

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Mojca Mehikić

**RAZVOJ NAČELA POGOJEVANJA ČLANSTVA V EU
Primerjava pogojev za članstvo JV Evrope s pogoji
predhodnih širitev EU**

Magistrsko delo

Mentor: izr. prof. dr. Zlatko Šabič

Ljubljana, 2007

KAZALO

UNIVERZA V LJUBLJANI	1
1. UVOD	7
1.1. NAČELO POGOJEVANJA ČLANSTVA IN TEORETIČNI PRISTOPI	19
1.2. POGOJEVANJE ČLANSTVA IN PRAVNI RED EU	23
1.2.1. Ustanovitvene pogodbe in njihove dopolnitve	23
1.2.1.1. Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ).....	23
1.2.1.2. Pogodba o ustanovitvi EGS in Pogodba o ustanovitvi Euratoma	24
1.2.1.3. Enotna Evropska listina (EEL).....	24
1.2.1.4. Pogodba o ustanovitvi EU (Pogodba EU).....	25
1.2.1.5. Dopolnitev Pogodbe EU (Amsterdamska pogodba)	25
1.2.2. Razvoj načela pogojevanja članstva izven primarnega pravnega reda EU	26
1.3. OPREDELITEV KLJUČNIH POJMOV	28
1.3.1. Pogojevanje članstva.....	28
1.3.1.1. Širitveni kriteriji	29
1.3.1.2. Širitvena načela	30
1.3.1.3. Načelo pogojevanja članstva	31
1.3.1.4. Širitveni pogoji.....	33
Politični pogoji	34
Ekonomski pogoji	34
Pravno-administrativni pogoji.....	35
Institucionalni pogoji.....	35
1.3.2. Akterji, vključeni v proces ter njihove pristojnosti.....	36
1.3.3. Širitveni postopek.....	41
2. PRETEKLE ŠIRITVE EU	42
2.1. ZGODOVINSKA ANALIZA	42
2.1.1. Prva širitev	42
2.1.1.1. Velika Britanija	43
2.1.1.2. Danska	57
2.1.1.3. Irska	63
2.1.2. Druga širitev	67
2.1.2.1. Grčija	67
2.1.2.2. Portugalska	73
2.1.2.3. Španija	79
2.1.3. Tretja širitev	83
2.1.3.1. Avstrija	90
2.1.3.2. Finska	94
2.1.3.3. Švedska.....	99
2.1.4. Nedokončana širitev – Turčija	103
2.1.5. Četrta širitev: Malta, Ciper in države SVE	125
2.2. PRIMERJALNA ANALIZA	139
2.2.1. Kronologija širitvenih dogodkov in dolžina procesa širitve	139
2.2.2. Oblikovanje širitvenih preferenc držav prosilk.....	148
2.2.3. oblikovanje širitvenih preferenc na strani EU	157

2.2.4. položaj držav prosilk.....	168
2.2.5. Glavna vprašanja in problemi v širitvenem procesu	182
2.2.6. Ocena konsistentnosti uporabe načela pogojevanja članstva.....	185
3. PROCES EVROPSKE INTEGRACIJE JVE	187
3.1. ZGODOVINSKA ANALIZA	187
3.1.1. Definicija regije in razvoj dogodkov po koncu hladne vojne.....	187
3.1.2. Razvoj pogojevanja članstva za države JV Evrope.....	188
3.1.2.1. Hrvaška.....	203
3.1.2.2. Makedonija.....	208
3.1.2.3. Albanija	213
3.1.2.4. BiH	217
3.1.2.5. Srbija	225
3.1.2.6. Črna gora	230
3.1.2.7. Kosovo (pod upravo Resolucije Varnostnega sveta OZN 1244)	232
3.2. PRIMERJALNA ANALIZA	235
3.2.1. Kronologija širitvenih dogodkov in dolžina procesa širitve	236
3.2.2. Oblikovanje širitvenih preferenc držav prosilk.....	240
3.2.3. Oblikovanje širitvenih preferenc na strani EU	241
3.2.4. Položaj držav prosilk.....	245
4. SKLEPNE UGOTOVITVE.....	249
LITERATURA	254

SEZNAM TABEL

Tabela 2.1: Sklenitev Pridružitvenega sporazuma in oddaja prošenj za članstvo držav SVE	128
Tabela 2.2: Dolžina posameznih faz v širitvenih procesih	140
Tabela 2.3: Potek prvega vala širitve	141
Tabela 2.4: Potek drugega vala širitve	143
Tabela 2.5: Potek tretjega vala širitve	144
Tabela 2.6: Potek četrtega vala širitve	145
Tabela 2.7: Tabela: faze četrte širitve	146
Tabela 2.8: Potek širitvenega procesa za Turčijo	148
Tabela 2.9: Motivi držav prosilk	155
Tabela 2.10: Ključni akterji v širitvenem procesu	163
Tabela 2.11: Motivi na strani ES/EU	167
Tabela 2.12: Ocenjevanje stopnje političnih pravic in civilnih svoboščin	169
Tabela 2.13: Ocena zagotavljanja političnih pravic in civilnih svoboščin - 1. širitev	170
Tabela 2.14: Podpis in ratifikacija nekaterih dokumentov Sveta Evrope -1. širitev	170
Tabela 2.15: Ocena držav glede zagotavljanja političnih pravic in civilnih svoboščin - 2. širitev	171
Tabela 2.16: Podpis in ratifikacija nekaterih dokumentov Sveta Evrope - 2. širitev	171
Tabela 2.17: Ocena držav glede zagotavljanja političnih pravic in civilnih svoboščin - 3. širitev	172
Tabela 2.18: Podpis in ratifikacija nekaterih dokumentov Sveta Evrope - 3. širitev	172
Tabela 2.19: Ocena držav glede zagotavljanja političnih pravic in civilnih svoboščin - 4. širitev	173
Tabela 2.20: Podpis in ratifikacija nekaterih dokumentov Sveta Evrope - 4. širitev	174
Tabela 2.21: Ocena držav glede zagotavljanja političnih pravic in civilnih svoboščin - Turčija	175
Tabela 2.22: Podpis in ratifikacija nekaterih dokumentov Sveta Evrope - Turčija	175
Tabela 2.23: Primerjava držav glede zagotavljanja političnih pravic in civilnih svoboščin	176
Tabela 2.24: Status podpisov in ratifikacij dokumentov Sveta Evrope v določenih fazah širite	177
Tabela 2.25: Primerjava izpolnjevanja političnih pogojev (volitve, ustava, članstvo v Svetu Evropa)	178
Tabela 2.26: BDP p.c. v primerjavi z ES in nekaterimi članicami – 1. širitev	179
Tabela 2.27: BDP p.c. v primerjavi z ES in nekaterimi članicami – 2. širitev	179
Tabela 2.28: BDP p.c. v primerjavi z ES/EU in nekaterimi članicami – 3. širitev	180
Tabela 2.29: BDP p.c. v primerjavi z ES in nekaterimi članicami – 4. širitev	180
Tabela 2.30: BDP p.c. v primerjavi z ES in nekaterimi članicami – Turčija	181
Tabela 2.31: Položaj prosilk (velikost, število prebivalcev, BDP p.c)	182
Tabela 2.32: Glavna vprašanja v pristopnih pogajanjih	183
Tabela 3.1: Koraki pete širitve (1)	238
Tabela 3.2: Koraki pete širitve (2)	239
Tabela 3.3: Zunanji akterji pri oblikovanju načela pogojevanja držav JVE	244
Tabela 3.4: Ocena držav glede demokratičnosti (politične pravice, civilne svoboščine)	245
Tabela 3.5: Ocena držav JVE za leto 2007 in primerjava s Turčijo in Romunijo	246
Tabela 3.6: Pregled nekaterih dogodkov, ki so del političnega pogojevanja držav JVE	246
Tabela 3.7: Podpis in ratifikacija dokumentov Sveta Evrope	247
Tabela 3.8: Primerjava BDP p.c. kot % povprečja ES v posameznih fazah	248

SEZNAM SLIK

Slika 1.1: Pogojevanje članstva – raziskovalno vprašanje	13
Slika 1.2: Zgodovinska in primerjalna analiza preteklih širitev	16
Slika 1.3: Analiza pogojevanja članstva držav JVE	18
Slika 1.4: Razprava med racionalističnimi in sociološkimi pristopi	23
Slika 1.5: Temeljni elementi ureditve širitve	29
Slika 1.6: Postopni razvoj širitvenih načel	33
Slika 2.1: Dolžina uporabe pogojevanja članstva po posameznih državah prosilkah	139
Slika 4.1: Pogojevanje članstva – Ugotovitve	249

SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV

AIFTA	Anglo-irski sporazum o območju proste trgovine <i>(Anglo-Irish Free Trade Area)</i>
BiH	Bosna in Hercegovina
CARDS	Pomoč Skupnosti za obnovo, razvoj in stabilizacijo <i>(Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation)</i>
CEFTA	Srednjeevropski sporazum o prosti trgovini <i>(Central European Free Trade Agreement)</i>
COMECON	Svet za vzajemno gospodarsko pomoč <i>(Council for Mutual Economic Assistance)</i>
COREPER	Odbor stalnih predstavnikov <i>(Comité des représentants permanents)</i>
DDV	Davek na dodano vrednost
DOS	Demokratska opozicija Srbije
ECB	Evropska centralna banka
EEL	Enotna evropska listina
EFTA	Evropsko združenje za prosto trgovino
EGP	Evropski gospodarski prostor
EGS	Evropska gospodarska skupnost
EIB	Evropska investicijska banka
EKUJS	Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad
EMI	Evropski monetarni inštitut
EMU	Ekonomska in monetarna unija
EPS	Evropsko politično sodelovanje
ES	Evropske skupnosti/Evropska skupnost
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj
EU	Evropska unija
EUFOR	Mirovne sile EU v BiH <i>(European Union Force in Bosnia and Herzegovina)</i>
EUPM	Evropska policijska misija <i>(EU Police Mission)</i>
HDZ	<i>Hrvatska demokratska zajednica</i>
HSLŠ	<i>Hrvatska socijalno liberalna stranka</i>
IFOR	Sile za uresničitev <i>(Implementation Force)</i>
JLA	Jugoslovanska ljudska armada
JVE	Jugovzhodna Evropa
KFOR	Sile za Kosovo <i>(Kosovo Force)</i>
KVSE	Konferenca o sodelovanju in varnosti v Evropi
MDS	Mednarodni denarni sklad
MEDA	Evro-sredozemsko partnerstvo <i>(The Euro-Mediterranean Partnership)</i>
MKSNJ	Mednarodno kazensko sodišče za ozemlje nekdanje Jugoslavije
NATO	Organizacija Severnoatlantske pogodbe <i>(North Atlantic Treaty Organisation)</i>
NJRM	Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija
OEEC	Organizacija za evropsko gospodarsko sodelovanje <i>(Organisation for European Economic Co-operation)</i>

OVSE	Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi
OZN	Organizacija združenih narodov
PHARE	Pomoč za gospodarsko prestrukturiranje v državah srednje in vzhodne Evrope <i>(Poland Hungary: Aid for Economic Reconstruction)</i>
SB	Svetovna banka
SČG	Srbija in Črna gora
SDP	<i>Socijaldemokratska partija Hrvatske</i>
SEECF	Jugovzhodni evropski proces sodelovanja <i>(South-east European Cooperation Process)</i>
SFOR	Stabilizacijske sile Nata <i>(Stabilisation Force in Bosnia and Herzegovina)</i>
SFRJ	Socialistična federativna republika Jugoslavija
SPP	Stabilizacijsko pridružitveni proces <i>(Stabilization and Association Process – SAP)</i>
SPS	Stabilizacijsko pridružitveni sporazum <i>(Stabilization and Association Agreement - SAA)</i>
STM	Mehanizem za sledenje SPP <i>(SAP Tracking Mechanism)</i>
STO	Svetovna trgovinska organizacija
SVE	Srednja in vzhodna Evropa
SZ	Sovjetska zveza
SZVP	Skupna zunanja in varnostna politika
UNCRO	Sile Združenih narodov za obnovitev zaupanja) <i>(United Nations Confidence Restoration Operation)</i>
UNMIK	Misija začasne uprave Združenih narodov na Kosovu <i>(United Nations Interim Administration Mission in Kosovo)</i>
UNPROFOR	Zaščitne sile Združenih narodov <i>(United Nations Protection Force)</i>
VÖI	Federacija avstrijske industrije <i>(Vereinigung der Österreichischen Industrie)</i>
ZEU	Zahodnoevropska unija
ZKJ	Zveza komunistov Jugoslavije
ZRJ	Zvezna republika Jugoslavija

1. UVOD

Pogojevanje članstva ima danes dvojno vlogo: je orodje Evropske unije (EU)¹ za izvajanje zunanje politike v določeni regiji oziroma nasproti določeni skupini tretjih držav in je hkrati učinkovit instrument integracije posameznih držav v EU.² Vedno pogosteje se pojavlja vprašanje njegove konsistentne uporabe in učinkovitosti kot zunanjepolitičnega instrumenta EU v regiji (Grabbe 1999: 4, Hoffmann 2005: 56 ter Sjursen in Smith 2001: 12-15).³ Pogojevanje članstva v EU je zadnjih nekaj let glavna značilnost odnosov med EU in državami jugovzhodne Evrope (JVE).⁴ Pogoji, ki jih morajo izpolniti države prosilke so po mnenju avtorjev iz (potencialnih) držav kandidatka zahtevnejši kot katero koli pogojevanje za članstvo doslej in zato lahko služijo kot orodje, ki ga EU uporablja za zadrževanje naslednje širitve, dokler se sama ne pripravi na njene posledice. Ker se vloga EU v različnih državah kandidatkah razlikuje, ima EU drugačen pristop oziroma izvaja drugačno zunanjo politiko do teh (skupin) držav, kar oteži primerljivost pogojevanja EU do različnih skupin držav in zamegli podobo o konsistentnosti EU.

Začetek evropske integracije temelji na ideologiji panevropske skupnosti liberalnih demokratičnih držav, kar se še danes odraža v širitvenih kriterijih, načelih in pogojih za članstvo.⁵ Načelo pogojevanja članstva se je začelo oblikovati v trenutku, ko so za članstvo prvič zaprosile nove države. Sprememba ravnotežja moči med evropskimi velesilami znotraj obstoječega konflikta med vzhodom in zahodom je v času hladne vojne igrala najpomembnejšo vlogo v vseh procesih širitve. Glavni mejnik za razvoj načela pogojevanja članstva je bil šele konec hladne vojne, ko je za članstvo naenkrat zaprosilo veliko število držav, ki jih ES ni poznala in je zato morala oblikovati sistematična načela, pogoje in

¹ Termin EU bo v nalogi uporabljen za obdobje po 1. novembru 1993, ko je v veljavo stopila Maastrichtska pogodba in tudi v splošnem kontekstu besedila, ki se ne nanaša na specifično zgodovinsko obdobje. Ker je širitev vedno pomenila istočasni pristop k vsem trem skupnostim: Evropski skupnosti za premog in jeklo (ESPJ), Evropski gospodarski skupnosti (EGS) in Evropski skupnosti za jedrsko energijo (Euratom), bo za obdobje pred 1. novembrom 1993 uporabljen termin Evropska skupnost (ES). Imena posameznih skupnosti in termin ES za čas po veljavnosti Maastrichtske pogodbe bom uporabila le, kadar bom navajala dokumente, ki so jih Skupnosti sprejele ali pogodb, ki so jih Skupnosti podpisale s tretjimi državami kot pravne osebe ali pa takrat, kadar bo to v danem kontekstu potrebno za razumevanje vsebine naloge.

² Pojem evropske integracije zajema dva procesa: poglobljanje in širitev. V nalogi sem se oprla na definicijo Schimmelfenniga, ki evropsko integracijo opredeli kot institucionalizacijo pravil in načel organizacije, ki je lahko vertikalna (poglobljanje) in horizontalna (širitev). Institucionalizacijo Schimmelfennig definira kot proces, v katerem se akterji formalno in postopno prilagodijo vzorcem obnašanja, ki temeljijo na skupnih načelih EU (Schimmelfennig in Sedelmeier 2002: 502 – 504). Moravscik pa evropske integracije ne razume kot prepletanja procesov poglobljanja in širitve, ampak kot rezultat številnih racionalnih odločitev, ki jih sprejmejo voditelji držav članic zaradi želje po povečevanju ekonomskega dobička (Moravscik 1998: 3). Zanj je proces evropske integracije izenačen z liberalizacijo politik (Gillingham 2000: 82).

³ Schimmelfennig opredeli konsistentnost držav članic pri pogojevanju članstva kot skladnost njihovih argumentov in dejanj oziroma kot ujemanje med argumenti, ki jih države uporabljajo v različnih časovnih obdobjih in kontekstih (2001: 65). Po njegovem mnenju vprašanje kredibilnosti uporabljajo zagovornice širitve kot način pritiska na tiste države, ki ji nasprotujejo.

⁴ Za definicijo regije glej poglavje 3.1.1. (str.187).

⁵ Navezava načela pogojevanja članstva na legitimnost obstoja evropske integracije je razvidna iz povezave 49. in 1. odstavka 6. člena Pogodbe o EU. Slednji določa enotne standarde demokracije in vladavine prava za vse oblike vladanja na ozemlju EU (Shaw: 2000: 172).

postopke širitve. Vseeno je bila za raziskovanje načela pogojevanja članstva prva širitev zelo pomembna, ker so vse naslednje širitve temeljile prav na sprejetih odločitvah ustanovitvenih članic, s katerimi so v času pristopanja Velike Britanije, Danske in Irske izoblikovale širitvena načela, ki so bila do takrat nejasno opredeljena oziroma niso bila vključena v besedilo ustanovitvenih pogodb. Najpomembnejši premik v razvoju načela pogojevanja članstva v prvi širitvi so pomenila širitvena načela, ki so jih sprejeli šefi vlad in držav članic na srečanju v Haagu leta 1969.⁶ Takrat so se začela oblikovati tudi pravila širitvenega postopka in vloga posameznih akterjev, ki se je v naslednjih širitvah postopno dopolnjevala. Posledice prve širitve so vplivale na nadaljnji razvoj načela pogojevanja članstva, saj so se države članice želele izogniti napakam iz predhodnih širitvev. Ugotovile so, da pogoji pristopa pomembno vplivajo na njihov položaj znotraj ES po širitvi in na bodoči razvoj ES, na katerega so imele vpliv tudi nove članice.

Grčija je bila prva prosilka, pri kateri je postalo pomembno razlikovanje med političnimi in ekonomskimi pogoji. Komisija je v svojem mnenju o grški prošnji za članstvo, ki ga je skladno z 237. členom Pogodbe EGS pripravila na zahtevo Sveta, predlagala za Grčijo oblikovanje neke vrste predpristopnega obdobja, v katerem bi lahko gospodarsko dohitela obstoječe države članice, vendar članice njenega predloga niso upoštevale. Svet je posvetil večjo pozornost političnim vidikom pristopa Grčije in se je skliceval na podporo grški demokraciji.⁷ ES je s hitrim soglašanjem s članstvom Grčije in nekoliko počasnejšim s članstvom Španije in Portugalske, želela doseči politično stabilnost v evropski mediteranski regiji. Sledila so dolga in naporna pristopna pogajanja s Španijo in Portugalsko in vpeljava daljših prehodnih obdobj, kot so bila dogovorjena s pristopnicami v prvem valu širitve. V drugem valu širitve je postalo očitno, da ES ne more zavrniti članstva evropski in demokratični državi, lahko pa jo pusti čakati nekoliko dalj časa. Države članice so ugotovile, da lahko s politikou širitve uspešno vplivajo na ekonomski razvoj in politično modernizacijo države prosilke in da ta politika okrepi vlogo ES v odnosu do tretjih držav. Izkušnje širitve so pokazale, da širitev na gospodarsko revnejše države ne pomeni oslabitve procesa poglobljanja ES. Ta širitev je npr. spodbudila dokončno oblikovanje odločitve glede vzpostavitve enotnega trga in je bila zato uspešna tudi iz vidika poglobljanja, katerega pomen so močno poudarjale ustanovitvene članice v času prve širitve.

Ne le konec hladne vojne, temveč predvsem odločitev članic glede vzpostavitve in dokončanja enotnega trga in ukinitve notranjih meja, je dokončno prepričala Avstrijo,

⁶ V nadaljevanju dela: haaška širitvena načela.

⁷ Za Svet ES in Svet EU uporabljam neuraden termin Svet, razen v primerih, ko neposredno citiram in navajam dokumente, ki jih je sprejel. Kljub temu, da so pred sprejemom Pogodbe o ustanovitvi enotnega Sveta in Komisije (podpisana leta 1965, v veljavo je stopila leta 1967) obstajali trije ločeni Sveti, niso v kontekstu širitve delovali nikoli samostojno, razen v primeru oddaje prve prošnje Velike Britanije, Danske in Irske leta 1961, ki so jo naslovile le na Svet EGS. Začetni razgovori o pristopu so se začeli odvijati v okviru Sveta EGS, ki je novembra istega leta odločil, da morajo države prosilke pristopiti hkrati k vsem trem Skupnostim. Prav tako za razumevanje naloge ni pomembno v kakšni zasedbi se je Svet ministrov sestel. V kolikor bo ta navedba pomembna za razumevanje naloge ali lažje iskanje dokumentov, ki jih je sprejel, bom navedla tudi to ime (npr. Svet EU za splošne in zunanje zadeve).

