menuPK:58863~pagePK:34542~piPK:36600~theSitePK:29708,00.html>
 - Уговор из Амстердама - <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>
 - Уговор из Нице - http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.1.4.pdf
 - Уговор о ЕЗ - http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/11957E_Ugovor_o_osnivanju_EEZ-a_hrv.pdf
 - Уговор о ЕУ - <http://www.eurotreaties.com/maastrichteu.pdf>
 - Уговор НАТО савеза - http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm
 - УН - <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>
- *
- Archive of European Integration, University of Pittsburgh - <http://aei.pitt.edu/3137/> ; <http://aei.pitt.edu/1573/>
 - Berne Union for the Protection of Literary and Artistic Works - http://www.wipo.int/treaties/en/ip/berne/trtdocs_wo001.html
 - CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization) - http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18002_en.htm ;

<http://www.welcomeurope.com/news-europe/cards-community-assistance-reconstruction-development-stabilisation-12451+12351.html>

- Chapters of the acquis - https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en
- Commission Communication on human rights, democracy and development cooperation - <http://aei.pitt.edu/2937/>
- Communication from the Commission to the Council on operational conclusions - EU stabilisation and association process for countries of South-Eastern Europe Bosnia and Herzegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52000DC0049>
- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (CoE) - <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm> ; <http://hub.coe.int/what-we-do/human-rights/european-convention>
- Convention on refugees and the situation of asylum seekers (UN) - <http://www.unhcr.org/pages/49da0e466.html>
- Cotonou Agreement - http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/03_01/pdf/cotonou_2006_en.pdf
- Copenhagen Declaration - http://www.oscepa.org/publications/declarations/cat_view/97-all-documents/1-publications/4-declarations/28-1998-copenhagen-declaration
- Council of Europe - <http://hub.coe.int/web/coe-portal/navigation/47-countries> ; <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=005&CM=&DF=&CL=ENG>
- Declaration on Democracy (Copenhagen European Council) - http://aei.pitt.edu/1440/1/Copenhagen_1978.pdf
- Declaration on Human rights - http://www.europarl.europa.eu/summits/luxembourg/default_en.htm ; http://www.centrodirittumani.unipd.it/a_temi/normedu/003_ue/1_2/1_2_3_en.pdf
- Development of the Community's relations with the countries of Central and Eastern Europe (Commission Communication) - <http://aei.pitt.edu/1695/>
- Duhaime's Law Dictionary - <http://www.duhaime.org/LegalDictionary/C/CommunityLaw.aspx>
- Economic Commission for Europe of the United Nations - <http://www.unece.org/>
- ECOSOC - <http://www.un.org/en/ecosoc/>
- Encyclopaedia Britannica - <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/291157/international-organization#ref745336>
- Enhanced pre-accession strategy EU - http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/24a3_en.htm
- ESA Convention - http://esamultimedia.esa.int/docs/SP1271En_final.pdf
- EUR-Lex - http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_EN.pdf ; http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/l60001_en.htm ; http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/ongoing_enlargement/l14536_en.htm

- European Commission's 2006 Enlargement Strategy Paper - http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/com_649_strategy_paper_en.pdf
- European Convention on Human Rights (and Fundamental Freedoms) - http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf
- European Council Presidency conclusions - http://www.europarl.europa.eu/summits/ess1_en.htm
- European Charter for Regional or Minority Languages - <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/148.htm>
- European Coal and Steel Treaty - <http://aei.pitt.edu/37145/>
- European Court of Human Rights - <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>
- European Union (EU treaties) - http://europa.eu/abc/treaties/index_en.htm
- FAO Constitution - <http://www.fao.org/docrep/meeting/022/k8024e.pdf>
- Framework Convention for the Protection of National Minorities - <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm>
- Framework Convention on National Minorities - http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_AtGlance/PDF_MapMinorities_bil.pdf
- Freedom House - <http://www.freedomhouse.org/> ; <http://www.freedomhouse.org/search/kenya>
- GATT - <http://www.gatt.org/>
- Great Britain: Parliament: House of Lords: European Union Committee, 53rd Report of Session, *The Further Enlargement of the EU: Threat or Opportunity* (2005-06) - <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldecom/273/273.pdf>
- Helsinki Final Act - <http://www.osce.org/mc/39501?download=true>
- High Commissioner for National Minorities - <http://www.osce.org/hcnm>
- Guidelines on the recognition of new states in Eastern Europe and in the Soviet Union - <http://oxfordindex.oup.com/view/10.1093/oi/authority.20110803100408177>
- IBRD Articles of Agreement - <http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/ibrd-articlesofagreement.pdf>
- ICAO Convention - http://www.icao.int/publications/Documents/7300_cons.pdf
- IFC Articles of Agreement - http://www.ifc.org/wps/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/about+ifc/articles+of+agreement
- ILO Constitution - <http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm> ; http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO
- IMF - <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/AA/index.htm> ; <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/012909.pdf> ; <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/AA/index.htm#art4> ; <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=SM/89/54> ;