Švedsko in Finsko, da zaprosijo za članstvo v ES/EU.⁸ Tretji val širitve je bil poseben zaradi institucionalnega odnosa držav prosilk z ES pred pristopom v okviru Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru (EGP) in njihovega statusa nevtralnosti, ki se je proti pričakovanjem in napovedim Komisije v pristopnih pogajanjih izkazal za neproblematično vprašanje. Kljub dobri pripravljenosti držav prosilk tako na političnem, kot na pravnem, administrativnem in ekonomskem področju, so bila pogajanja težavna zaradi njihove geografske lege, posebnega položaja kmetijstva in višjih standardov na področju varovanja okolja in varstva potrošnikov, ki so jih imele v primerjavi z državami članicami. V tej širitvi se je izkazalo, da članice tudi bogatejšim in demokratičnim evropskim državam niso pripravljene popustiti v pristopnih pogajanjih. Zaradi njihovega pristopa so kasneje same sprejele višje standarde in se prilagodile novim članicam.

Turčija ovire na poti do članstva zelo počasi odstranjuje. Do sedaj je ukinila smrtno kazen, dovolila je uporabo kurdskega jezika v šolah in medijih, ukinila je državna varnostna sodišča, dopolnila kazenski zakonik in okrepila civilni nadzor nad vojsko. Spoštovanje človekovih pravic v Turčiji še vedno ni primerljivo s prakso držav članic, vendar predstavlja vedno manjšo oviro turškemu članstvu. Ko so se leta 2005 začela pristopna pogajanja, se je poleg kulturnih in verskih razlik ter hitre rasti prebivalstva, kot največji problem izkazalo priznavanje ozemeljske celovitosti Cipra oziroma podpis Protokola k Sporazumu iz Ankare po pristopu novih članic leta 2004, s čimer bi priznala oblast ciprske vlade na celotnem ozemlju Cipra. Večji problem predstavljata neenakomeren gospodarski razvoj in hitra rast prebivalstva, ki pa se zna v prihodnosti spreobrniti v njeno prednost. Ker je bila Turčija potencialna kandidatka oziroma kandidatka vzporedno z državami srednje in vzhodne Evrope (SVE) in JVE, vse novosti na področju pogojevanja članstva, ki jih je EU sprejela za države SVE in JVE veljajo tudi za njo.⁹

Četrty val širitve je bil zelo pomemben za razvoj načela pogojevanja in se je močno razlikoval od vseh predhodnih širitiv. Bil je posledica konca hladne vojne, ki je omogočil, da so nekdanje nedemokratske države, ki so bile na strani vzhodnega bloka, čez noč postale upravičene do članstva v ES. Njihov pristop je bil povezan s poskusom ES, da po koncu hladne vojne na novo oblikuje svojo vlogo v mednarodni skupnosti. Ker so države SVE kriterije in načela članstva po koncu hladne vojne sprejele kot legitimne, so pričakovale, da jih bodo države članice obravnavale enako kot njihove predhodnice. Vendar so se preference držav članic do širitve tokrat razlikovale. Zavzetost držav članic in državljanov za širitiv je upadla. Nekatere članice so zagovarjale zgodnjo širitiv na podlagi izpolnjevanja političnih pogojev, druge pa njeno odložitev, dokler kandidatke ne bi izpolnile tudi ekonomskih pogojev. Odločile so se, da bodo prosilkam ponudile sprva le pridruženo članstvo in s tem odložile takojšnjo zavezo glede članstva, hkrati pa so jih obravnavale kot možne prihodnje članice. Oblikovanje kopenhagenskih širitvenih pogojev in formalizacija predpristopnega procesa predstavljata prelomnico za razvoj načela pogojevanja članstva. Izpolnjevanje

⁸ ES/EU uporabljam zato, ker je bila v času tretjega vala širitve sprejeta Pogodba o ustanovitvi EU. Čeprav so države prosilke oddale prošnje za članstvo v ES, je bilo razumljivo, da pristopajo k EU, saj haaška širitvena načela določajo, da pristopnica prevzame pravni red, ki ga obstoječe članice sprejmejo do njenega pristopa.

⁹ Novost, ki velja za Turčijo (in države JVE) in ni veljala za države SVE, je vpeljava meril za prekinitiv pristopnih pogajanj in možnost oblikovanja dodatnih pogojev za njihovo ponovno odprtje.

političnih kopenhagenskih pogojev je pomenilo za države SVE zgolj pridobitev statusa kandidatke, po izpolnitvi ostalih kategorij pogojev pa bi lahko postale države članice. Tako se je povečalo število faz širitvenega postopka in s tem možnost članic in institucij EU, da oblikujejo dodatne pogoje za prehajanje v višje faze. Prvič so bili formalno oblikovani ekonomski pogoji, na osnovi katerih je Komisija ocenjevala napredek držav prosilk. S tem se je vloga Komisije pri oblikovanju pogojevanja članstva močno povečala. Posledica četrte širitve je bilo večje število (majhnih) članic EU in s tem tudi večje število vprašanj in institucionalnih problemov, ki jih je morala EU reševati v nadaljnjem procesu poglobljanja.

Podpis pridružitvenih sporazumov je pomenil kompromis med dvema skupinama držav članic: tistimi, ki so zagovarjale širitev je omogočil okrepitev gospodarskih in političnih vezi z državami kandidatkami, tiste države, ki so nasprotovale hitri širitvi pa je zaščitil predvsem na področjih, ki so bila za njih občutljiva (npr. kmetijska in kohezijska politika). Pridružitev je postala predpogoj za članstvo držav, ki niso imele demokratične tradicije, EU pa je v odnosu s pridruženo članico uporabila načelo pogojevanja članstva v okviru predpristopne strategije. Status pridružene članice je omogočil manj razvitim državam, da so se postopoma pripravljale na delovanje v pogojih članstva. Pomembna posledica sklenitve pridružitvenega sporazuma je bila, da je EU lahko spremljala izvajanje ciljev sporazuma in izpolnjevanje pogojev za napredovanje v procesu evropske integracije. To nalogo je prevzela Komisija. S podpisom pridružitvenih sporazumov pogajalska moč držav članic ni bila več edini dejavnik, ki je vplival na oblikovanje odločitve glede sprejema novih članic, ker so sporazumi vsebovali določilo, da bodo države kandidatke lahko postale članice EU, ko bodo izpolnile vse zahtevane pogoje.¹⁰ Ko so pridružitveni sporazumi po ratifikaciji s strani držav članic stopili v veljavo in postali del pravnega reda EU, je bila širitev priznana kot legitimna. Če bi ji države članice v nadaljnjem procesu nasprotovale, bi bil oslabljen njihov sloves, da spoštujejo predhodne zaveze oziroma ne bi spoštovale sprejetega in veljavnega pravnega reda EU.

Strategija širitve EU za države JVE je prinesla nekatere novosti v načelu pogojevanja. Ohranila je vse kriterije, načela in pogoje, ki jih je EU uporabljala v predhodnih širitvah. EU za države JVE za razliko od Turčije uveljavlja skupinsko dinamično širitvenega procesa, vendar tokrat močneje poudarja posamično obravnavo, kar dopušča možnost, da bodo države JVE podpisale ločene pogodbe o pristopu. Bistvena novost širitvenega procesa je prenos pogojevanja članstva v zgodnejšo fazo odnosov med državo prosilko in EU. Države JVE so pogojevanje EU sprejele za legitimno že takoj po svojem nastanku in še preden so bile mednarodno priznane kot suverene države. Sprejem luksemburški pogojev za začetek in zaključek pogajanj za sklenitev Stabilizacijsko pridružitvenega sporazuma (SPS) predstavlja naslednjo prelomnico za razvoj načela pogojevanja. Svet obravnava prošnjo za članstvo le tiste države prosilke, ki je že podpisala in zadovoljivo izvaja SPS. Ko Svet njeno prošnjo sprejme, ji podeli status kandidatke. Vendar pa je status kandidatke za države JVE in Turčijo nujen, a ne več zadosten pogoj za začetek pristopnih pogajanj, ki je pogojen predvsem s

¹⁰ V primeru Slovenije je bil eden izmed ciljev pridružitve : »...zagotoviti primeren okvir za postopno vključitev Slovenije v Evropsko unijo. V ta namen si bo Slovenija prizadevala za izpolnitev potrebnih pogojev« (zadnja alineja 1. člena Evropskega sporazuma o pridružitvi Republike Slovenije).

sprejemom reform, s katerimi države prosilke zagotovijo nepovratnost izpolnjevanja političnih pogojev.¹¹ Status kandidatke pomeni le okrepitev zaveze držav članic glede širitve.

Seveda so na razvoj načela pogojevanja članstva vplivali tudi dvostranski odnosi med posameznimi državami kandidatkami in državami članicami EU. Problemi, ki nastanejo v določenem bilateralnem odnosu, lahko pomembno vplivajo na oblikovanje pogojev za članstvo v EU. Če jih posamezna država članica uspe prevesti v legitimen evropski problem, lahko rešitev bilateralnega problema postane pogoj na ravni EU (Šabič 2002: 93). Vendar mora država članica zagotoviti, da tak pogoj tudi ostale članice in institucije EU razumejo oziroma priznajo za legitimen pogoj članstva. V tem kontekstu je konsistentnost uporabe načela pogojevanja članstva zagotovljena, če se bilateralni politični problemi prevedejo v evropske pred pridobitvijo statusa kandidatke (pred začetkom pristopnih pogajanj), ki pomeni priznanje s strani držav članic, da država prosilka izpolnjuje politične pogoje, kar je v predhodnih širitvah zadostovalo za članstvo.

Zgodovina širitve EU nam kaže trend, da vsaka širitev vključi vse predhodne (splošne) pogoje za članstvo in doda nove, hkrati pa se večja tudi število specifičnih pogojev za posamezne države in posamezne faze približevanja EU. V širitvi na države SVE so bili prvič oblikovani ekonomski pogoji, razširili so se na področje političnega dialoga in vsebujejo tudi dodatne specifične pogoje, ki se nanašajo na financiranje posameznih večjih projektov. Povečuje se število akterjev, ki so vključeni v proces oblikovanja pogojevanja in število akterjev, na katere se pogojevanje nanaša. V proces je vedno bolj vključena javnost/državljeni EU in različne ravni oblasti: nacionalna, regionalna in lokalna. Za današnje (potencialne) države kandidatke je novost tudi izpolnjevanje pogojev iz mirovnih sporazumov in političnih sporazumov ter podpisi sporazumov o medsebojnem sodelovanju med potencialnimi kandidatkami (regionalno sodelovanje). Daljša obdobja predpristopnega procesa za države prosilke in večje število vmesnih stopenj približevanja lahko EU upravičeno vpelje, vendar to omogoči državam članicam tudi več časa in priložnosti, da uveljavljajo svoje bilateralne interese.

Pogojevanje članstva ni statičen instrument, temveč se stalno spreminja. Na njegov razvoj vplivata procesa poglobljanja in širitve EU.¹² Vprašanje je, ali gre pri razvoju načela pogojevanja članstva za enako obravnavo vseh držav prosilk in so vedno zahtevnejši pogoji le posledica procesa poglobljanja EU in razlik v izhodiščnem položaju držav kandidatke, ali pa pogojevanje članstva temelji predvsem na egoističnih interesih posameznih držav članic. Obtožbe glede nekonsistentnosti pogojevanja so se pojavila predvsem v času pristopanja držav SVE in se v pristopnem procesu držav JVE še krepijo, saj je za njih postopek približevanja EU bolj strukturiran in omogoča državam članicam več priložnosti za dopolnjevanje pogojev v posameznih fazah širitvenega postopka, kar dodatno krepi dvom v konsistentnost politike EU do širitve. Vsako preverjanje izpolnjevanja pogojev zahteva

¹¹ Status kandidatke in veljaven SPS imata trenutno le Hrvaška in Makedonija, ki pa še ni začela s pristopnimi pogajanjmi. Vse ostale države imajo še vedno status potencialne kandidatke, med njimi pa imata z EU podpisan SPS še Albanija in Črna gora. Srbija je pogajanja za sklenitev sporazuma dokončala in parafirala SPS, BiH pa se še vedno pogaja. Obe državi še vedno ne izpolnjujeta političnih pogojev za podpis SPS.

¹² Na pomen medsebojne povezave med poglobljanjem in širitvijo opozarja Fiala, ki pravi, da je povezava med tema procesoma ključna za oceno konsistentnosti pogojevanja članstva (2002: 3).

soglasje različnih akterjev širitve in večkrat ko imajo biti možnost 'veto igralci', bolj je ogrožena konsistentnost politike EU do širitve.

Glavno vprašanje, na katerega želim v nalogi odgovoriti je, ali je bila EU pri pogojevanju članstva konsistentna v vseh preteklih širitvah. Na prvi pogled zelo enostavno vprašanje zahteva kompleksno in poglobljeno raziskavo. Ker oblikovanje načela pogojevanja članstva razumem kot enega izmed rezultatov procesa evropske integracije, torej poglobljanja in preteklih širitvev, enostavna primerjava vsebin pogojev članstva za posamezne države prosilke ni primerna. Problem je v tem, da rezultati medsebojnega vpliva poglobljanja in širitve niso časovno usklajeni s posameznimi zgodovinskimi valovi širitve, kar povzroči dvodimenzionalnost pogojevanja: konsistentno ni, če temelji le na pravni ureditvi širitve v določenem časovnem obdobju, temveč kadar upošteva tudi predhodno širitveno prakso (enako obravnava posamezne prosilke glede določenih vprašanj v vseh valovih širitve).¹³ To se odraža tudi v razvoju pravne ureditve širitve, ki zaostaja za uporabljeno širitveno prakso v posamezni širitvi.¹⁴ Načelo pogojevanja članstva je opredeljeno tako v okviru primarnih pravnih virov EU (ustanovitvenih pogodb in njihovih dopolnitev) in sekundarnih pravnih virih EU (dokumenti, ki so jih v okviru posameznih širitvev sprejele institucije EU), kot tudi v okviru nekaterih odločitev držav članic, ki niso del pravnega reda EU in jih poskušajo nekatere države predstaviti kot ustaljeno prakso, ki oblikuje identiteto EU.¹⁵

Magistrsko delo je razdeljeno na tri vsebinske sklope. V uvodnem delu bom na temelju teoretičnih pristopov in lastnega raziskovanja konceptualno opredelila področje načela pogojevanja članstva EU, ker je v obstoječi literaturi pomanjkljivo ali dvoumno opredeljeno.¹⁶ Pri tem se bom oprla predvsem na dela Schimmelfenniga in Sedelmeirja (2002), Kochenova (2005 in 2006), Ralcheva (2004) in Fiale (2002). V delu bodo opredeljeni tisti ključni pojmi, na katerih temelji nadaljnja analiza magistrskega dela. Načelo pogojevanja članstva bo predstavljeno kot del širšega pojma ureditve širitve, ki poleg pogojevanja članstva zajema tudi širitveni postopek, pogojevanje članstva pa bo predstavljeno kot pojem, ki ga sestavljajo širitveni kriteriji, načela in pogoji. V prvem delu bom identificirala akterje širitve, ki jih bom opazovala v nadaljnji analizi, in predstavila zgodovinski razvoj pravne ureditve širitve, ki časovno sovпада le s posameznimi razvojnimi fazami procesa poglobljanja EU, ne pa tudi s posameznimi valovi širitve. V drugem delu bosta sledili zgodovinska in primerjalna analiza načela pogojevanja članstva. Poglavje bo razdeljeno na podpoglavja, ki bodo ločeno obravnavala širitveni proces vseh držav prosilk, ki so postale države članice in Turčije, ki je trenutno v fazi pristopnih pogajanj. Poglavje bo zaključeno s primerjavo ugotovitev zgodovinske analize. Razvoj načela pogojevanja bom v zgodovinski analizi opazovala znotraj posameznega širitvenega vala v različnih fazah širitvenega procesa (kontrola 1, kontrola 2 in kontrola 3 na Sliki 1.1.) v primerjalni analizi pa med različnimi valovi širitve (kontrola A, kontrola B in kontrola C na Sliki 1.1.).

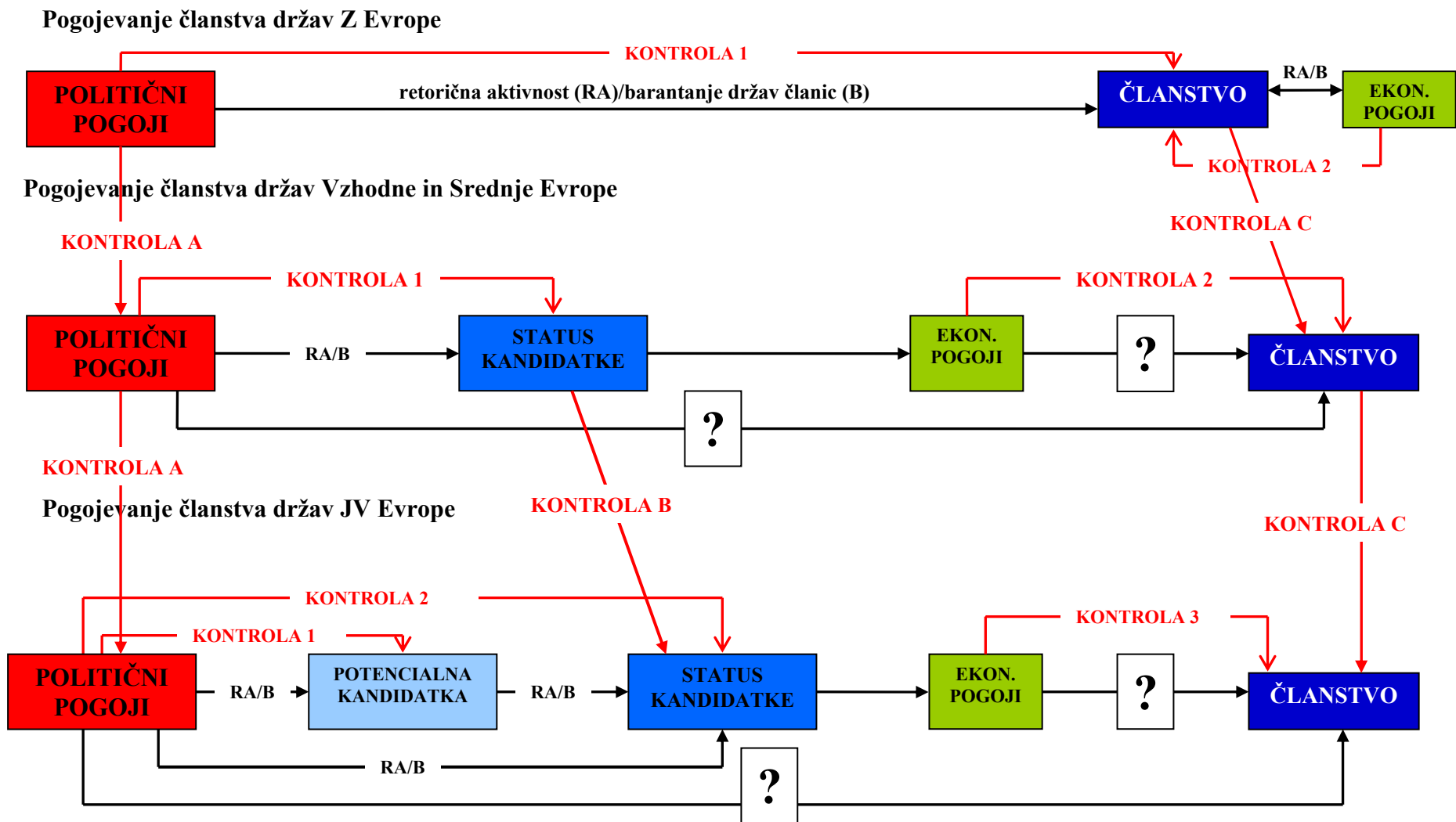
¹³ Za opredelitev pojma pravna ureditev širitve glej poglavje 1.3. (str. 28).

¹⁴ Vsaka pravna ureditev širitve temelji na kombinaciji pogodbenega prava in običajnega širitvenega prava, pri čemer vsak naslednji val širitve vključuje običajno pravo, ki je bilo oblikovano na temelju konsistentne uporabe širitvene prakse (Kochenov 2005: 3).

¹⁵ Npr. zagotavljanje pravic manjšin, mirno reševanje bilateralnih vprašanj ipd.

¹⁶ Termin načelo pogojevanja kot enega od širitvenih načel v pregledani literaturi uporablja le Kochenov, ki pa se je omejil predvsem na pravno opredelitev področja širitve.

Slika 1.1: Pogojevanje članstva – razsikovalno vprašanje



V zgodovinsko analizo pogojevanja bom vključila vse pretekle in nedokončane širitve EU, ker želim oblikovati ugotovitve glede načela pogojevanja za vse primere širitve, s pomočjo katerih bom oblikovala oceno glede konsistentnosti EU pri uporabi tega načela.¹⁷ Opazovana enota analize bo posamezna država prosilka od trenutka, ko je začela z oblikovanjem svojih širitvenih preferenc, torej še pred oddajo prošnje za članstvo. Širitveni proces vsake opazovane države sem razdelila v štiri faze: (1) sklenitev prvega pogodbenega razmerja z EU, (2) oddaja prošnje za članstvo, (3) začetek pristopnih pogajanj in (4) podpis pogodbe o pristopu. Analiza se bo nadaljevala tudi v letih po članstvu. Po-pristopno obdobje bo razdeljeno na pet, deset in petnajst let po članstvu (za starejše članice). Za Turčijo in države SVE je v analizo vključeno tudi obdobje v času začetka pogajanj za sklenitev pridružitvenega sporazuma in v času pridobitve statusa kandidatke, ki ga razumem kot čas oblikovanja širitvenih preferenc države prosilke. Za vsako fazo širitvenega procesa bom opazovala naslednjih pet elementov:

- (1) Kronologijo širitvenih dogodkov: za vsako državo prosilko bom naredila kronološki pregled ključnih dogodkov širitvenega procesa, tako tistih, ki so del formalnega širitvenega postopka, kot tudi tistih, ki so predstavljali mejnike v širitvenem procesu iz vidika načela pogojevanja članstva. Pri tem delu analize se bom oprla predvsem na primarne vire (dokumente držav prosilk, članic, institucij EU in poročanju medijev o teh dogodkih). Pregled dogodkov mi bo pomagal oceniti dolžino širitvenega procesa in ugotoviti kateri dogodki so ta proces spodbudili oziroma ga upočasnili. Ker posamezni val širitve praviloma vključuje več držav prosilk hkrati, bom kronološki pregled širitvenih dogodkov opazovane države umestila v kronologijo širitvenih dogodkov ostalih držav prosilk znotraj istega širitvenega vala in opazovala tudi njihov vpliv na načelo pogojevanja opazovane države.
- (2) Proces oblikovanja širitvenih preferenc držav prosilk: opazovala ga bom tako, da bom identificirala dejavnike, ki so vplivali na odločitev države, da zaprosi za članstvo v EU. Za vsako prosilko bom poskušala ugotoviti, kaj so od članstva pričakovale: (a) politična elita (vladajoča stranka ali koalicija), (b) stranke v opoziciji in (c) interesne skupine (civilna družba). Za vsako prosilko bom ugotavljala tudi podporo drugih mednarodnih akterjev pri doseganju zastavljenih ciljev države prosilke, ki jih je želela doseči kot članica EU (obstoj alternativnih možnosti).
- (3) Proces oblikovanja širitvenih preferenc na strani EU in oblikovanje kolektivne odločitve o širitvi¹⁸: obravnavala bom le širitvene preference tistih akterjev, ki sem jih za procesu

¹⁷ V analizo so vključene vse neodvisne države, ki so dokončale širitveni proces in postale države članice. Zato je iz analize izključena vzhodna Nemčija, saj v tem primeru ne moremo govoriti o širitvi EU, temveč le o geografski razširitvi uporabe pravnega reda znotraj obstoječe države članice Nemčije. V analizi nista upoštevani tudi Norveška in Švica, ker širitvenega postopka nista zaključili s pristopom k EU. Norveška je dokončala pristopna pogajanja že v prvem valu širitve, vendar Norvežani niso podprli pristopa na referendumu leta 1972. To se je ponovilo tudi drugič leta 1994 v tretjem širitvenem valu na države EFTA. Švica je leta 1992 vložila prošnjo za članstvo. Ko pa je doživela neuspeh na referendumu za pristop k Evropskemu gospodarskemu prostoru (EGP) decembra istega leta, je prošnjo za članstvo umaknila.

¹⁸ Ker se akterji, ki so vključeni v proces oblikovanja širitvenih preferenc EU in njihova vloga pri oblikovanju načela oblikovanja v procesu evropske integracije spreminjajo, bom v primerjalni analizi naredila pregled ključnih akterjev za posamezen širitveni val.

oblikovanja načela pogojevanja članstva definirala kot ključne.¹⁹ Širitvene preference držav članic bom opazovala na enak način kot za države prosilke, pri čemer bo alternativno možnost širitvi za države članice predstavljalo pridruženo članstvo med EU in državo prosilko. Za vsak val širitve bom identificirala akterje na strani EU (v državah članicah in institucijah EU), ki so podpirali širitev, in tiste, ki so ji nasprotovali. Za vse države, tako prosilke kot članice, bom ugotavljala motive, ki vplivajo na oblikovanje širitvenih preferenc in jih razvrstila na: (1) varnostno-politične, (2) ekonomske in (3) povezane z identiteto v mednarodni skupnosti.²⁰

- (4) Gospodarski in politični položaj prosilk: v okviru tega elementa analize si bom o posamezni državi na temelju primerljivih podatkov ustvarila sliko o položaju posamezne države prosilke, kar mi bo pomagalo pri odkrivanju razlik in podobnosti med državami prosilkami in članicami v različnih fazah širitvenega procesa. Položaj prosilk bom opazovala predvsem na dveh področjih: (a) gospodarski položaj države prosilke (naravni viri, BDP p.c, struktura gospodarstva in zunanje trgovine, neto proračunski položaj po pristopu ipd.) in (b) politični položaj (sprejem prve demokratične ustave in njenih dopolnitev, razpis večstrankarskih volitev, članstvo v Svetu Evrope in zvezi Nato (*North Atlantic Treaty Organisation*), sodelovanje v bilateralnih ali multilateralnih mednarodnih odnosih, ki se s članstvom v EU izključujejo, ratifikacija dokumentov, ki so bili sprejeti v okviru Sveta Evrope na področju zagotavljanja človekovih in manjšinskih pravic, ter zagotavljanje političnih pravic in civilnih svoboščin).²¹ Za vse širitvene valove sem ocenila tudi vpliv velikosti države v geografskem in demografskem smislu ter njeno geopolitično in kulturno lego v odnosu do obstoječih držav članic.
- (5) Glavna vprašanja, ki so bila izpostavljena v širitvenem procesu: ta vprašanja bom v zgodovinski analizi razvrstila v dve kategoriji: (a) vprašanja v okviru pravnega reda EU in (b) vprašanja, ki so bila v času pristopanja izven pravnega reda EU.²² Glede na to, da

¹⁹ Glej poglavje 1.3.2. (str. 36).

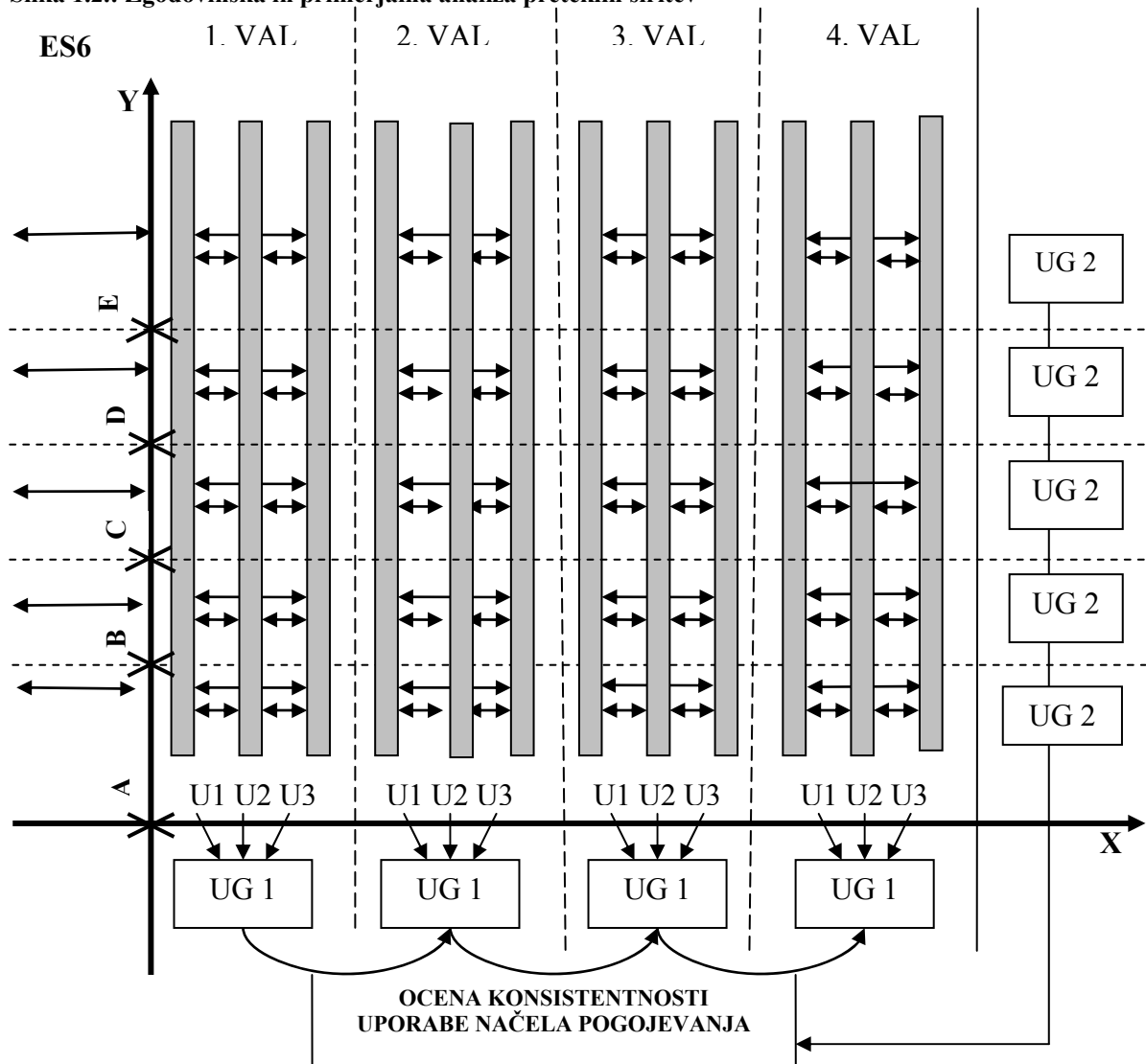
²⁰ Racionalistični pristopi poudarjajo pomen prvih dveh kategorij, medtem ko sociološki institucionalisti pripisujejo glavni pomen tretji kategoriji ideoloških motivov. Podrobno o treh kategorijah motivov za širitev na strani EU glej v Moravscik (1998: 24 – 50), Long (1997) in Schimmelfenning (2001). Long (1997) je identificiral še administrativne dejavnike. Širitev na večje število članic in posledično tudi poglobljanje vpliva na količino dela v okviru evropskih institucij, s tem pa se poveča število zaposlenih v teh institucijah. Tega dejavnika vpliva v nalogi ne bom upoštevala, ker iz obstoječe literature ni moč pridobiti primerljivih podatkov o vplivu administrativnih motivov EU na oblikovanje širitvenih preferenc držav članic.

²¹ Ocena glede izpolnjevanja ekonomskih pogojev bo temeljila predvsem na oceni Komisije in lastnih ugotovitvah, ki jih bom oblikovala s pomočjo primerjave med državami prosilkami in državami članicami v opazovanem obdobju. Izpolnjevanje političnih pogojev bo temeljilo na oceni Komisije, Evropskega parlamenta in Sveta Evrope, ocena zagotavljanja političnih pravic in civilnih svoboščin pa bo temeljila na metodologiji »*Freedom House*«, ki je natančneje predstavljena v poglavju 2.2. Primerjalna analiza (str. 139). Izpolnjevanja pravno/administrativnih pogojev v nalogi ne bom ocenjevala, ker v razpravi glede konsistentnosti pogojevanja niso izpostavljeni kot ločena kategorija pogojev, temveč predvsem v okviru političnih pogojev (npr. neodvisno sodstvo, policija, varuh človekovih pravic itd.) in ekonomskih (institucije, ki zagotavljajo obstoj konkurence, varstvo potrošnikov ipd.).

²² Vsebina pravnega reda EU ni (bila) nikoli popolnoma natančno definirana, saj je tako kot proces evropske integracije, tudi pravni red EU dinamičen koncept. Ker je odprt za interpretacijo Evropskega sodišča so njegove meje zabrisane. Vsebuje tudi nekatere akte, ki niso pravno zavezujoči (npr. deklaracije in resolucije) ter določene ustaljene prakse držav članic (Wiener v Grabbe 1999: 6-7). V nalogi sem se naslonila na definicijo pravnega reda, ki je bila oblikovana s širitvenimi haaškimi načeli: »... pogodbe in njihovi politični cilji, vse odločitve, ki

pristopna pogajanja vsebinsko pokrivajo zelo široko področje, se pri tej analizi opiram predvsem na tista vprašanja, ki so vplivala na oblikovanje širitvenih preferenc držav prosilk in članic ter na oblikovanje kolektivne odločitve glede širitve.

Slika 1.2.: Zgodovinska in primerjalna analiza preteklih širitve



LEGENDA:

Faze širitvenega procesa:

- A = Sklenitev prvega pogodbenega razmerja z ES/EU
- B = Oddaja prošnje za članstvo
- C = Začetek pristopnih pogajanj
- D = Podpis pogodbe o pristopu
- E = 5, 10 ali 15 let po pristopu

U1, U2, U3 = Ugotovitve glede načela pogojevanja za posamezno državo pristopnico (zgod. analiza)

UG 1 = Ugotovitev glede načela pogojevanja za posamezen širitveni val (zgod. analiza)

UG 2 = Ugotovitve glede načela pogojevanja v posamezni širitveni fazi (primerjalna analiza)

Os X (širitveni valovi) in os Y (faze širitvenega procesa) predstavljata dve dimenziji analize.

so bile sprejete na podlagi Pogodb (sekundarna zakonodaja) ter sprejete opcije glede razvoja Skupnosti v prihodnosti.« (13. točka sklepov srečanja šefov vlad in držav članic v Haagu, 1. do 2. decembra 1969).

Po zgodovinski analizi preteklih širitve bom oblikovala ugotovitve glede načela pogojevanja članstva za vsako državo znotraj posameznega vala (U1, U2, U3 na Sliki 1.2) in nato še enotno ugotovitev za celoten širitveni val (UG1 na Sliki 1.2). Veljavnost ugotovitev predhodnega vala širitve bom preverila v naslednjem valu širitve, zanj oblikovala nove ugotovitve in jih ponovno preverila v naslednjem valu širitve. S tem bom zagotovila upoštevanje vpliva predhodnih širitve in specifičnosti konteksta (stopnjo vertikalne institucionalizacije EU in dogodkov v mednarodni skupnosti, ki so bili aktualni v posameznem zgodovinskem obdobju širitve), torej medsebojni vpliv procesov širitve in poglobljanja. Oceno glede konsistentnosti EU pri uporabi načela pogojevanja članstva bom oblikovala na podlagi pridobljenih ugotovitev dvodimenzionalno: (1) primerjava načela pogojevanja med posameznimi fazami širitvenega procesa, (2) primerjava načela pogojevanja med državami in valovi širitve (UG 1 in UG 2 na Sliki 1.2). Z odgovorom na vprašanje: »Ali je izpolnjevanje političnih pogojev, določenih v 1. odstavku 6. člena Pogodbe EU pomenilo enakovredno zagotovilo za članstvo v vseh primerih širitve?« bom ovrednotila smiselnost hipotez racionalističnih in socioloških teoretičnih pristopov oziroma pogledov na razvoj načela pogojevanja članstva in preučevanje mednarodnih odnosov.

V tretjem delu naloge bom na enak način kot za pretekle širitve analizirala načelo pogojevanja članstva držav JVE. Izhodišče analize bodo predstavljale ugotovitve zgodovinske in primerjalne analize iz drugega dela naloge. V uvodu tretjega poglavja bo natančneje opredeljena sama regija JVE in specifična njenega zgodovinskega razvoja, zaradi katerega imajo države JVE drugačen izhodiščni položaj kot predhodne prosilke.²³ Zgodovinska analiza posamezne države JVE bo razdeljena v enake faze širitvenega procesa zato, da bodo izpolnjeni pogoji za primerljivost s predhodnimi širitvami. Identificirala bom tudi nove širitvene faze znotraj že zgodovinsko uveljavljenih širitvenih faz, nato pa države JVE med seboj primerjala tudi znotraj novih širitvenih faz.²⁴ Po opravljeni zgodovinski analizi bom oblikovala ugotovitev glede načela pogojevanja članstva do države JVE in jo primerjala z ugotovitvami iz drugega poglavja ter pri tem uporabila enako metodo primerjalne analize kot v drugem delu. V zaključku bom preverila tezo o konsistentnosti pogojevanja članstva in na ta način ovrednotila racionalistične in sociološke teoretične pristope.

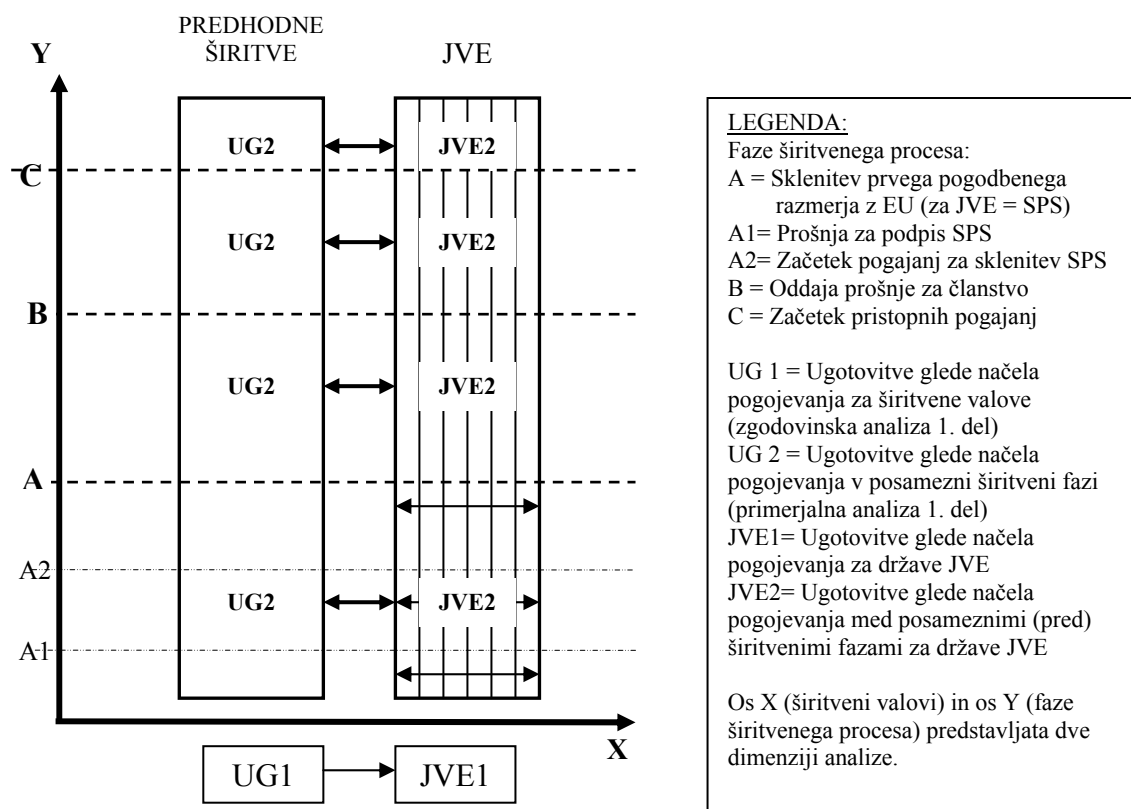
Glavno omejitev naloge predstavlja preširok kontekst preučevanja procesa evropske integracije, ki sem ga želela upoštevati pri raziskovanju načela pogojevanja članstva, da bi upoštevala metodološke predloge različnih teoretičnih smeri. Dodaten problem predstavlja stalno se spreminjajoč značaj načela pogojevanja članstva, kar pomeni, da ga lahko opredelim le na presečni datum, ki sem si ga postavila pred začetkom raziskovanja. Zgodovinsko analizo sem poenostavila tako, da sem poudarila predvsem tiste dogodke, ki so bili odmevnejši v politični in strokovni razpravi glede konsistentnosti pogojevanja članstva. Naslednjo omejitev pri raziskovalnem delu je predstavljal omejena dostopnost do primerljive literature za

²³ Poudarek bo namenjen predvsem področju dela Generalnega direktorata za širitve v okviru Komisije, ki širitve opredeli kot orodje politike, in ne skupni zunanji in varnostni politiki (SZVP) EU do te regije, kljub temu, da je dosledna ločitev včasih nemogoča. Proces širitve se začne z oblikovanjem preferenc širitvenih akterjev, zato SZVP lahko pomeni uvod v širitveni proces.