- <http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.aspx>; <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm> ;
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08236.pdf>
- IMO Convention -
http://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/14/14-01/imo_consolidated.xml#treaty-header1-5
 - INMARSAT - <http://www.inmarsat.com/>
 - INTELSAT - <http://www.intelsat.com/>
 - INTERSPUTNIK - <http://www.intersputnik.com/>
 - Latvia's window system - <http://www.osce.org/hcnm/52688> ;
<http://latviansonline.com/commentary/article/8548/>
 - MEDA (за Медитеран) -
http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15006_en.htm
 - Membership Action Plan (MAP) - http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_37356.htm
 - North Atlantic Cooperation Council (NACC) - http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_69344.htm ;
<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/747657/North-Atlantic-Cooperation-Council>
 - OECD Convention -
<http://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm>
 - Organization of the Islamic Conference Charter -
http://www.comcec.org/TR_YE/Yeni_Site_Dokumanlar/Basic_Documents/OIC_Charter.pdf.
 - OSCE - <http://www.osce.org/odihr/elections/14304> ; <http://www.osce.org/hcnm/14588?download=true>
 - Oxford Dictionaries - <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/democracy?q=democracy>
 - PACO impact -
http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/paco%20impact/PACO_Impact_PS_E.pdf
http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PACO%20Impact/PacoImpact_en.asp
 - Paris Union for the Protection of Industrial Property -
http://www.wipo.int/treaties/en/ip/paris/trtdocs_wo020.html
 - Partnership Action Plan against Terrorism - http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_19549.htm ;
http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50084.htm
 - Partnership for Peace - http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50349.htm
 - Partnership Framework Document - <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c940110b.htm>
 - PHARE (за претприступне државе Централне и Источне Европе) -
http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50004_en.htm
 - Pre-accession strategy EU -
http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/preaccession-strategy_en.htm
 - Schuman declaration -

- http://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en
- Recommendation 1201 (on an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights (1993)) - <http://assembly.coe.int/documents/adoptedtext/ta93/errec1201.htm>
 - Second International Tin Agreement - <http://treaties.fco.gov.uk/docs/pdf/1962/TS0045.pdf>
 - Stabilization and Association Agreement (SAA) - http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/saa_en.htm
 - Stabilization and Agreement Process (SAP) - http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/sap_en.htm
 - Statute of the CoE - <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm> ;
<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=001&CM=1&CL=ENG> ;
<http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm>
 - Study on NATO Enlargement - http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24733.htm
 - TACIS (за Заједницу Независних Држава) - http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17003_en.htm
 - The Azores - Strategic crossroads of the Atlantic - <http://www.skydozer.com/Azores-Crossroads.html>
 - TNS Medium Gallup - <http://www.tnsmediumgallup.co.rs/index.html>
 - Trading Economics - <http://www.tradingeconomics.com/ukraine/gdp>
 - Treaty on European Union - <https://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/ce32120061229en00010331.pdf>
 - Treaty of Maastricht on EU - http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_en.htm
 - Treaty of Rome - http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf ;
<http://www.historiasiglo20.org/europe/traroma.htm>
 - Twinning - https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/twinning_en
 - UNESCO - <https://en.unesco.org/countries/member-states> ;
http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html ;
<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002161/216192e.pdf>
 - UNIDO Constitution - <http://www.unido.org/en/who-we-are/structure/pmo/constitution.html>
 - Union of International Associations - <http://www.uia.org/archive/types-organization> ;
<http://www.uia.org/archive/types-organization/toy>
 - U.S. Department of State - <http://history.state.gov/milestones/1921-1936/GoodNeighbor>
 - WHO Constitution - <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf>
 - Wikisource - [http://en.wikisource.org/wiki/The_Treaty_establishing_the_European_Coal_and_Steel_Community_\(ECSC\)](http://en.wikisource.org/wiki/The_Treaty_establishing_the_European_Coal_and_Steel_Community_(ECSC))

- World Intellectual Property Organization Convention - http://www.wipo.int/treaties/en/convention/trtdocs_wo029.html
- World Bank - <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7346/32524a.pdf?sequence=1>
- WHO - <http://www.who.int/countries/en/>
- World Trade Organization - <http://www.wto.org/> ; https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/acc_e.htm

Биографија аутора

Горан Вујовић је рођен 19.01.1969. године у Београду.

Горан Вујовић је похађао ОШ Браћа Барух, СТШ Петар Драпшин, ДПШ Момчило Поповић Озрен и ЕТШ Никола Тесла. Завршио је правни факултет Универзитета у Београду 1998. године, где је и магистрирао 2007. године одбранивши тезу „Систем колективне безбедности – од Вудроа Вилсона до II светског рата”.

Горан Вујовић је положио Државни стручни испит 2005. године, као и Правосудни испит 2009. године.