²⁴ Nove širitvene faze držav JVE v primerjavi s preteklimi širitvami so: oddaja prošnje za podpis SPS, začetek pogajanj za sklenitev SPS in podpis SPS. Prehod iz ene faze v drugo je pogojen s pogoji, ki so del analize tretjega dela naloge.

posamezne države prosilke. Veliko težav sem imela tako pri iskanju originalnih dokumentov EU, kot tudi dokumentov, ki so jih v zvezi s širitvenim procesom sprejele države prosilke in države članice. V nekaterih primerih sem se zato morala opreti na poročanje medijev ali na sekundarne vire. Še največ težav v tem pogledu sem imela s prvim in drugim valom širitve, medtem ko se je dostopnost do primarnih in sekundarnih virov močno izboljšala v zadnjih dveh širitvah.²⁵ V širitvi na države JVE povečana transparentnost procesa evropske integracije povzroča nepreglednost postopka in z njim povezanih dokumentov, kar predstavlja dodaten problem pri raziskovanju, zato sem se osredotočila na analizo le tistih dokumentov, ki so bili ustrezno primerljivi z analiziranimi dokumenti predhodnih širitvenih valov. Iz analize sem namenoma izključila vpliv pogojevanja članstva v ostalih mednarodnih organizacij na razvoj načela pogojevanja članstva v EU, ki bi bilo koristno predvsem za ugotavljanje vpliva na oblikovanje širitvenih preferenc različnih akterjev v širitvi EU. Prav tako nisem sistematično ocenila vpliva zunanje politike ZDA do držav prosilk na pogojevanje članstva v EU. Omenjene dejavnike sem iz analize izključila zato, da bi zmanjšala obseg naloge in s tem ohranila njeno preglednost in sistematičnost prikazanih ugotovitev. Ugotovitve glede načela pogojevanja članstva za države JVE so le vmesne, saj se proces še ni zaključil, in jih bo potrebno ponovno ovrednotiti, ko se bo končal, torej ko bodo vse postale članice EU.

Slika 1.3: Analiza pogojevanja članstva držav JVE



²⁵ Tudi znotraj posameznega vala razpoložljivost literature ni enaka. Za prvi val širitve je npr. večina primarnih in sekundarnih virov dostopna za Veliko Britanijo, v drugi širitvi pa predvsem za Grčijo.

1.1. NAČELO POGOJEVANJA ČLANSTVA IN TEORETIČNI PRISTOPI

Različni teoretični pristopi so se preučevanju načela pogojevanja članstva posvetili šele po koncu hladne vojne, zato je njegovo preučevanje za zgodnejše širitve vključeno v širše področje širitve kot sestavnega dela procesa evropske integracije. Na področju širitve EU obstaja veliko literature, ki se s tem vprašanjem ukvarja predvsem deskriptivno in manj teoretično. Prevladujejo zgodovinske in pravne analize²⁶ ali ekonomske študije o vplivih posamezne širitve²⁷, skoraj vsi avtorji pa se osredotočijo le na posamezne vidike ali valove širitve. Prevladujejo dela, ki se nanašajo na zadnjo širitev na države SVE po koncu hladne vojne, med katerimi redki avtorji v analizah poudarjajo razlike med začetnimi položaji držav prosilk znotraj skupine držav SVE in jih zato tudi ne upoštevajo pri analizi pogojevanja članstva.²⁸ Večina avtorjev, ki preučuje širitev na države SVE, je glavno pozornost namenila oblikovanju preferenc na strani EU²⁹ ali vplivu širitve na EU, predvsem na posamezne politike in proračun Skupnosti³⁰. Redki avtorji se ukvarjajo s procesom oblikovanja preferenc držav prosilk³¹, vendar tudi ti prevečkrat poenostavijo analizo, ker je ne umestijo v kontekst zgodovinskih širitvev. Na podoben problem sem naletela pri pregledani literaturi o širitvah v času hladne vojne. Izjemo predstavlja pristop Velike Britanije, za katero je na voljo več literature, ki analizira oblikovanje britanskih širitvenih preferenc in preferenc na strani držav članic.³² Avtorji, ki analizirajo pristop držav Evropskega združenja za prosto trgovino – *European Free Trade Area* (EFTA), so se osredotočili na vprašanje, zakaj so se bogate države odločile za članstvo v EU, niso pa preučevali procesa oblikovanja širitvenih preferenc na strani EU. Podobne pomanjkljivosti sem ugotovila v literaturi glede širitve na Grčijo, Portugalsko in Španijo, kjer večji del obravnavane literature obravnava predvsem francoske varnostne interese do članstva Grčije ter posledico članstva Grčije na njene odnose s Turčijo, medtem ko sta Španija in Portugalska obravnavani predvsem v luči proračunskih posledic širitve na države članice in proračun ES. Primerjalnih študij, ki bi se ukvarjale izključno z načelom pogojevanja članstva med različnimi valovi širitvev, nisem zasledila.³³ Sicer obstajajo primerjalne študije, v katerih so se avtorji dotaknili načela pogojevanja članstva, vendar so v pregledu zgodovinskih širitvev pozornost analize namenili drugim vidikom procesa evropske integracije ali širitve.³⁴

²⁶ Kochenov je definiral pogojevanja članstva iz pravnega vidika in opredelil zgodovinski razvoj širitvenega prava EU ter posebno pozornost posvetil političnim kopenhagenskim pogojem, medtem, ko se Rodin ukvarja predvsem s pridružitvenim evropskim pravnim redom, ki temelji na pridružitvenih sporazumih in naredi primerjavo med širitvenim procesom držav SVE in JVE.

²⁷ Npr. Scott v Cameron 2004, delno Moravcsik 1998 in 2000, Dent (1997), Evans (1999).

²⁸ Razlike med začetnimi položaji držav prosilk SVE analizira Jacobsen (1997), zanemarja pa jih npr. Grabbe 1999, 2002 in 2004.

²⁹ Moravcsik, Vachudova, Schimmelfennig, Šabič in Zink npr. za države članice, Schimmelfennig, Sedelmeier, Wallace, Fierke, Wiener, pa tudi za kolektivne preference EU.

³⁰ Npr. Cameron 2004 in Moravcsik 2000.

³¹ Npr. Grabbe 1999, 2002 in 2004, Dimitrova 2002 in Çaliş (2004)

³² Obširno se s to temo ukvarja Moravcsik, ki glavni poudarek posveti odnosu med Veliko Britanijo in Francijo in oblikovanjem njenih širitvenih preferenc.

³³ Za opredelitev pojma načela pogojevanja članstva glej poglavje 1.3.1.3 (str. 31).

³⁴ Kubicek (2003) preučuje razvoj procesa demokratizacije in se s tem približa zasledovanju političnega pogojevanja članstva, Preston (1997) opiše proces preteklih širitvev in povzame njihove skupne značilnosti v

Z vprašanjem širitve, kot sestavnim delom procesa evropske integracije, se danes ukvarja veliko avtorjev, ki svoje hipoteze glede širitvenih pogojev oblikujejo predvsem na temelju dveh osnovnih teoretičnih izhodišč raziskovanja mednarodnih odnosov: racionalističnih in socioloških. Racionalistični pristopi preučevanja mednarodnih odnosov trdijo, da akterji delujejo skladno z logiko racionalnosti, medtem ko sociološki pristopi trdijo, da delujejo skladno z logiko primernosti (March in Olsen 1989:160 v Schimmelfennig in Sedelmeier 2002: 508). Različna teoretična izhodišča pripeljejo do različnih hipotez glede širitve.³⁵ Pomembna razlika med obema pristopoma, ki vpliva na njihove hipoteze glede širitve, je razumevanje vloge nad-nacionalnih institucij. Za racionalistične pristope so institucije le instrument akterjev, s katerimi povečajo dobičke in zmanjšujejo stroške v odnosih z drugimi državami in jih ne razumejo kot avtonomnih akterjev v mednarodnih odnosih. Države članice predajo suverenost mednarodnim organizacijam zato, da lažje omejujejo in nadzirajo druge države (Moravscik 1989: 9). Za sociološke pristope so ključni akterji pri oblikovanju širitvenih preferenc držav institucije, ki opredeljujejo pravice in dolžnosti akterjev (Schimmelfennig in Sedelmeier 2002: 509). Mednarodne organizacije imajo moč, da opredelijo značilnosti držav članic in vlogo njihovih vlad (McNeely in Finnemore v Schimmelfennig 2002: 510) in predvsem oblikujejo nove interese držav ter prenesejo modele politične organizacije navzven (Barnett in Finnemore v Schimmelfennig 2002: 510). Znotraj socioloških pristopov konstruktivistični institucionalisti poudarjajo vpliv nadnacionalnih institucij na oblikovanje preferenc držav in jih obravnavajo kot neodvisnega akterja v mednarodnih odnosih, konstruktivistični pristop pa poudarja vlogo neformalnih institucionalnih postopkov in človeškega obnašanja pri odločanju v okviru EU.³⁶

Glede na to, da je proces oblikovanja širitvenih preferenc različnih akterjev ključna sestavina načela pogojevanja članstva v EU, bo izhodišče magistrskega dela predstavljal tisti del teoretične razprave omenjenih pristopov, ki se nanaša na proces oblikovanja širitvenih preferenc držav članic, držav prosilk in prevajanja njihovih preferenc v kolektivne odločitve glede širitve na ravni EU. Racionalistični pristopi trdijo, da na oblikovanje širitvenih preferenc držav vplivajo pričakovani individualni stroški in koristi širitve. Države dajejo prednost tisti horizontalni institucionalizaciji, ki jim prinese maksimalne neto koristi, ki presegajo neto koristi ostalih alternativnih oblik horizontalne institucionalizacije (Schimmelfennig 2002: 511). Liberalna teorija medvladnega sodelovanja, za razliko od

zakonitosti širitvenega procesa in s tem opredeli širitvena načela, Fiala (2002) in Cameron (2004) preučujeta posledice preteklih širitvev na proces poglabljanja, Moravscik (1998) oblikovanje preferenc držav članic pri odločanju na medvladni ravni, Redmond in Rosenthal (1998) opravita pregled različnih akterjev in skupnih politik, ki so bili vključeni v zgodovinski proces širitve, Dent (1997) preučuje vpliv širitve na gospodarski položaj držav članic, Gardner (1996) se posveti skupni kmetijski politiki, Hill (2002) vplivu širitve na EU predvsem na področju pravosodja in notranjih zadev, Long (1997) preučuje širitvene preference držav članic, Nuttall (1992) preučuje razvoj evropskega političnega sodelovanja, Schimmelfennig (2001 in 2002) preučuje oblikovanje kolektivne odločitve glede širitve, Urwin (1995) predstavi zgodovino politične in ekonomske integracije Evrope, Van Brabant (1998) raziskuje vpliv širitve na tretje države.

³⁵ Delovanje na temelju 'logike racionalnosti' pomeni, da akterji delujejo instrumentalno na temelju egoističnega preračunavanja glede dobičkov in stroškov, ki jih jim bo prinesla širitev. Delovanje na temelju 'logike primernosti' pa pomeni, da akterji delujejo skladno z načeli skupnosti, v kateri bivajo in delujejo ter se z njo identificirajo (Schimmelfennig 2001 in Schimmelfennig 2002).

³⁶ Predstavniki konstruktivizma, ki se ukvarjajo s širitvijo EU so npr. Christiansen, Jorgensen in Wiener. V delu sem bom naslonila na konstruktivistične institucionaliste, predvsem na Schimmelfenniga in njegove kritike liberalne teorije medvladnega sodelovanja.

klasične realistične in neo-realistične teorije mednarodnih odnosov, poudarja predvsem vpliv ekonomskih koristi in izgub na oblikovanje preferenc držav, ne pa moči in vpliva v mednarodni skupnosti.³⁷ Sociološka (konstruktivistična) hipoteza o oblikovanju širitvenih preferenc držav trdi, da bolj ko se zunanja država identificira z mednarodno organizacijo (z njenimi vrednotami in načeli), močnejše institucionalne vezi si želi vzpostaviti s to organizacijo, članice pa horizontalno institucionalizacijo s tako prosilko podpirajo (Schimmelfennig in Sedelmeier 2002: 513).

Racionalistični pristopi preučujejo predvsem oblikovanje širitvenih preferenc držav članic, medtem ko kolektivno odločitev za širitev razumejo kot rezultat medvladnih pogajanj, ki temelji na egoističnih preračunavanjih držav članic. Sociološki pristopi večjo pozornost posvetijo preučevanju širitvenih preferenc držav prosilk in predvsem vplivu institucij na oblikovanje širitvenih preferenc držav članic in prosilk. Kljub temu, da vse države članice od širitve nimajo (enakih) dobičkov in da je za sprejem odločitve potrebno soglasje vseh članic, racionalistični pristopi razložijo kolektivno odločitev za širitev. Države, ki od širitve pričakujejo neto izgube taki odločitvi ne nasprotujejo, če njihova pogajalska moč ni dovolj velika. Dobitniki širitve jim lahko ponudijo nadomestilo za njihove izgube ali jim zagrozijo z izločitvijo iz organizacije, kar bi za njih predstavljalo večji strošek kot širitev na nove članice (Schimmelfennig in Sedelmeier 2002: 511 – 112, Zank 2003: 28 in Moravcsik ter Vaduchova 2003). Nasprotno sociološki pristopi trdijo, da kolektivna odločitev za širitev ni rezultat medvladnih pogajanj, ampak posledica retorične aktivnosti članic (Schimmelfennig in Sedelmeier 2002: 514 – 515).³⁸ Rezultat retorične aktivnosti je konsenz, ki temelji na najboljših argumentih, to pa so tisti, ki temeljijo na skupnih načelih in vrednotah skupnosti in definirajo identiteto članov te skupnosti. Organizacija se bo torej širila na tiste države, ki imajo enake vrednote in načela kot obstoječe članice.

Moravcsik trdi, da imajo glavno vlogo v procesu sprejemanja kolektivne odločitve glede širitve nacionalne vlade članic, ki so zato ključni akterji pri oblikovanju načela pogojevanja članstva. Trdi, da odločitve glede širitve ustrezajo racionalnim pričakovanjem članic. Po njegovem mnenju je vpliv nadnacionalnih institucij podrejen medvladnemu barantanju držav članic na osnovi njihovih interesov, saj države članice na evropski ravni zagovarjajo nacionalne interese in ne kolektivnih evropskih ciljev. Tako kot načelo pogojevanja članstva, so tudi merila za ocenjevanje izpolnjevanja pogojev dinamičen koncept, umeščen v določeno zgodovinsko institucionalno okolje. Po mnenju racionalističnih teorij je izpolnjevanje političnih pogojev (spoštovanje konstitutivnih vrednot in načel EU) nujen, a še vedno ne zadosten pogoj za članstvo. Države prosilke morajo izpolnjevati tudi pogoje, s katerimi zadovoljijo ekonomske in geopolitične interese posameznih držav članic (Moravcsik in Vachudova 2003: 42). Sociološki pristopi trdijo, da različna stopnja izpolnjevanja ekonomskih pogojev za članstvo v preteklosti dokazuje, da je izpolnjevanje političnih pogojev nujno in hkrati tudi zadostno za sprejem (Schimmelfennig 2001: 48). Ko se država kandidatka socializira skladno z vrednotami, ki so jih sprejele države članice, lahko pride v sistem. Takrat

³⁷ Za Morgenthauovo realistično teorijo je bistvena moč (Carlsnaes 2003: 120), Waltzerjeva neoliberalistična pa poudarja vpliv (moč vplivati na dejanja drugih akterjev) v mednarodni skupnosti (Carlsnaes 2003: 182-184).

³⁸ Schimmelfennig retorično aktivnost opredeli kot strateško uporabo argumentov, ki temeljijo na konstitutivnih načelih Skupnosti (2001: 48).

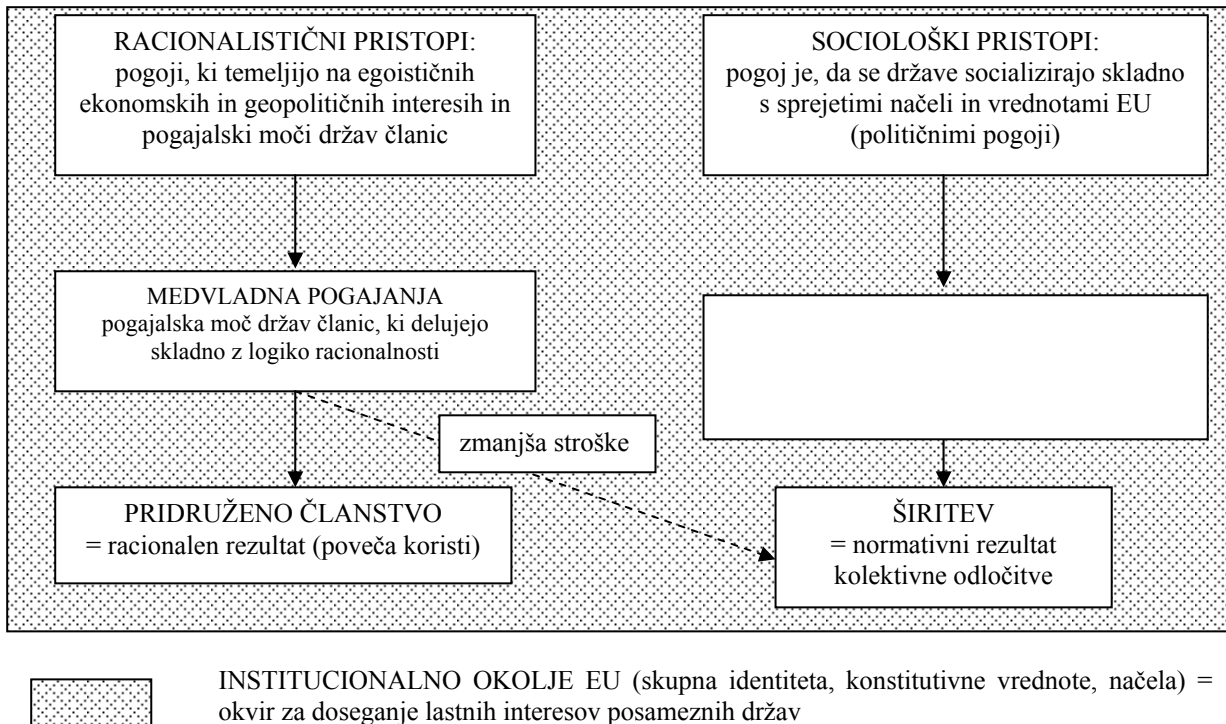
je priznana kot legitimna in se ji hkrati poveča njena pogajalska moč. S pomočjo 'retorične aktivnosti' se racionalen rezultat (pridruženo članstvo) spremeni v normativnega (članstvo). Države, ki uspejo uveljaviti svoje interese tako, da osramotijo svoje nasprotnike, ker ne delujejo skladno z načeli skupnosti, uspejo doseči kolektivne odločitve EU, ki niso v funkciji zgolj moči in interesov (Schimmelfennig 2001: 48). Država prosilka zaradi narave širitvenega postopka EU, ki temelji na 49. členu Pogodbe EU, nima pravnega mehanizma, da avtomatično uveljavi pravico biti članica, ko izpolni vse zahtevane pogoje.³⁹ Lahko pa postavi pod vprašaj legitimnost EU in njenih institucij, kot tudi držav članic. Zato nasprotniki širitve zaradi retorične aktivnosti, ki temelji na legitimnih načelih EU, ne spremenijo svojih interesov. Uspešna retorična aktivnost privede do širitve brez doseženega konsenza vseh članic (Schimmelfennig 2001: 65). Nasprotniki širitve pri izkazovanju politične moči uporabljajo lahko le tiste argumente proti širitvi, ki temeljijo na konstitutivnih vrednotah in načelih, na katerih temelji identiteta članic EU. Na ta način retorična aktivnost poveča pogajalsko moč tistih akterjev, ki zagovarjajo svoje interese v skladu s standardi legitimnosti.

Ker je poudarek obstoječe literature predvsem na posameznih valovih širitve, so tudi ugotovitve glede oblikovanja širitvenih preferenc omejene na posamezen val širitve.⁴⁰ Fierke in Wiener menita, da moramo pri preučevanju pogojevanja članstva umestiti vsako odločitev glede širitve v daljši proces, v čas oblikovanja širitvenih načel v času hladne vojne in ugotoviti, kako so se spremenila. To pomeni, da moramo umestiti širitve v pretekle primere in ugotoviti spremembe načel in njihov vpliv na pogojevanje članstva (1999: 13). Fiala opozori, da morajo biti za primerljivost posameznih valov širitve izpolnjeni določeni pogoji, saj se širitveni valovi med seboj razlikujejo v številnih dejavnikih, ki jih moramo identificirati pred primerjavo. Širitev EU na posamezno državo moramo razumeti v danem zgodovinskem trenutku in specifični geopolitični situaciji ter stopnji notranje integracije EU (Fiala 2002: 5).

³⁹ 49. člen Pogodbe EU: »Vsaka evropska država ki spoštuje načela iz člena 6(1), lahko zaprosi za članstvo v Uniji. Prošnjo naslovi na Svet, ki o tem odloča soglasno po posvetovanju s Komisijo in po prejemu privolitve Evropskega parlamenta, ki odloča z absolutno večino svojih članov.«

⁴⁰ Schimmelfennig in Sedelmeier sta naredila primerjavo med širitvijo EU na države EFTA in na države SVE in prišla do ugotovitve, da racionalistični pristopi uspešno razložijo širitev na države EFTA na temelju racionalnega obnašanja, medtem, ko jim v primeru SVE to ne uspe (glej Schimmelfennig in Sedelmeier 2002: 522 – 527). Podobno ugotovita Sjursen in Smith (2001), ki opredeljujeta širitev kot obliko zunanje politike EU. Moravcsik na to odgovori, da je šlo tudi v širitvi na države SVE za racionalno preračunavanje, vendar ne glede koristi, ampak stroškov, ki bi jih imele države članice, če se s širitvijo ne bi strinjale. Po njegovem mnenju je bil strošek širitve na države SVE majhen v primerjavi s koristmi, ki so jih države članice prejele zaradi liberalizacije trgovine med starimi in novimi članicami. Stroški širitve so predvsem politični in ne ekonomski (Moravcsik in Vachudova 2003: 42 -53). Kljub vsemu se oba pristopa v tej razpravi ukvarjata z različnimi vprašanji: sociološki zakaj so se prosilke odločile postati članice, racionalistični pa zakaj so se članice odločile, da jih bodo sprejele.

Slika 1.4: Razprava med racionalističnimi in sociološkimi pristopi



1.2. POGOJEVANJE ČLANSTVA IN PRAVNI RED EU

Pravni razvoj pogojevanja ni (nujno) povezan s posameznimi zgodovinskimi valovi širitev (Kochenov 2005: 4). Pravni red EU je tako kot načelo pogojevanja premični cilj, njegove meje pa niso jasno določene in dopuščajo različno interpretacijo. Širitvenim akterjem je zato v pristopnih pogajanjih glede načina prevzema pravnega reda EU pri uporabi načela pogojevanja članstva dopuščena določena mera fleksibilnosti. Vendar tudi pravni red, s katerim je načelo pogojevanja formalno opredeljeno, dopušča možnost različne interpretacije, saj je več kot le formalni okvir. Je rezultat določene razprave v širitvenem procesu in hkrati del uveljavljene prakse (Wiener v Grabbe 1999: 6). Če znamo določen širitveni pogoj umestiti v pravni red EU ter držav članic in prosilk, lahko razumemo tudi pravni učinek oziroma izvršljivost posameznih pogojev za posamezne akterje.

1.2.1. USTANOVITVENE POGODBE IN NJIHOVE DOPOLNITVE

1.2.1.1. Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ)

Pogodba o ustanovitvi ESPJ določa: »Vsaka evropska država lahko zaprosi za pristop k Pogodbi. Svojo prošnjo mora nasloviti na Svet, ki odloči soglasno po prejemu mnenja Visoke oblasti. Svet, prav tako soglasno, določi pogoje pristopa.«⁴¹ Ta pogodba je omogočila vsaki evropski državi, da zaprosi za članstvo in je Svetu ESPJ podelila izključno pristojnost, da obravnava te prošnje in pogoje pristopa. Države članice glede na določila tega člena niso imele nobenih pristojnosti, ker države prosilke oddajo prošnje Svetu ESPJ, ki ima pristojnost da določi načine in pogoje pristopa. Visoka oblast (kasneje Komisija) poda mnenje o prosilki.

⁴¹ 98. člen Pogodbe o ustanovitvi ESPJ (1951). V praksi se nobena širitev ni zgodila na podlagi tega člena.

Prosilke postanejo članice, ko instrument pristopa prejme vlada države članice, ki ima vlogo depozitarja Pogodbe ESPJ. Člen je bil dovolj jasen, da bi uredil postopek pristopa.

1.2.1.2. Pogodba o ustanovitvi EGS in Pogodba o ustanovitvi Euratoma⁴²

Države ustanoviteljice so se dogovorile, da bo EGS odprta za vse evropske države, ki se bodo želele priključiti kasneje in so se tudi politično zavezale k širitvi v preambuli ustanovitvene pogodbe. Države ustanoviteljice so pozvale vse evropske države z enakimi ideali, da se jim pridružijo.⁴³ Po ustanovitvi dveh novih skupnosti se je v praksi izkazalo, da morajo države prosilke zaprositi za članstvo v vseh treh Skupnostim naenkrat. Že med prvo širitvijo je postalo jasno, da pristop k posameznim Skupnostim ne bo obravnavan ločeno, kot to teoretično predpisujejo tri Pogodbe.⁴⁴ Pogodba o ustanovitvi EGS in Pogodba o ustanovitvi Euratoma enako kot Pogodba ESPJ določata, da »vsaka evropska država lahko zaprosi za članstvo v Skupnosti. Prošnjo naslovi na Svet, ki po prejemu mnenja Komisije o tem odloča soglasno.«⁴⁵ V Rimskih pogodbah se razlikuje le način določitve pogojev pristopa, ki je »predmet sporazuma med državami članicami in državo prosilko.«⁴⁶ To pomeni, da Svet v primerjavi z 98. členom Pogodbe ESPJ formalno nima več vloge pri določanju pogojev pristopa in da to vlogo prevzamejo države članice. Pristop je bil možen torej le po medvladnih pogajanjih, kot je to določala Pogodba EGS.⁴⁷ Ne gre za dopolnitev širitvenega postopka, temveč za nov način: spremenijo se akterji, ki sodelujejo v procesu ter kronologija širitvenih dogodkov (Kochenov 2005: 6). Spremenil se je tudi formalni postopek za veljavnost pristopa nove članice. Pogodbo o pristopu morajo ratificirati vse države članice in prosilke, skladno z njihovimi ustavnimi določili.

1.2.1.3. Enotna Evropska listina (EEL)

Z EEL, ki je bila podpisana leta 1987, je Evropski parlament s spremembo 237. člena Pogodbe EGS dobil v procesu širitve formalno vlogo. Prvi odstavek 237. člena Pogodbe EGS se je nadomestil z naslednjo določbo: »Vsaka evropska država lahko zaprosi za članstvo v Skupnosti. Prošnjo naslovi na Svet, ki o tem odloča soglasno po posvetovanju s Komisijo in po prejemu privolitve Evropskega parlamenta, ki odloča z absolutno večino svojih članov.«⁴⁸ Vloga, ki jo je Evropski parlament pridobil z EEL, je ostala omejena na soglasje k podpisu Pogodbe o pristopu, še vedno pa nima pristojnosti glede njene ratifikacije.

⁴² Ta določila so bila podlaga za pridružitve Danske, Irske in Velike Britanije leta 1973, Grčije leta 1981 ter Španije in Portugalske leta 1986.

⁴³ 8. odstavek Preambule Pogodbe o ustanovitvi EGS: »Trdno odločeni, da z združitvijo svojih virov ohranijo in utrdijo mir in svobodo, pozivajo druge narode Evrope z enakimi ideali, da se jim v teh prizadevanjih pridružijo.«

⁴⁴ Razlog, da so Velika Britanija, Danska in Irska prvo prošnjo naslovile le na Svet EGS, je bila nejasnost, ki je izhajala iz besedil preambul treh pogodb, saj je le Pogodba o ustanovitvi EGS vključevala besedilo, s katerim so države ustanoviteljice pozivale ostale evropske države, da se jim pridružijo (Kochenov 2005: 6).

⁴⁵ 1. odstavek 237. člena Pogodbe o ustanovitvi EGS in 1. odstavek 205. člena Pogodbe o ustanovitvi Euratoma (Rimski pogodbi, 1957).

⁴⁶ 2. odstavek 237. člena Pogodbe o ustanovitvi EGS in 205. člen Pogodbe o ustanovitvi Euratoma (1957).

⁴⁷ V prvi širitvi so države članice ugotovile, da morajo nastopiti s skupnim pogajalskim stališčem Skupnosti, namesto, da na pristopnih pogajanjih nastopajo s posameznimi stališči (VIR – glej opombo XY)

Dvojnost pristopov iz ustanovitvenih pogodb je prisotna tudi danes, saj je današnja Pogodba EU ohranila besedilo glede postopka pristopnih pogajanj na podlagi Rimskih pogodb (medvladni način pogajanj) kljub temu, da so v praksi pristopna pogajanja potekala skladno z 98. členom Pogodbe o ESPJ (skupno stališče Skupnosti).

⁴⁸ 8. člen Enotne evropske listine; podčrtala M.M.

1.2.1.4. Pogodba o ustanovitvi EU (Pogodba EU)⁴⁹

S Pogodbo EU, podpisano leta 1992 v Maastrichtu, je bil 237. člen Pogodbe EGS razveljavljen, oziroma se je prenesel v poglavje Končne določbe, člen O Pogodbe EU (sedanji 49. člen Pogodbe EU), ki vsebuje popolnoma enako besedilo kot nekdanji 237. člen Pogodbe EGS.⁵⁰ Pogodba EU je vpeljala enoten širitveni člen in izločila teoretično možnost pristopa posamezni Skupnosti. Spremenjen je bil tudi način veljavnosti pristopa. Z razveljavitvijo širitvenega člena Pariške pogodbe državam pristopnicam ni bilo več potrebno deponirati pristopnega dokumenta pri francoski vladi na dan pristopa. Pogodba EU je prinesla pomembno spremembo tudi iz vsebinskega vidika širitve. Skupnosti je dodala dve novi skupni področji: Skupna zunanja in varnostna politika (SZVP) in področje pravosodja in notranjih zadev. Države, ki so pristopale, so morale prevzeti obstoječi pravni red novih področij.⁵¹

1.2.1.5. Dopolnitev Pogodbe EU (Amsterdamska pogodba)

Največja prelomnica za razvoj načela pogojevanja članstva v EU so splošni pogoji, ki jih je definirala leta 1993 kopenhagenski Evropski svet in jih umestil v proces širitve. Kopenhagenski pogoji so pomembni za razvoj načela pogojevanja predvsem zato, ker so preusmerili politične pogoje k ekonomskim.⁵² Politični kopenhagenski pogoji so dobili pravno podlago s podpisom Amsterdamske pogodbe leta 1997 v 1. odstavku člena F Pogodbe EU (sedanji 1. odstavek 6. člena Pogodbe EU), ki določa, da: »Unija temelji na načelih svobode, demokracije, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravne države, na načelih, ki so skupna vsem državam članicam.« Pogoj »biti evropska država«, ki je bil do podpisa Amsterdamske edini kriterij upravičenosti za članstvo, je bil dopolnjen s spremembo 49. člena Pogodbe EU, ki določa, da so načela iz 1. odstavka 6. člena predpogoj za oddajo prošnje za sprejem v članstvo EU.⁵³ To je pomembna razlika s predhodnim političnim pogojevanjem, ki je obstajalo, vendar se je nanašalo samo na sprejem v članstvo, ne tudi na začetek pogajanj. Za članstvo so lahko zaprosile države, ki so izpolnjevale zahteve člena 1. odstavka 6. člena Pogodbe EU. Ni šlo za novost, temveč za vključitev dolgo uveljavljene prakse v besedilo pogodbe, torej za odsev obstoječega običajnega širitvenega prava (Kochenov 2005: 6).⁵⁴ Amsterdamska pogodba predstavlja zadnjo reformo pogodbenega prava glede ureditve širitve.

⁴⁹ Na osnovi tega člena so pristopile leta 1995 Avstrija, Finska in Švedska.

⁵⁰ Člen O je bil preslikava širitvenih členov Rimskih pogodb (237. člen in 205. člen), zamenjal je le besedo Skupnosti z besedo Unija.

⁵¹ Širitveni postopek, ki je temeljil na Pogodbi EU, se v praksi ni razlikoval od predhodnih širitvev. Novi področji Pogodbe EU sta bili tudi v preteklosti del haaških načel, ki so jih morale prevzeti pristopnice.

⁵² Ker ekonomski pogoji niso bili nikoli vključeni v besedilo Pogodbe EU, ne predstavljajo del primarnega prava EU. Kopenhagenski pogoji med političnimi pogoji navajajo tudi zaščito pravic manjšin, česar države članice prav tako niso vključile v besedilo Amsterdamske pogodbe. Več o kopenhagenskih pogojih glej v poglavju 1.3.1.4 (str.33).

⁵³ Glej opombo 39.

⁵⁴ Tudi v preteklosti je bil pogoj za pridruženo članstvo demokratičen političen sistem. Primer je zamrznitev Atenskega sporazuma z Grčijo (pridružitevni sporazum na temelju 238. člena Pogodbe EU) aprila 1967 zaradi vojaškega udara ter zavrnitev španske prošnje za sklenitev podobnega sporazuma zaradi avtoritarnega režima leta 1962.

1.2.2. RAZVOJ NAČELA POGOJEVANJA ČLANSTVA IZVEN PRIMARNEGA PRAVNEGA REDA EU

Že v prvi širitvi je postalo jasno, da obstaja razlika med načinom širitve, predpisanim v ustanovitvenih pogodbah ter njihovih dopolnitvah, in med širitveno prakso. Pogodba še vedno ne vsebuje številnih ključnih elementov širitve, vključno z glavnimi načeli in pogoji, ki jih morajo države prosilke izpolniti za oddajo prošnje, pridobitev statusa kandidatke, začetek pristopnih pogajanj in podpis pristopne pogodbe. Prav tako pogodba ne določa pravilnega zaporedja širitvenih dogodkov (Kochenov 2005: 1). Vsaka širitev je sledila izkušnjam predhodne širitve, kar je še povečevalo razkorak med širitveno prakso in določili pogodb.

Seznam pogojev za članstvo se daljša na podlagi določil Pogodbe EGS in Pogodbe Euratom, ki določata, da so pogoji članstva: »predmet sporazuma med državami članicami in državo prosilko«.⁵⁵ Na podlagi širitvenega člena bi bili pogoji pristopa lahko oblikovani po soglasni odločitvi Sveta o začetku pristopnih pogajanj zgolj na medvladni ravni na t. i. evropskih konferencah. V praksi so se pogoji dopolnjevali v okviru zaključkov srečanj Evropskega sveta in odločitev Sveta pred začetkom pristopnih pogajanj ali pogajanj za sklenitev pridružitvenega sporazuma. Številne pogoje, ki sta jih sprejela v okviru svojih pristojnosti, sta oblikovala na osnovi mnenj in priporočil Komisije in tudi Evropskega parlamenta, ki danes igra pomembno vlogo pri definiranju in spremljanju izpolnjevanja političnih pogojev. Evropski svet redko samostojno oblikuje specifične pogoje po tem, ko država pridobi status kandidatke (Kochenov 2006).⁵⁶

Prvič je EU oblikovala pogoje članstva na srečanju Evropskega sveta v Kopenhagnu, junija 1993. Vključevali so štiri enakovredne skupine pogojev: (1) politični (delovanje institucij, ki zagotavljajo spoštovanje načel demokracije, pravne države, človekovih pravic in zaščite manjšin); (2) ekonomski (delujoče 'tržno gospodarstvo' in sposobnost soočanja s konkurenčnimi pritiski in tržnimi silami znotraj Unije); (3) pravni (sposobnost prevzema in izvajanja pravnega reda ter obveznosti, ki se nanašajo na izpolnjevanje ciljev politične, ekonomske in monetarne unije); in (4) institucionalni, pogoj, ki ga mora izpolniti EU.⁵⁷ Zadnji pogoj je povezal proces širitve s procesom globitve EU. Evropski svet je v Madridu decembra 1995 vpeljal še dodaten pogoj za članstvo: prilagoditev administrativnih struktur za izvajanje pravnega reda in ga povezal s finančno pomočjo.⁵⁸ Ta pogoj pomeni dopolnitev 3. kopenhagenskega pogoja v pravno-administrativnega. Komisija je kopenhagenske pogoje predlagala kot med seboj enakovredne, na podlagi izkušenj v pripravah na četrto širitev pa je bila uveljavljena tudi hierarhija pogojev. Evropski svet je na srečanju v Luksemburgu 12. in 13. decembra 1997 potrdili hierarhijo pogojev z določilom, da »je izpolnjevanje

⁵⁵ »Pogoji sprejema in prilagoditve te pogodbe, ki so potrebne zaradi sprejema, so predmet sporazuma med državami članicami in državo prosilko.« (2. odstavek 237. člena Pogodbe EGS in 205. člena Pogodbe Euratom).

⁵⁶ Vsekakor je to v praksi naredil redko in nekonsistentno. Primer je bila zahteva Evropskega sveta, da Turčija podpiše Protokol o nagraditvi Sporazuma iz Ankare, s čimer bi *de facto* priznala suverenost Ciperske vlade nad celotnim delom otoka. Evropski svet je eksplicitno določil, da mora ta protokol podpisati pred začetkom pogajanj. Kljub temu, da Turčija tega ni storila, so se pristopna pogajanja začela, vendar so bila kasneje prekinjena.

⁵⁷ Copenhagen European Council, 21 - 22 June 1993, Presidency Conclusions, točka I.13.

⁵⁸ European Council Meeting, Madrid, 15 – 16 December 1995, Presidency Conclusions, točka I.25.

kopenhagenskih političnih pogojev predpogoj za začetek katerihkoli pristopnih pogajanj». ⁵⁹ Komisija je sledila novemu pristopu in predlagala začetek pogajanj le s prosilkami, ki so izpolnjevale kopenhagenske politične pogoje. ⁶⁰ V praksi je Komisija začela uveljavljati hierarhijo tudi med posameznimi elementi političnih kopenhagenskih pogojev. ⁶¹ Nekatere je le občasno omenila, nekatere pa je v dokumente vključevala redno. V primeru Turčije je izpolnjevanje političnih pogojev razumela nekoliko bolj fleksibilno, vendar je zato predlagala formalen postopek za prekinitvev pogajanj, če Turčija ne bi nadaljevala z izpolnjevanjem tistih političnih pogojev, ki so bili vključeni v Pristopno partnerstvo. Pristopno partnerstvo (Sklep Sveta) je del sekundarnega pravnega reda EU, ki ga sprejme Svet s kvalificirano večino na predlog Komisije. Ta instrument je bil vpeljan marca 1998 z Uredbo Sveta 622/98. ⁶² Evropski svet je na srečanju v Luksemburgu leta 1999 prvič zadalžil Komisijo, da pripravi predlog Pristopnega partnerstva. Od takrat je Predpristopno partnerstvo glavni dokument, ki omogoča Komisiji, da nadzira izvrševanje pogojev v tretji državi. Dokument vključuje splošne in specifične pogoje, država kandidatka pa se zaveže, da jih bo izpolnila. Države članice pri odločitvi, kateri pogoji bodo uvrščeni med kratkoročne prioritete (pogoj za začetek pristopnih pogajanj) in srednjeročne prioritete (pogoj za pristop) nimajo več pravice veta. Ekonomski (kopenhagenski) pogoji za razliko od političnih pogojev niso vključeni v širitveni člen Pogodbe EU. Izpolnjevanje ekonomskih pogojev za začetek pristopnih pogajanj ali pristop tudi v pretekli širitveni praksi ni bilo obvezno. ⁶³

Svet je marca 1998 za države SVE v 4. členu dopolnjene Uredbe o programu Pomoči za gospodarsko prestrukturiranje v državah Srednje in Vzhodne Evrope - *Poland Hungary: Aid for Economic Reconstruction* (PHARE) z izpolnjevanjem kopenhagenskih pogojev pogojil tudi prejem finančne pomoči EU in tako zopet vključil te pogoje v (sekundarno) pravno ureditev širitve, ki ni velja le za države SVE, ampak tudi vse ostale bodoče države kandidatke. ⁶⁴ To je bil znak, da bo načelo pogojevanja, ki temelji na kopenhagenskih pogojih ostalo veljavno tudi v kasnejših širitvah. Vsi kopenhagenski pogoji še danes predstavljajo

⁵⁹ European Council Meeting, Luxemburg, 12 – 13 December 1997, Presidency Conclusions, točka 25.

⁶⁰ To ni bila novost, saj je ES z Grčijo odprla pristopna pogajanja šele, ko se je končala vojaška diktatura. V četrti širitvi na države SVE je Komisija v poročilu o napredku za leto 1999 izrecno opozorila, da je izpolnjevanje političnih pogojev nujen predpogoj za začetek in nadaljevanje pristopnih pogajanj, medtem, ko morajo biti do pristopa izpolnjeni vsi kopenhagenski pogoji (Composite paper. Reports on progress towards accession by each of the candidate countries 1999, str. 31).

⁶¹ Kochenov je izdelal hierarhijo pogojev. Identificira šest stopenj pogojevanja od najbolj do najmanj pomembnega: (1) pogoj oblikuje Evropski svet; (2) pogoj predlaga Komisija in ga vključi v Redno poročilo o napredku in predlog Pristopnega partnerstva, ki ga sprejme Svet ter jasno opozori, da bo imelo neizpolnjevanje posledice za pristopni proces; (3) Komisija vključi pogoj v Redno poročilo o napredku in kratkoročne prioritete Pristopnega partnerstva; (4) Komisija vključi pogoj v Redno poročilo o napredku in srednjeročne prioritete Pristopnega partnerstva; (5) Komisija ga vključi le v Redno poročilo o napredku, ni pa omenjen v Pristopnem partnerstvu; (6) Komisija omeni pogoj le občasno v Rednih poročilih o napredku (Kochenov 2006: 184 -185). Po njegovem mnenju so pogoji 5. in 6. stopnje izven pravnega reda EU, ker niso omenjeni v Pristopnem partnerstvu.

⁶² Council Regulation (EC) No 622/98 of 16 March 1998 on assistance to the applicant States in the framework of the pre-accession strategy, and in particular on the establishment of Accession Partnerships.