У оквиру стручног усавршавања Горан Вујовић је завршио и специјалистичку обуку на теме:

- „Савремена антикорупцијска методологија” у организацији Шведске међународне агенције за развој и сарадњу и Центра за менаџмент (Београд, Србија, 2004-2005); као и
- „Менаџмент и управљање људским ресурсима за запослене у државној управи” у организацији Француске националне школе за администрацију (ENA) (Београд-Париз, 2005-2006).

Горан Вујовић је похађао следеће курсеве и семинаре:

- „Људска права пред судовима у Србији”, Центар за антиратну акцију, Фонд за отворено друштво, Београд, мај 2005;
- „Примена конвенција Савета Европе и Конвенције УН против корупције”, Савет Европе, SPAI RSLO, Драч, Албанија, јун 2005;

- „Антикорупционе службе и имплементација закона о сукобу интереса”, Савет Европе, *OECD*, Београд, новембар 2005;
- „*AML/CFT* семинар за управе за спречавање прања новца на Балкану”, Институт Светске банке и Светска банка, Београд, новембар-децембар 2005;
- „Унапређење хармонизације законодавства РС са међународним стандардима за борбу против корупције”, Пројекат Мисије *OSCE* у СЦГ и Министарства правде РС, Београд:
 - I семинар: „Корупција и одговорност правних лица: нормативни и практични аспекти”, децембар 2005,
 - II семинар: „Практичне тешкоће у примени законодавства за борбу против корупције са становишта судства”, децембар, 2005,
 - III семинар, „Усклађеност домаћег кривичног законодавства са међународним стандардима за борбу против корупције”, децембар 2005;
- „Твининг пројекат *CARDS*, Јачање капацитета Министарства правде РС”:
 - „Семинар – Енглески за правнике”, 2006.
 - „Семинар о комуникација”, 2006;
- „*AML/CFT* антикорупцијски семинар”, *Heidelberg academy*, Берлин, Немачка, мај 2006.

Горан Вујовић је радио у:

- Адвокатској канцеларији „Миловановић”, Београд, Србија (Адвокатски приправник, 1998-2001);
- „Беомаркет-у”, Београд, Србија (Правни саветник, 2002-2004);
- „Министарству правде Републике Србије”, Одељење за међународну сарадњу и европске интеграције, Београд, Србија (Самостални стручни сарадник, Саветник, 2004-2007);
- „Канцеларији Регионалног секретаријата за везу Антикорупцијске иницијативе пакта стабилности за Југоисточну Европу” (*SPAI RSLO*), Сарајево, БиХ (Антикорупцијски експерт, 2007)
- „Канцеларији за Национални инвестициони план (НИП) Владе Републике Србије”, Сектор за спровођење пројеката (Помоћник директора, 2007-2008)
- Адвокатској канцеларији „Стаменковић и Вујовић”, Београд, Србија (Правни саветник/Адвокат, 2009-2016)

Горан Вујовић је учествовао и излагао на следећим конференцијама и састанцима:

- „Антикорупцијска мрежа за економије у транзицији” (6 Генерални састанак), Истанбул, Турска. мај 2005;
- „Конференција о унапређењу законодавства Републике Србије са међународним стандардима за борбу против корупције”, (OSCE, SPAI, Министарство правде Републике Србије), септембар 2005;
- „Превенција корупције и јачање јавне етике у локалним властима”, Савет Европе (OCTOPUS Program), Албена, Бугарска, октобар 2005;
- „Међународна конференција о антикорупцијском законодавству у Србији: примена прописа и изазови”, Београд, децембар 2005. (OSCE, Transparency, British Council);
- Састанак министара правде Републике Србије и Републике Бугарске, Софија, Бугарска, март, 2006;
- „Регионална конференција о размени најбоље праксе и научених лекција у превенцији корупције”, OSCE, SPAI RSLO, Тирана, Албанија, април 2007;
- „Стандарди Европске Уније и владавина права у Југоисточној Европи”, Састанак министара правде и унутрашњих послова Процеса сарадње у Југоисточној Европи, Загреб, Хрватска, април, 2007;
- „Регионална конференција о борби против корупције у Југоисточној Европи”, Европски центар за сигурност Џорџ Маршал, SPAI RSLO, Букурешт, Румунија, мај 2007.

Од 2016. године Горан Вујовић живи и ради у Торонту, Канада. Запослен је у „*Professional Corporation Aleksandra Zivanovic*”, као и у антикварницама „*Post & Beam Architectural Reclamation*” и „*SMASH Salvage*”. Повремено волонтира у хуманитарној организацији „*Habitat for Humanity*”.

Горан Вујовић је у Међународној политици, у издању Института за међународну политику и привреду (Београд, UDK: 330.342.172:339.732, Biblid 0543-3657, 68 (2017), God. LXVIII, br. 1166-67, април-септембар 2017.) објавио рад *Политика условљавања Међународног монетарног фонда*.

Горан Вујовић је ожењен. Служио је војни рок 1988/1989 године. Говори енглески језик.