⁶³ Svet je glede prošnje Grčije sprejel odločitev brez upoštevanja mnenja Komisije, da s pogajanjem počaka, dokler Grčija ne doseže primerljivejšje stopnje ekonomskega razvoja z državami članicami. Problem Grčije je bil predvsem, da ni bila pripravljena se spopasti s pritiski konkurence na skupnem trgu.

⁶⁴ Uredba Sveta (ES) št. 622/98 z dne 16. marca 1998 o pomoči državam kandidatkam v okviru predpristopne strategije in zlasti o vzpostavitvi partnerstev za pristop. UL L 85, 20.3.1998, str. 1–2.

glavno referenčno točko za ocenjevanje uspeha napredka v pristopnem procesu in se progresivno širijo in nadgrajujejo. Evropski svet je npr. na srečanju v Helsinkih decembra 1999 sklenil, da je za začetek pristopnih pogajanj potrebno izpolnjevanje političnih kopenhagenskih pogojev in da je mirno reševanje sporov del prakse evropskih držav, ki jo morajo spoštovati tudi države kandidatke.⁶⁵

Vsaka kandidatka je imela nove specifične probleme in pomanjkljivosti, ki jih predhodna pravna ureditev širitve ni predvidela. Bolj ko se kandidatka približuje EU, večji vpogled imajo institucije EU v dejansko situacijo, zato so pogoji in ocene njihovega izpolnjevanja natančnejši oziroma je izpostavljenih vedno več nepravilnosti. Pomanjkanje širitvene prakse je zato lahko vzrok za nekonsistentno uporabo širitvenih pogojev, vendar je za enako obravnavo vseh držav prosilk poskrbel Evropski svet, ki je s svojimi sklepi usmerjal razvoj načela pogojevanja. Tudi če kandidatka ni bila pripravljena izvesti reform, ki so jih predlagale institucije v okviru EU in v tem času niso bili vključene v primarni ali sekundarni pravni red EU, so lahko postale članice oziroma so začela pogajanja o pristopu. Edini pogoj je torej prevzem pravnega reda EU, ki velja tudi za obstoječe članice. Pravni red EU pa je vsebinsko ožji kot so politični kopenhagenski pogoji.⁶⁶ Vključitev pogoja v pravni red EU je instrument, s katerim EU resnično vpliva na izvajanje reform v državi prosilki, vendar to zahteva pogajanja med obstoječimi članicami. Načelo pogojevanja članstva je zato instrument, s katerimi EU identificira določena odstopanja od ustaljene prakse držav članic. Če jih kandidatke izpolnijo pred pristopom, lahko v pogojih članstva zahtevajo njihovo vključitev v pravni red.

1.3. OPREDELITEV KLJUČNIH POJMOV

1.3.1. POGOJEVANJE ČLANSTVA

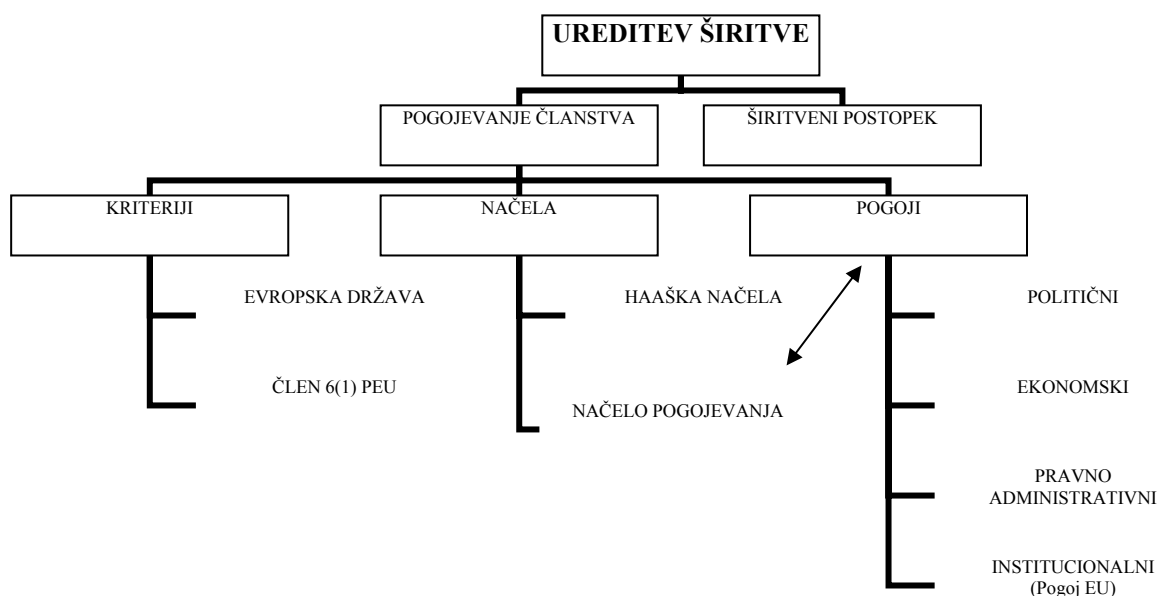
Pogojevanje članstva skupaj s širitvenim postopkom predstavlja širše področje pravne ureditve širitve (angl. *enlargement regulation*) (Kochenov 2005: 2). Gre za dva različna vidika širitve, opredeljena v dveh ločenih odstavkih 237. člena Pogodbe EGS, ki sta se v preteklosti ločeno dopolnjevala. Pravna ureditev širitve je predstavljala osnovo za razvoj širitvene prakse, s katero je bila dopolnjena pomanjkljiva pravna ureditev širitve. Pogojevanja in postopka širitve zato ne moremo obravnavati ločeno, saj sta posledica iste širitvene prakse, uporabljene skozi zgodovino evropskega integracijskega procesa. Širitveni postopek namreč določa vrstni red širitvenih dogodkov ter vlogo širitvenih akterjev in zato vpliva na oblikovanje načela pogojevanja članstva.⁶⁷

⁶⁵ European Council Meeting, Helsinki, 10 – 11 December 1999, Presidency Conclusions, točka 4. Mirno reševanje sporov ni bil nov pogoj za začetek pristopnih pogajanj s Turčijo, ki ga Cipru, ki se je v tem času že pogajal za članstvo, ni bilo potrebno izpolniti. Šlo je le za ponovno interpretacijo prevzema pravnega reda EU, ki ga morajo pristopnice prevzeti. Voditelji vlad in držav članic so le razjasnili vprašanje še pred začetkom pristopnih pogajanj, s čimer so utrdili prakso, da je politično pogojevanje mogoče le do točke, ko se začnejo pristopna pogajanja.

⁶⁶ Najpogosteje se omenja pogoj spoštovanja manjšinskih pravic.

⁶⁷ Primer medsebojnega vpliva med širitvenim postopkom in pogojevanjem članstva je vloga Evropskega parlamenta, ki daje soglasje na besedilo pristopne pogodbe, vendar je ne ratificira tako kot parlamenti držav članic. Zaradi njegove omejene vloge v širitvenem postopku je tudi njegova vloga pri pogojevanju članstva manjša v primerjavi s Svetom, ki npr. odloča o izpolnjevanju pogojev, ali držav članic, ki pogodbo o pristopu

Slika 1.5: Temeljni elementi ureditve širitve



Pogojevanje članstva sestavljajo širitveni kriteriji, širitvena načela in širitveni pogoji. Kriteriji so seznam zahtev, ki jih država prosilka ne more spremeniti (npr. geografski položaj), medtem ko načela sestavlja seznam stališč, s katerimi se mora prosilka strinjati, če želi upravičiti željo po članstvu (Kochenov 2005: 9). Načelo pogojevanja je eno izmed širitvenih načel in pomeni, da država prosilka s pogoji predhodno soglaša in pripravi svojo strategijo za njihovo izpolnjevanje. To načelo je bilo oblikovano šele v pripravah na četrto širitev, ko so bili s postopno institucionalizacijo predpristopnega obdobja oblikovani tudi širitveni pogoji, ki jih mora država prosilka izpolniti, da doseže določeno stopnjo odnosa z EU, še preden postane njena članica.

1.3.1.1. Širitveni kriteriji

Širitveni kriteriji so del ureditve širitve, ki je v celoti vključena v besedilo pogodb. Pogodba EU v 49. členu vključuje tri osnovne kriterije, ki jih mora izpolniti država, da lahko zaprosi za članstvo. Prosilka mora: (1) biti država; (2) biti evropska in (3) izpolnjevati zahteve iz člena 1. odstavka 6. člena Pogodbe EU: svobodo, demokracijo, spoštovati mora človekove pravice in temeljne svoboščine ter vladavino prava. Sama vsebina posameznih kriterijev je bila razjasnjena šele kasneje s širitveno prakso. Vsi kriteriji obstajajo že od nastanka Evropskih skupnosti ES. Prva dva sta bila vključena v ustanovitvene pogodbe, tretji pa je bil do podpisa Amsterdamske pogodbe del običajnega mednarodnega prava.⁶⁸ Prvi kriterij »biti država« v preteklosti ni predstavljal problema za nobeno kandidatko. Problem drugega kriterija »biti evropska« je v tem, da EU meje Evrope ne definira le v geografskem smislu,

ratificirajo. Kljub temu, da je pozornost v nalogi namenjena le načelu pogojevanja članstva, bom spremljala tudi uporabljeno širitveno prakso glede širitvenega postopka, saj konsistentna uporaba širitvenega postopka vpliva na splošno oceno konsistentnosti pogojevanja članstva.

⁶⁸ Članstvo v Svetu Evrope je ostalo izven pravnega besedila pogodb, vendar so vse države, ki so pristopile k EU predhodno bile ali postale članice Sveta Evrope. Pogoj ni samo članstvo, temveč vrednote Sveta Evrope, ki so jih zagovarjale ustanovitvene članice (Kochenov 2005: 11). Od držav prosilk Komisija kot del političnih pogojev preverja, ali so podpisnice Konvencij, ki zagotavljajo zaščito človekovih pravic.

temveč tudi geopolitičnem. Po mnenju Kochenova obstaja analogija s članstvom v Svetu Evrope (Kochenov 2005: 10).⁶⁹ Za odločitev glede izpolnjevanja drugega kriterija je pristojen Svet. Oceno o izpolnjevanju 'evropskosti' naredi, ko sprejme odločitev za začetek širitvenega postopka, skladno z 49. členom Pogodbe EU po prejemu prošnje.⁷⁰ Tretji kriterij, ki se nanaša na izpolnjevanje zahtev iz 1. odstavka 6.člena Pogodbe EU, je bil neformalno oblikovan ob širitvi na države, ki so imele v času nastanka ES diktatorski režim, formalno pa v četrti širitvi na države SVE, ki so bile prav tako brez demokratičnih tradicij političnega sistema. Šele Amsterdamska pogodba je vključila v pogodbo ta del širitvene prakse, da za članstvo lahko zaprosijo le demokratične države.⁷¹ Tretji kriterij predstavlja tisti del političnih pogojev, ki jih mora izpolnjevati država prosilka ob oddaji prošnje, obstajajo pa tudi drugi politični širitveni pogoji izven širitvenih kriterijev.

1.3.1.2. Širitvena načela

Širitvena načela temeljijo na običajnem pravu širitve in interpretaciji ustanovitvenih pogodb in njihovih dopolnitev (Kochenov 2005: 3).⁷² Običajno pravo širitve je del ureditve širitve, ki ni vključeno v besedilo pogodb, ampak temelji na konsistentni uporabi širitvene prakse v vseh preteklih širitvah, zato ga akterji razumejo kot obvezujoče. Zakonitosti širitve EU (konsistentna širitvena praksa ali skupne značilnosti vseh širitvev) je prvi natančneje opredelil Preston s klasično metodo širitve: (1) države prosilke morajo prevzeti pravni red v celoti (trajne izjeme so dovoljene le za polnopravne članice); (2) pristopna pogajanja so osredotočena v celoti na praktična vprašanja prosilk glede prevzema pravnega reda; (3) problemi, ki izvirajo iz razširjene Skupnosti se rešujejo prek oblikovanja novih političnih instrumentov in ne s preoblikovanjem obstoječih; (4) nove članice so vključene v strukture Skupnosti na osnovi omejene prilagoditve z obljubo temeljitega pregleda pravnega reda EU po širitvi; (5) Skupnost daje prednost pogajanjem s tesno povezanimi skupinami držav in (6) obstoječe države članice v širitvenem procesu sledijo svojim interesom in kolektivno eksternalizirajo svoje notranje probleme (Preston 1997).

Za razliko od kriterijev, nobeno širitvenih načel ni zapisano v besedilu Pogodb. Niso statična kot kriteriji, temveč se njihova vsebina in interpretacija spreminja, predvsem kot posledica institucionalnega razvoja EU. Kljub temu so nastala že v pripravah na prvo širitev. Oblikovana so bila na konferenci šefov vlad in držav članic ES v Haagu, decembra 1969.

⁶⁹ V tem primeru ta kriterij izpolnjujejo tudi nekatere države, kot so Azerbajdžan, Gruzija, Armenija, Rusija, Ukrajina in Moldavija, ki jih EU (še) ne obravnava kot potencialne kandidatke.

⁷⁰ Na prošnjo Maroka je odgovoril negativno, ker Maroko ni evropska država (Kochenov 2005: 10). Turčija je po mnenju Sveta ta pogoj izpolnila in ji je bil status evropske države priznan formalno na srečanju Evropskega sveta decembra 1999 v Helsinkih, ko je postala država kandidatka. Neformalno pa ji je ES priznala status že leta 1963, ko je s Turčijo podpisala Sporazum iz Ankare, ki v 28. členu vsebuje določilo o možnem polnopravnem članstvu (glej poglavje o Turčiji, stran 103).

⁷¹ Komisija pri pripravi mnenja o prošnji posamezne države na področju političnih pogojev preveri tudi, ali država prosilka spoštuje določila glavnih konvencij v okviru Sveta Evrope na področju spoštovanja človekovih in manjšinskih pravic in temeljnih svoboščin. Od držav, ki oddajo prošnjo za članstvo pričakuje, da te konvencije podpišejo in jih v predpisanem časovnem okviru tudi ratificirajo (Kochenov 2005: 11).

⁷² Mednarodno običajno pravo, kot ga je opredelil Rosenne »...sestavljajo pravila, ki jih izvajajo države, ker verjamejo, da od njih to zahteva pravni red...« Prepoznamo ga kot razširjeno prakso držav ali podobnih mednarodnih akterjev v daljšem obdobju (državna praksa). Ta dejanja države opravljajo zaradi tega, ker menijo, da je pravno zavezujoče (opinio juris). Izvajati jih mora veliko število držav, prav tako mu ne sme nasprotovati večje število držav (Rosenne 1984: 55).

Voditelji držav članic so se dogovorili, da je predpogoj za začetek pristopnih pogajanj, da »država prosilka sprejme pogodbe in njihove politične cilje, vse odločitve, ki so bile sprejete na podlagi Pogodb ter sprejete opcije glede razvoja Skupnosti v prihodnosti.«⁷³ V zaključkih haaškega srečanja so takratne države članice uvedle načela širitve, ki jih morajo države prosilke sprejeti pred začetkom pristopnih pogajanj: (1) širitev predstavlja priključitev nove države k obstoječi entiteti in ne oblikovanje nove skupnosti, zato spreminjanje odločitev, ki so jih države članice sprejele pred širitvijo države prosilke ne morejo spreminjati; (2) Država, ki zaprosi za članstvo se zaveže, da bo prevzela pravni red v celoti, čeprav 237. člen Pogodbe EGS ne določa, da kandidatke ne smejo zahtevati izjem, ki veljajo za obstoječe članice; (3) Možna so zgolj prehodna obdobja za prevzem pravnega reda na posameznih področjih, ki pa morajo biti strogo časovno in vsebinsko omejena in ne smejo predstavljati resnih odstopanj od pogodbenega besedila in načel Skupnosti. Pogodba EGS v 237. členu določa, da so ti pogoji predmet pogajanj med državami, seveda pa je smotrno ugotoviti, koliko je bila EU pri pogajanju glede širitvenih načel fleksibilna, kar nam bo omogočila zgodovinska analiza dokončanih širitvev. Države prosilke ne morejo vplivati na oblikovanje širitvenih načel, ker pa so splošno definirana, v praksi potekajo tudi pogajanja glede interpretacije pomena teh načel.

1.3.1.3. Načelo pogojevanja članstva

Načelo pogojevanja članstva pomeni, da država prosilka širitvene pogoje, ki jih je enostransko oblikovala EU, sprejme kot legitimne (se z njimi strinja) in zavezuječe že v trenutku, ko odda prošnjo za članstvo.⁷⁴ Gre za usklajevanje širitvenih preferenc države prosilke in širitvenih preferenc na strani EU. Na temelju pravne analize razvoja načela pogojevanja sem ugotovila, da je načelo pogojevanja članstva lahko tudi instrument za ugotavljanje odstopanj države prosilke od ustaljene prakse držav članic. Prosilke se zavežejo k reformam, s katerimi bodo že v predpristopnem procesu odstopanja popravile, ko pa postanejo članice lahko vplivajo na to, da odstopanja popravijo tudi stare članice, ki ne delujejo v skladu z ustaljeno prakso ostalih članic.⁷⁵ Država kandidatka mora pred začetkom pristopnih pogajanj dokazati, da je sprejemanje pogojev članstva nepovraten proces.⁷⁶

Načelo pogojevanja članstva je edino širitveno načelo, ki ga šefi vlad in držav članic niso oblikovali leta 1969 na srečanju v Haagu, temveč šele v pripravah na četrto širitev. Potreba po uvedbi novega širitvenega načela se je pojavila zaradi posebnih značilnosti držav prosilk v primerjavi z obstoječimi članicami. Članice so pokazale s sprejemom Irske, Grčije, Španije in Portugalske, da so se pripravljene soočiti z gospodarsko revnejšimi državami prek daljših prehodnih obdobj po njihovem pristopu, niso pa imele izkušenj z državami

⁷³ 13. točka zaključkov konference v Haagu (EEC Bulletin 1-1970:16). V nadaljevanju haaška načela.

⁷⁴ Definicija načela pogojevanja ni povzeta iz obstoječe literature, temveč je bila oblikovana s pomočjo analize magistrskega dela. Edini avtor, ki definira načelo pogojevanja v pregledani literaturi je Kchenov (2005a in 2005b), vendar njegova definicija temelji na pravni analizi pojma.

⁷⁵ Tak primer so višji ekološki standardi, ki so jih sprejele stare članice po dokončani tretji širitvi.

⁷⁶ Nepovratnost sprejemanja pogojev je zagotovljena, če načela pogojevanja članstva ne sprejme le politična elita države prosilke, ki je na oblasti v času oddaje prošnje, temveč tudi opozicija, civilna družba in državljani. Primer, s katerim prosilka dokaže nepovratnost legitimnost širitvenih pogojev je sprememba ustave, ki vladi države prosilke omogoči samostojno sprejemanje odločitev, povezanih s pristopnim procesom (ratifikacija parlamenta ni potrebna), s čimer prizna neposredni pravni učinek pridružitvenega prava v domačem pravnem redu (Rodin 2001: 10).

prosilkami, ki so bile v času hladne vojne na strani vzhodnega bloka. Zato so države članice želele, da prošilke izvedejo politične in gospodarske reforme še preden postanejo članice EU. Za ugotavljanjem ali posamezna država izpolnjuje politične pogoje pred začetkom pristopnih pogajanj, so se odločile, da bodo formalizirale spremljanje napredka držav kandidatk v okviru predpristopne strategije.

Za načelo pogojevanja članstva v EU je značilno, da se začne pred obdobjem, ki je (postopkovno) definirano z 49. členom Pogodbe EU, torej pred oddajo prošnje za članstvo. S tem je načelo pogojevanja oslabilo položaj držav kandidatk nasproti EU, ker je vzpostavilo legitimno asimetričnost odnosov med EU na eni ter kandidatkami na drugi strani. Ker pristop k EU za državo članico pomeni pridobitev pravice glasovanja od prvega dne članstva, morajo biti pravice izenačene z dolžnostmi članstva, ki jih definirajo članice (Avery 1995: 14). Asimetričnost odnosa med državami prosilkami in državami članicami ne temelji na njihovi različni stopnji razvoja, temveč na dejstvu, da o širitvenih pogojih 'glasujejo' (npr. v okviru Sveta, ko sprejemajo Pristopno partnerstvo) le države članice, čeprav se pogoji na njih ne nanašajo, prošilke pa te pravice kot nečlanice nimajo. Ralchev iz vidika asimetričnosti moči opredeli načelo pogojevanja kot multilateralno omejevanje notranje politike v državi prosilki s soglasjem njenih političnih akterjev, za razliko od bilateralnega pogojevanja (vsiljevanja pogojev s strani države članice), za katerega je značilno, da ne uživa podpore političnih akterjev v državi prosilki (Ralchev 2004: tabela 1).

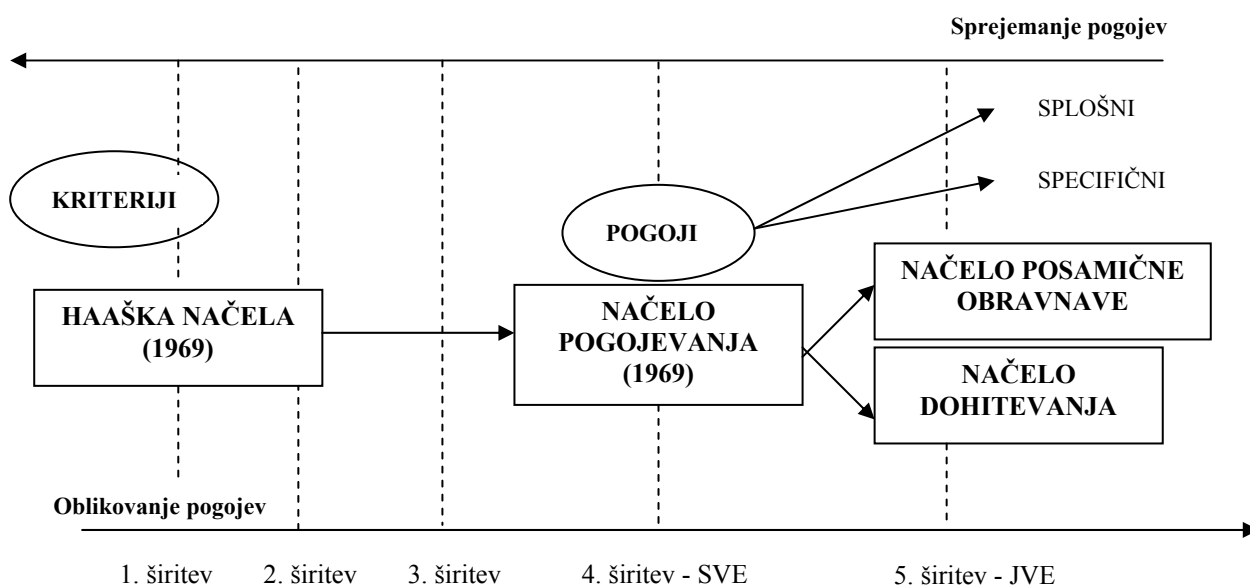
Načelo pogojevanja omogoči EU, da države prošilke med seboj razvrsti v različne skupine glede na stopnjo sprejemanja legitimnosti širitvenih pogojev in njihovega izpolnjevanja in se nato z vsako skupino ločeno pogaja.⁷⁷ Na ta način spodbuja politične, gospodarske in pravno-administrativne reforme v državah, ki želijo postati članice EU glede na njihove individualne potrebe in značilnosti. Tako načelo pogojevanja vpelje dve novi načeli. Prvo je načelo diferenciacije oziroma posamične obravnave, ki ni samostojno načelo širitve. Odraža heterogenost znotraj skupine držav prosilk in potrebe po individualnih rešitvah za specifične probleme različnih držav in je primer, ko EU v praksi izvaja pogojevanje članstva, vključeno v sekundarni pravni red.⁷⁸ To načelo omogoča, da se regija kot celota hitreje integrira v EU na osnovi najnižjega skupnega imenovalca (Anastasakis 2003: 11). Ko Komisija identificira kritična področja pravnega reda in praks manj uspešnih držav prosilk, vloži več navora in sredstev, da država ugotovljene nepravilnosti lahko hitreje odpravi in dohiti uspešnejše države. Načelo dohitevanja, kot drugo novo načelo, ki izhaja iz načela pogojevanja, omogoča državam, ki zaostajajo za uspešnejšimi državami (potencialnimi) kandidatkami, da jih dohitijo.⁷⁹ S tem postanejo pogoji privlačnejši in ne sprožijo odpora v državah, ki zaostajajo z izvajanjem zelenih reform.

⁷⁷ V imenu EU to stori Komisija na zahtevo Evropskega sveta ali samostojno v okviru rednih poročil o napredku in predlaga Svetu, da sprejme odločitve glede nadaljnega procesa širitve.

⁷⁸ Zelo odmeven primer je odločitev Evropskega sveta v Luksemburgu leta 1997, ko je kandidatke razdelila v dve skupini in z eno začela pristopna pogajanja, z drugo pa ne. Avtorji niso enotni glede ocene, ali je odločitev v Luksemburgu temeljila na nezadovoljivem sprejemanju načela pogojevanja, zato je to vprašanja ostalo odprto (Maresceau v Kochenov 2006: 187).

⁷⁹ Primer uporabe načela dohitevanja je odločitev Evropskega sveta v Helsinkih leta 1999, ko so se pristopna pogajanja začela tudi s preostalimi kandidatkami.

Slika 1.6: Postopni razvoj širitvenih načel



Zaradi načela pogojevanja članstva pogojevanje ni unilateralen proces, kjer EU enostransko določa širitvene pogoje. Po mnenju Marcha in Olsena pogojevanje članstva ne temelji na vsiljevanju pogojev, temveč na pogajanjih glede njihovega pomena in posledic na vedenje in delovanje skupnih institucij (Dimitrova 2002: 15).⁸⁰ Zaradi asimetričnosti odnosa moči v (pred)pristopnem obdobju je moč države prosilke v pogajanjih glede interpretacije širitvenih načel in pogojev pristopa omejena. Breme prilagajanja EU (spoštovanja širitvenih načel in izpolnjevanja pogojev članstva) pade predvsem na domače politične elite, ki so pod pritiskom, da pospešijo politične in gospodarske reforme, ki bodo omogočile izpolnjevanje pogojev (Ralchev 2004: 5), zato je konsenz med vladajočo stranko in opozicijo glede izpolnjevanja pogojev pomemben pokazatelj o ireverzibilnosti procesa evropske integracije v državi prosilki.

1.3.1.4. Širitveni pogoji

Širitveni pogoji (ali pogoji za članstvo) se razlikujejo od pogojev pristopa oziroma sprejema, ki so določeni z Aktom o pristopu in opredeljujejo, na kakšen način bo država prosilka prevzela pravni red, predvsem vsebino in trajanje prehodnih obdobj.⁸¹ Pogoji pristopa so na temelju 2. odstavka 49. člena Pogodbe EU »predmet sporazuma med državami članicami in državo prosilko«. Širitvene pogoje je EU prvič formalno opredelila na srečanju Evropskega Sveta v Kopenhagnu leta 1993. Kopenhagenski širitveni pogoji so razdeljeni na politične, ekonomske, pravne in institucionalne. Prvi trije so pogoji, ki jih morajo izpolniti države kandidatke, medtem ko mora zadnji pogoj izpolniti EU. Leta 1995 je Evropski svet na

⁸⁰ Pogajanja glede pomena širitvenih pogojev in njihovih posledic ne smemo zamenjati s pristopnimi pogajanjimi, v katerih je predmet pogajanj način prevzemanja pravnega reda EU. Po začetku pristopnih pogajanj oblikovanje novih pogojev ni več mogoče, so pa lahko prekinjena, če država kandidatka preneha izpolnjevati katerega od širitvenih načel ali pogojev za začetek pristopnih pogajanj.

⁸¹ Pogodba o pristopu je zelo kratka in ne vsebuje nobenih pogojev pristopa, Akt o pristopu pa je obsežen dokument, s katerim so natančno opredeljene dolžnosti in pravice države pristopnice. Oba dokumenta sta del primarnega prava EU.

srečanju v Madridu dodal kategoriji pravnih kopenhagenskih pogojev še t. i. upravno-administrativne pogoje.

Politični pogoji

Politični pogoji so edini sklop pogojev, ki so deloma vključeni v primarni pravni red EU v 49. členu Pogodbe EU, s sklicevanjem na izpolnjevanje temeljnih načel, ki veljajo za države članice: svoboda, demokracija, spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravne države, na načelih, ki so skupna vsem državam članicam.⁸² Komisija je pozitivno oceno glede izpolnjevanja političnih širitvenih pogojev podala na temelju: (a) opisa institucij, iz katerega je bilo razvidno, da obstaja ločitev zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti; (b) opisa, kako država prosilka v praksi izvaja spoštovanje civilnih pravic in političnih svoboščin (ali to zagotavlja ustava); (c) pregleda izvajanja določil glavnih konvencij, sprejetih v okviru Sveta Evrope, ki se ukvarjajo z zaščito človekovih pravic; (d) ugotovitve glede spoštovanja pravic manjšin, pri čemer se opira na prakso, ki se je razvila v okviru Sveta Evrope, saj spoštovanje manjšinskih pravic ni bilo vključeno v besedilo Pogodbe EU,⁸³ in (e) ugotovitve glede sprejetih ukrepov v boju proti korupciji.⁸⁴ Ker so politični pogoji vključeni v besedilo Pogodbe EU, je njihovo izpolnjevanje pogoj za kakršenkoli odnos tretje države z EU, torej tudi za začetek pristopnih pogajanj in je ključnega pomena za hitrost pristopa države kandidatke.

Ekonomski pogoji

Ekonomske pogoje je prvič definiral Evropski svet na srečanju v Kopenhagenu leta 1993. Komisija je glede izpolnjevanja ekonomskih širitvenih pogojev ocenjevala v dveh ločenih kategorijah: (1) tržno gospodarstvo in (2) sposobnost upreti se konkurenčnim

⁸² 1. odstavek 6. člena Pogodbe EU.

⁸³ S sprejemom Amsterdamske pogodbe leta 1997 so postali politični kopenhagenski pogoji, ki jih je Evropski svet sprejel za države kandidatke že leta 1993, vključeni v besedilo Pogodbe EU kot temeljna načela EU, ki jih morajo spoštovati države članice. Zaščita manjšin, ki je del političnih kopenhagenskih pogojev, je bila iz besedila Amsterdamske pogodbe izpuščena, kar pomeni, da je EU ta pogoj naknadno izpustila. Spoštovanje manjšinskih pravic je torej načelo, ki ga morajo spoštovati kandidatke, ne pa tudi članice EU. Ker ni vključeno v besedilo pogodb, ni pravno zavezujoče za države članice, za kandidatke pa je pravno zavezujoče, ker je spoštovanje pravic manjšin vključeno v Pristopno (evropsko) partnerstvo, ki ga sprejme Svet s kvalificirano večino na predlog Komisije. Na ta način so pogoji pravno izvršljivi, kar pomeni, da v primeru, da jih kandidatka ne izpolni, obstajajo mehanizmi, s katerimi se njen pristopni proces ustavi ali celo prekine. Hughs meni, da je pogoj glede spoštovanja manjšinskih pravic Komisija ohranila tudi za kandidatke zgolj retorično s stalnim navajanjem v širitvenih dokumentih in da se mu je v resnici EU odpovedala (Hughes 2003: 16). V zgodovinski analizi četrte širitve, širitvenega procesa Turčije in zadnjem poglavju o širitvi na države JVE bom preverila, ali širitvena praksa njegovo mnenje potrjuje. Zanimalo me bo predvsem, ali so politični pogoji na področju spoštovanja manjšinskih pravic za ekonomsko manj razvite države morda strožji.

⁸⁴ Kohenov je analizira celoten paket širitvenih dokumentov za države SVE in ugotovil, da so ti dokumenti zelo skopi z opisovanjem izpolnjevanja političnih pogojev in da iz njih mogoče ugotoviti, kakšno stopnjo demokracije je kandidatka vzpostavila. Komisija stanja na področju demokracije in vladavine prava ni ocenjevala ločeno, pri čemer je dala večji poudarek vladavini prava, demokracijo pa je ocenila zelo površno. Skupni kriteriji za ocenjevanje demokracije in vladavina prava, ki so razvidni iz širitvenih dokumentov Komisije in Sveta so: (1) redne večstrankarske volitve brez večjih nepravilnosti; (2) parlament, ki zadovoljivo deluje in v njem aktivno sodelujejo opozicijske stranke in predstavniki manjšine; (3) delujoča izvršilna oblast (decentralizacija in reforma javne uprave); (4) učinkovita sodna veja oblasti (neodvisnost, zmanjšanje zaostankov in učinkovita izvršba) ter (5) sprejem učinkovitih nacionalnih ukrepov za boj proti korupciji. Avtor meni, da je prag za izpolnjevanje političnih pogojev zelo nizek, vendar je izpolnitev nekaterih absolutno nujna (npr. ločitev vej oblasti) (Kochenov 2004).

pritiskom na evropskem trgu. Pozitivno oceno glede prve je podala, če so kandidatke liberalizirale cene in trge, sprejele in izvajale ustrezno zakonodajo, ki zagotavlja spoštovanje lastninskih pravic, sprejele širok konsenz glede ekonomske politike, bile stabilne v makroekonomskem smislu, razvile finančni sektor in odpravile vse trgovinske ovire. Pozitivno oceno glede zadovoljive stopnje konkurenčnosti pa, če so vzpodbujale razvoj človeškega in fizičnega kapitala, sprejele ustrezno zakonodajo, ki omogoča konkurenčnost in vzdrževanje zadostnega deleža majhnih in srednjih podjetij, ki so praviloma najbolj občutljiva na skupnem trgu. Problem vseh naštetih kriterijev je, da so zelo nenatančni in dopuščajo veliko mero fleksibilnosti pri ocenjevanju izpolnjevanja pogojev.

Obseg in vsebina ekonomskih pogojev sta bila dogovorjena šele v predpristopnem procesu, saj se 49. člen Pogodbe EU navezuje le na politične pogoje. Izpolnjevanje ekonomskih pogojev ni predpogoj za začetek pristopnih pogajanj. Evropski svet je sprejel na srečanju v Luksemburgu decembra 1997 sklep, da »je izpolnjevanje političnih kopenhagenskih pogojev predpogoj za začetek katerihkoli pristopnih pogajanj. Ekonomski pogoji in dolžnosti, ki izhajajo iz članstva pa so bili in morajo biti ocenjeni na dinamičen način, ki je usmerjen v prihodnost.«⁸⁵ Evropski svet je na tem srečanju tudi pozval Komisijo, da do konca leta 1998 pripravi poročila o izpolnjevanju kopenhagenskih pogojev. Ta mnenja so unikaten instrument, saj ne ocenjujejo le izpolnjevanja pogojev, temveč sposobnost države prosilke, da bo določene pogoje izpolnila srednjeročno v času pristopnih pogajanj (Grabbe 1999: 13).

Pravno-administrativni pogoji

Tudi ta sklop pogojev je del kopenhagenskih pogojev. Pomenijo, da mora kandidatka prevzeti vse obveznosti, ki izhajajo iz članstva, vključno s cilji politične, ekonomske in monetarne unije.⁸⁶ To pomeni, da mora biti sposobna izvajati pravni red EU v širšem smislu, kot je bil definiran na srečanju v Haagu leta 1969 (haaska načela). Leta 1995 je Evropski svet na srečanju v Madridu dopolnil pravni kopenhagenski pogoj z administrativnim, ki pomeni, da mora kandidatka poleg prevzema pravnega reda zagotoviti tudi njegovo učinkovito izvajanje v praksi. To mora storiti z vzpostavitvijo ustrezne administrativne in sodne institucionalne strukture in sprejetjem ustreznih zakonodajnih ukrepov, ki omogočajo učinkovito izvajanje pravnega reda EU. Izpolnjevanje tega sklopa pogojev je lahko v nasprotju z ekonomskimi pogoji oziroma gospodarsko rastjo, saj je izvajanje nekaterih delov pravnega reda izjemno drago (npr. varovanje okolja, trg delovne sile ali politika konkurence). Zato je večina sredstev predpristopne in po-pristopne pomoči namenjena ukrepom gradnje in krepitve institucij.

Institucionalni pogoji

Ti predstavljajo četrti sklop kopenhagenskih pogojev in se nanašajo na širitveno zmogljivost EU. Gre za pogoj, ki ga mora izpolniti EU in ne kandidatke. Tudi ti pogoji niso del pravnega reda EU. Temeljijo na obstoječi širitveni praksi in so bili prvič eksplicitno definirani na konferenci šefov držav in vlad v Haagu leta 1969. Njihov namen je zagotoviti,

⁸⁵ Luxemburg European Council, 12 – 13 December 1997, Presidency Conclusions, točka 25.

⁸⁶ Copenhagen European Council, 21 - 22 June 1993, Presidency Conclusions, točka I.13.

da po širitev delovanje institucij EU in kohezija med državami članicami ne bosta ogrožena. Komisija ocenjuje izpolnjevanje tega sklopa pogojev v okviru širitvenih dokumentov, ki jih pripravi na zahtevo Evropskega sveta in v njih oceni vpliv širitve na delovanje EU. EU ta pogoj izpolni z revizijo Pogodbe in določili v Pogodbi o pristopu oziroma Akta o pristopu.

Institucionalni pogoji se nanašajo predvsem na proračun in institucionalno reformo EU. Vsaka širitev vpliva na prihodke in izdatke iz proračuna EU ter spremeni neto položaj obstoječih članic. Zato mora EU opraviti revizijo politik s proračunskimi posledicami, predvsem skupne kmetijske politike in regionalne politike. Reviziji pravil glede določanja prispevkov posameznih članic v proračun EU se poskuša izogniti, ker so se članice v preteklosti izjemno težko dogovorile o pravilih plačevanja prispevkov. Ponovna pogajanja glede teh pravil bi odprla številne nove probleme in zahteve starih držav članic. Ker širitve praviloma niso časovno usklajene z medinstitucionalnim sprejemanjem večletnega finančnega okvira, se v pristopnih pogajanjih države članice in kandidatke dogovorijo o prispevkih novih članic in njihovih prihodkih iz proračuna Skupnosti le do konca obstoječe finančne perspektive. Na ta način se odločitev o naslednji finančni perspektivi prenese v obdobje po širitvi in s tem omogoči, da nova članica pri odločanju enakopravno sodeluje.

V okviru institucionalne reforme se morajo članice dogovoriti glede prerazporeditve sedežev v institucijah in organih EU (Evropski parlament, Evropsko sodišče, Računsko sodišče, Ekonomski in socialni odbor ter Odbor Regij), reforme Komisije (števila komisarjev) in načina odločanja v Svetu (ponderiranje glasov posamezne članice in določitev praga za sprejem odločitve s kvalificirano večino oziroma števila glasov, ki prepreči sprejem odločitve). Za te spremembe zadostuje ratifikacija Pogodbe o pristopu in ni potrebna revizija Pogodbe EU.⁸⁷ Ker pa povečanje števila članic vpliva na vse skupne politike in vlogo posameznih institucij, EU skliče medvladno konferenco, na kateri se države članice dogovorijo o reviziji besedila Pogodbe. Revizijo pogodbe, s katero EU izpolni četrti kopenhagenski pogoj, države članice lahko sprejmejo pred širitvijo in v pogajanja ne vključijo novih članic, ali pa jo sprejmejo šele po širitvi in na medvladni konferenci nove članice enakopravno sodelujejo.⁸⁸

1.3.2. AKTERJI, VKLJUČENI V PROCES TER NJIHOVE PRISTOJNOSTI

Določila 49. člena Pogodbe EU so tudi glede akterjev v širitvenem procesu pomanjkljiva in celo zavajajoča v kronološkem smislu glede vloge posameznih akterjev v širitvenih dogodkih (Kochenov 2005: 16). Če bi besedilo razumeli v kronološkem smislu, bi pomenilo, da imata Svet in Evropski parlament pristojnosti le glede odločitve glede začetka pristopnih pogajanj in ne glede dejanske širitve. Nekronološko razumevanje člena je podprto s poslovnikom Evropskega parlamenta, ki določa, da Evropski parlament poda svoje soglasje za podpis pristopne pogodbe šele ko so pristopna pogajanja končana, vendar pred podpisom pristopne pogodbe, kar pomeni, da tudi Svet lahko odloči soglasno šele po koncu pogajanj in po prejetju soglasja Evropskega parlamenta in mnenja Komisije (Kochenov 2005: 17). Zato je

⁸⁷ Četrti kopenhagenski pogoj ne zahteva revizije ustanovitvenih pogojev, ampak določa, da mora biti EU sposobna ohraniti tempo evropske integracije tudi po širitvi.

⁸⁸ Pred širitvijo so jo sprejele v četrti širitvi (Pogodba iz Nice leta 2001), medtem, ko so jo v tretji širitvi sklicale po širitvi (Amsterdamska pogodba 1997).

le na podlagi 49. člena Pogodbe EU in brez upoštevanja dosedanje širitvene prakse nemogoče razumeti vloge vseh akterjev v širitvenem postopku. Člen namreč sploh ne omenja vseh akterjev, ki so vključeni v širitveni proces in pomanjkljivo opredeli vlogo tistih, ki jih omenja. Glede na določila 49. člena Pogodbe EU so akterji širitvenega procesa: država prosilka, države članice, Svet, Komisija in Evropski parlament, kar pa ne odraža obstoječe širitvene prakse. Poznavanje ključnih akterjev širitvenega postopka je pomembno pri preučevanju načela pogojevanja članstva zato, ker lahko vsak akter, ki vpliva na proces širitve, sodeluje tudi pri oblikovanju širitvenih pogojev in načela pogojevanja.⁸⁹

V širitveni praksi igra pomembno vlogo Evropski svet, ki ga 49. člen Pogodbe EU ne omeja. Ima končno politično moč za sprejemanje vseh odločitev glede širitve in igra pomembno vlogo pri razvoju ureditve širitve. Evropski svet od institucij EU lahko zahteva, da pripravijo dokumente in izvajajo aktivnosti, ki so povezane s predpristopno strategijo. Na ta način zahteva od prosilk oziroma kandidat, da izvajajo določene reforme. Prisoten je v vseh fazah širitvenega procesa, zato v okviru zaključkov srečanj Evropskega sveta lahko spremljamo oblikovanje širitvenih preferenc na strani EU do določene skupine držav. Potrjuje predlagane pogoje in kriterije za njihovo ocenjevanje v predpristopnem procesu in pogoje za začetek pogajanj. Sprejme tudi odločitev o začetku pristopnih pogajanj na temelju ocene o izpolnjevanju pogojev, ki jo pripravi Komisija. Vendar pa sama odločitev Evropskega sveta o začetku pogajanj ne pomeni avtomatičnega sprejema v članstvo. Evropski svet potrdi upravičenost države in usmerja druge akterje, ne odloča pa glede izpolnjevanja različnih pogojev.

Vloga Sveta je glede na besedilo 49. člena Pogodbe EU manjša, kot jo ima v praksi. Člen določa le, da Svet od države prosilke sprejme prošnjo za članstvo in o njej odloča na podlagi mnenja Komisije. S tem je tisti širitveni akter, ki odloča o tem, ali je prosilka evropska država. Poleg pogodbenih pooblastil ima tudi drugačno vlogo. Svet lahko pooblasti Komisijo, da igra večjo vlogo v širitvenem procesu, kot jo predvideva 49. člen Pogodbe EU.⁹⁰ Svet v pristopnih pogajanjih prevzame vlogo glavnega pogajalca, ki jo ima v tradicionalnih pogajanjih s tretjimi državami Komisija. Njegova vloga je pomembna zato, ker so pristopna pogajanja medvladna konferenca držav članic in kandidat, ki vključujejo področja vseh treh stebrov. Predsedujoči Sveta na začetku pristopnih pogajanj predstavi pogajalsko izhodišče EU ter govori v njenem imenu. Njegova vloga na medvladni konferenci je omejena, ker so uradna pogajanja zelo formalna: gre le za predstavitev v naprej napisanih stališč, ki jih pripravi Komisija v posvetovanju s predsedujočo državo in ostalimi članicami. Predsedujoči Svetu na

⁸⁹ To je razvidno iz vedno pomembnejše vloge, ki jo igra Evropski parlament pri oblikovanju političnih pogojev in spremljanju njihovega izpolnjevanja v širitvenem procesu Turčije in držav JVE, po tem, ko je pridobil formalno vlogo v širitvenem postopku.

⁹⁰ Svet je povečal vlogo Komisije v širitvenem procesu s sprejetjem Uredbe (ES) št. 622/98 z dne 16. marca 1998 o pomoči državam kandidatkam v okviru predpristopne strategije in zlasti o vzpostavitvi partnerstev za pristop. S tem dokumentom je v širitveni proces vpeljal nov instrument v okviru pospešene predpristopne strategije - Pristopno partnerstvo. Sprejme ga za vsako državo kandidatko ločeno in to s kvalificirano večino na predlog Komisije. Pristopno partnerstvo je natančen načrt pristopa države prosilke. V njem so našteve naloge, ki jih mora država izvesti v določenem časovnem obdobju, ki je razdeljeno na kratkoročno (1 do 2 leti) in srednjeročno (3-4 leta). Komisija spremlja izvajanje teh nalog in poroča o napredku.

vprašanja kandidatki, ki jih zastavijo na formalnih pogajanjih, ne more odgovoriti v imenu EU, ker morajo biti stališča EU sprejeta soglasno.

Edina formalna vloga, ki jo je Pogodba EU namenila Komisiji je, da na zahtevo Sveta pripravi mnenje o prošnji za članstvo in mu ga posreduje še preden se Svet odloči, ali bo prošnjo sprejel. V teh mnenjih Komisija izpostavi ključna vprašanja, ki bodo po njenem mnenju v pogajanjih problematična, ter nakaže možna stališča EU do teh vprašanj. Ima še eno formalno vlogo, ki ne izhaja iz besedila Pogodbe EU, temveč je rezultat širitvene prakse. Skupaj s kandidatkami primerja pravni red EU in zakonodajo kandidatke ter ugotovi potencialne probleme (*screening*). V ta namen mora Komisija najprej sestaviti seznam dokumentov in odločitev, sprejetih v okviru EU – seznam pravnega reda, ki ga pristopnica prevzema.⁹¹ To pomeni, da Komisija interpretira meje pravnega reda. Komisija po končanem pregledu zakonodaje za vsako pogajalsko poglavje pripravi ločeno pogajalsko izhodišče EU, zato ima tudi vlogo predlagatelja.⁹² Komisija je edina institucija, ki lahko vključi v predlog tako interese obstoječih članic, obstoječih politik EU in interese bodočih članic in bodoče unije, ker zastopa interese EU kot celote. Članice in institucije EU lahko nasprotujejo njenim predlogom, vendar se je to v preteklosti zgodilo redko, kar je okrepilo njeno vlogo kot akterja v širitvenem procesu.⁹³ Ker so pristopna pogajanja in glavni problemi, ki jih izpostavijo kandidatke, zelo tehnične in strokovne narave, ima Komisija pomembno vlogo v pogajanjih. Le ona lahko izpostavljenim vprašanjem preuči, razume in predlaga možne rešitve. Ker v pripravo rešitev in predlogov vključuje neodvisne strokovnjake, ji kandidatke bolj zaupajo in pogoje, ki jih oblikuje, sprejemajo kot legitimne. Rezultate pogajanj vključi v osnutek Pogodbe o pristopu. S povečevanjem vloge Komisije postaja proces širitve vedno bolj nadnacionalnega značaja, čemur so nekatere države članice nasprotovale.⁹⁴ Komisija pripravlja številne dokumente, ki se nanašajo na ocenjevanje prosilk in kandidatki, njihovega napredka in strategije glede razvoja politike širitve na podlagi mandata, ki ji ga podelita Svet in Evropski svet.

Tudi vloga držav članic v širitvenem postopku je v besedilu širitvenega člana Pogodbe EU nepopolno opredeljena. Pogodba EU v 49. členu države članice pooblasti, da skupaj s kandidatko določijo pogoje pristopa. Odločitev glede začetka pristopnih pogajanj je sprejeta kot odločitev Sveta, torej v okviru pogajanj med državami članicami, pristopna pogajanja pa se odvijajo med prosilko in članicami na ministrski ravni. Formalno se sklop sestankov v okviru pristopnih pogajanj imenuje »Konferenca o pristopu k EU«. Na konferenci lahko

⁹¹ Prvič je naredila seznam vseh pravnih aktov ES, ki jih mora država prosilka prevzeti, leta 1970, ko so se drugič začela pristopna pogajanja z Veliko Britanijo, Irsko, Dansko in Norveško (glej opombo 157) in je s to prakso nadaljevala v vseh naslednjih valih širitve. Gre za primer, ko so ji države članice namenile vlogo v širitvenem procesu zato, ker besedilo Pogodbe te naloge ni predvidelo.

⁹² To stori po tem, ko pogajalska izhodišča oblikuje in posreduje država kandidatka.

⁹³ V zgodovini širitve obstajata dva pomembnejša primera: prvič, ko je Svet mnenje Komisije o grški prošnji, ki je bilo negativno zaradi nizke stopnje gospodarskega razvoja, interpretiral kot pozitivno in ni upošteval njenega predloga o vpeljavi predpristopnega obdobja. Drugi primer je bilo mnenje Komisije, da mora biti ozemeljsko vprašanje Cipra rešeno pred širitvijo. Oba primera sta natančneje razložena v zgodovinski analizi predhodnih širitvev.

⁹⁴ Državi, ki najbolj nasprotujeta nadnacionalnemu značaju EU sta Francija in Velika Britanija. Francija je bila v zgodovini največkrat na strani nasprotnic širitve (izjema je bila širitve na Grčijo), medtem, ko je bila Velika Britanija vedno zagovornica širitve (Schimmelfennig 2001: 50).

sodelujejo vse članice in država kandidatka, izjemoma je lahko povabljen tudi katera druga država kot opazovalka.⁹⁵ Najpomembnejša formalna vloga držav članic nastopi po podpisu pogodbe o pristopu. Vse članice in pristopnice morajo Pogodbo o pristopu ratificirati skladno s svojimi ustavnimi določili. Večina držav pristopnic je za pristop razpisala referendum, medtem ko članice tega do sedaj še niso predvidele.⁹⁶ Če je izid na referendumu v državi pristopnici negativen, kot se je to dvakrat zgodilo na Norveškem, je ta država enostavno izbrisana iz Pogodbe o pristopu, če pa je ne ratificirajo države članice, je ustavljen celoten proces širitve (Grabbe 2002: 4). Če bi se države članice odločile za razpis referendumu, bi taka odločitev pomenila novega ključnega akterja - državljanje EU.⁹⁷

Le vloga Evropskega parlamenta, ki jo določa besedilo pogodbe, se ujema s širitvenim procesom. Pristopna pogajanja so do danes ostala medvladnega značaja, zato je vloga Evropskega parlamenta še vedno omejena. Evropski parlament je izključen iz priprave in sprejemanja pogajalskih izhodišč EU, ki jih pripravi Komisija, sprejme pa jih Svet soglasno.⁹⁸ Ko so pristopna pogajanja končana in je pripravljen osnutek Pogodbe o pristopu, Evropski parlament glasuje o dokumentu. Če ga potrdi z absolutno večino pomeni, da soglašajo z njegovim besedilom. Države članice in pristopnice podpišejo Pogodbo o pristopu šele po soglasju Evropskega parlamenta. Ker ima na ta način Evropski parlament v rokah ključ za širitev, je njegovo mnenje glede vprašanj v pristopnih pogajanjih kljub odsotnosti formalne vloge izjemno pomembno. Če se z dogovorjenimi rešitvami ne strinja, lahko prepreči širitev, zato Komisija pri pripravi dokumentov upošteva priporočila, ki jih Evropski parlament sprejema v obliki resolucij.

Evropsko sodišče je na podlagi 46(f) člena Pogodbe EU pristojno tudi za razsojanje glede 49. člena Pogodbe EU, ki določa način pristopa novih članic.⁹⁹ V primeru *Mattheus v. Doego* je Evropsko sodišče razsodilo, da pogoji pristopa novih članic, ki so skladno z drugim odstavkom 49. člena predmet pogajanj med državo prosilko in državami članicami, niso v njegovi pristojnosti. Potrdilo je, da »so pravni pogoji pristopa še vedno odprti za opredelitev v kontekstu postopka, ki ga določa 49. člen.«¹⁰⁰ Sodišče ni bilo pripravljeno s svojo odločitvijo dopolniti širitveni postopek, ki ga določa širitveni člen Pogodbe, ker bi s tem omejilo razvoj običajnega širitvenega prava (Kochenov 2004: 4).

⁹⁵ Turčija je bila povabljen na otvoritev evropske konference, ki je bila sklicana 12. marca 1998 v Londonu. Ker je bila Turčija ujaljena, da v ta pristopna pogajanja ni bila vključena, se konference ni udeležila.

⁹⁶ Francija je februarja 2005 dopolnila svojo ustavo z določilom, ki zahteva, da vsaka nadaljnja širitev zahteva razpis predhodnega referendumu. Ta odločitev se nanaša na tiste države, ki na dan sprejema spremembe ustave še niso začele pristopnih pogajanj, torej za vse države JVE (izjema je le Hrvaška) in seveda Turčijo.

⁹⁷ Preučevanje oblikovanje širitvenih preferenc državljanov EU postaja zato vedno aktualnejše področje.

⁹⁸ Postopek sprejemanja pogajalskih stališč se začne znotraj t. i. Skupine za širitev, ki je delovna skupina v okviru Sveta, sestavljena iz diplomatskih predstavnikov in strokovnjakov iz držav članic. Ko pogajalsko stališče potrdi ta skupina, o njih odloča COREPER. V obeh fazah imajo članice možnost izraziti pridržke, Komisija pa pomaga pri iskanju kompromisnih rešitev, dokler s predlogi ne soglašajo vse države članice. COREPER nato stališča posreduje Svetu, da o njih glasuje. Postopek je bil zaupne narave do leta 2006, ko je Komisija v novi strategiji širitve predlagala transparentnost vseh dokumentov.

⁹⁹ »Določbe Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo in Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo, ki se nanašajo na pristojnost Sodišča Evropskih skupnosti in na izvajanje te pristojnosti, se uporabljajo samo za naslednje določbe te pogodbe: ... (f) člene 46 do 53.« 46. člen Pogodbe EU.

¹⁰⁰ Case 93/78 *Mattheus v. Doego* [1978] ECR 2203.

Ker je sklenitev pridružitvenih sporazumov postala predpogoj za oddajo prošnje za članstvo, je pomembna tudi vloga akterjev v pogajanjih za sklenitev in izvajanje teh sporazumov, ker tudi ti akterji vplivajo na razvoj načela pogojevanja članstva.¹⁰¹ Poleg že omenjenih akterjev, ki imajo vlogo v pristopnih pogajanjih, sta v pogajanjih za sklenitev pridružitvenega sporazuma pomembna vsaj še dva akterja: Pridružitveni Svet in vlada države prosilke, ki ima znotraj Sveta pravico soodločanja. Pridružitveni sporazumi so sporazumi s tretjo državo mešanih pristojnosti, kar pomeni, da pokrivajo tudi področja, ki so v pristojnosti tako ES, kot tudi držav članic. Pogajanja za sklenitev teh sporazumov zato vodita Komisija ali predsedstvo Sveta. Komisija vodi pogajanja s tretjimi državami v imenu ES, kadar potekajo pogajanja o zadevah, ki so v izključni pristojnosti ES (npr. skupna trgovinska politika, ki temelji na 133. členu Pogodbe ES), predsedstvo Sveta pa o področjih, za katere si ES deli pristojnost odločanja z državami članicami. Sporazum je sprejet na predlog Komisije s Sklepom Sveta, ki ga za področja v pristojnosti ES sprejme Svet s kvalificirano večino, za ostala pa s soglasjem.¹⁰² Amsterdamska pogodba, ki je stopila v veljavo maja 1999, je dopolnila 2. odstavek 300. člena Pogodbe ES, ki določa, da lahko Svet sprejme sklep o začasni uporabi ali prekinitvi sporazuma ali prekinitvi njegove veljavnosti s kvalificirano večino na predlog Komisije. Evropski parlament mora biti v celoti in takoj obveščen o vsaki odločitvi na temelju 2. odstavka 300. člena Pogodbe ES.¹⁰³ Ker gre za sporazum, ki pokriva tudi tista področja, ki niso v izključni pristojnosti ES, ga morajo preden stopi v veljavo ratificirati države članice in pridružena država. Ratifikacija sporazuma ni pogoj za oddajo prošnje ali začetek pristopnih pogajanj, vseeno pa predstavlja pomemben politični mejnik v širitvenem procesu.¹⁰⁴

Postopek ratifikacije pridružitvenega sporazuma v državi prosilki, ki temelji na njenih ustavnih določilih, vpliva na pravni učinek odločitev Pridružitvenega Sveta oziroma pridružitvenega prava v nacionalnem pravnem redu pridružene države (Rodin 2000: 10). Pomembno je, da država prosilka z ustavo zagotovi neposreden učinek mednarodnih pogodb in s tem na svojo vlado prenese vse pristojnosti glede izvajanja tega sporazuma, kar pomeni,

¹⁰¹ Odločitve, ki jih sprejme Pridružitveni Svet (sestavljen iz predstavnikov Sveta, ki zastopajo države članice Komisija, ki predstavlja interese EU in predstavniki vlade pridružene države) so zavezujoče za podpisnice sporazuma, ki so dolžne sprejeti ukrepe za njegovih odločitev. Svet je pristojen za sprejemanje odločitev na področjih, ki jih pokriva Pridružitveni sporazum, za izvajanje sporazuma in da rešuje spore, ki izvirajo iz sporazuma.

¹⁰² »Ob upoštevanju pristojnosti, ki jih ima na tem področju Komisija, odloča o podpisu, ki ga lahko spremlja sklep o začasni uporabi pred začetkom veljavnosti, in o sklepanju sporazumov Svet s kvalificirano večino na predlog Komisije. Če sporazum zajema področje, pri katerem je za sprejetje notranjih predpisov potrebno soglasje, odloča Svet soglasno, enako pa velja za sporazume iz člena 310.« Člen 310: »Skupnost lahko z eno ali več državami ali mednarodnimi organizacijami sklepa sporazume o pridružitvi, ki vključujejo vzajemne pravice in obveznosti ter skupne ukrepe in posebne postopke.« 1. odstavek 2. točke 300. člena Pogodbe ES.

¹⁰³ »Z odstopanjem od pravil iz odstavka 3 veljajo ti postopki tudi za sklepe o začasni odložitvi uporabe sporazuma ali za določitev stališč, ki jih je treba sprejeti v imenu Skupnosti v organu, ustanovljenem s sporazumom, kadar mora ta organ sprejeti sklepe s pravnim učinkom, z izjemo sklepov o dopolnitvah ali spremembah institucionalnega okvira sporazuma. Evropski parlament je nemudoma in v celoti obveščen o vseh sklepih iz tega odstavka o začasni uporabi ali odložitvi izvajanja sporazumov ali določitvi stališča Skupnosti v organu, ustanovljenem s sporazumom.« 2. odstavek 2. točke 300. člena Pogodbe ES.

¹⁰⁴ Estonija, Latvija in Slovenija so prošnje za članstvo, pred zaključkom ratifikacijskega postopka njihovih Evropskih sporazumov. Ker je bil eden izmed ciljev pridružitve med EU in državami SVE tudi priprava na polnopravno članstvo, so ta cilj z ratifikacijo države članice potrdile (Glej 1. člen Evropskega sporazuma RS (Dostopno na: <http://evropa.gov.si/slovenija-clanica/vkljucevanje/evropski-sporazum/besedilo/>).

da jo pooblasti, da samostojno oblikuje stališča o zadevah, o katerih odloča Pridružitveni Svet. Odločitve Pridružitvenega sveta so del pravnega reda EU in imajo zato lahko neposreden učinek tudi v državah članicah, če te odločitve izpolnjujejo enake pogoje, ki jih mora izpolnjevati pridružitveni sporazum, da ima lahko neposredni učinek v državah članicah (McGoldrick 1997: 126).¹⁰⁵ Ker gre za sporazum z deljeno pristojnostjo med ES in državami članicami, sta za interpretacijo pridruženega sporazuma pristojna tako Evropsko sodišče (če vprašanje nanj naslovi država članica) kot sodišče pridružene članice, vendar pridružitveni sporazumi običajno vsebujejo tudi določilo, ki omogoča pogodbenicam, da lahko vprašanje glede interpretacije sporazuma predložijo Pridružitvenemu Svetu, ki glede določenega vprašanja sprejme zavezujočo odločitev v obliki Sklepa.¹⁰⁶ Ker so odločitve pridružitvenega Sveta o izvajanju sporazuma, kot tudi glede njegove interpretacije, lahko del pravnega reda EU, če tako odloči Evropsko sodišče, ima na ta način pridružena država možnost soodločati glede odločitev, ki potencialno lahko postanejo del pravnega reda EU, ki imajo neposreden učinek tudi v pravnih redih držav članic.

1.3.3. ŠIRITVENI POSTOPEK

Na spremembo števila in zaporedja širitvenih dogodkov je vplivala sprememba načela pogojevanja članstva, ki dodaja določene stopnje v odnosu med prosilko in ES/EU pred pristopom in pogoje za prehajanje iz ene faze v drugo. Pogodba v 49. členu omenja le naslednje postopke v procesu širitve:

- Prosilke oddajo prošnje za članstvo Svetu;
- Komisija pripravi mnenje o njihovi prošnji;
- Evropski parlament glasuje o soglasju za začetek pristopnih pogajanj;
- Svet soglasno odloči glede začetka pristopnih pogajanj;
- Države članice in kandidatka se pogajajo glede pogojev pristopa;
- Države članice in pristopnica podpišejo Pogodbo o pristopu (po soglasni odločitvi Sveta in privolitvi Evropskega parlamenta);
- Države članice in pristopnica ratificirajo pogodbo;
- Pristopna pogodba stopi v veljavo.

Ker je postopkovni vidik širitve s pogodbo slabo opredeljen, se je ES po prejemu prve prošnje za pristop znašla v pravni praznini in je morala razviti postopek v praksi.¹⁰⁷ Nobena

¹⁰⁵ Evropsko sodišče se je glede tega vprašanja izjasnilo v primeru *Sevince* (Case C-192/89).

¹⁰⁶ Npr. 113. člen Evropskega sporazuma RS. Evropsko sodišče je v primeru *Deutsche Shell* leta 1991 interpretiralo odločitev turškega Pridružitvenega sveta kot del pravnega reda ES (Case C-188/1991).

¹⁰⁷ Člen je nejasen npr. glede tega, kdaj mora podati Komisija mnenje. V prvi širitvi je npr. Svet EGS septembra 1961 podal pozitivno mnenje na prošnjo Velike Britanije preden je Komisija pripravila mnenje o prošnji. Komisija pa se je odločila, da bo mnenje pripravila šele po koncu pogajanj in v luči njihovega napredka. Ko pa je Velika Britanija maja 1967 oddala drugo prošnjo, so šefi držav in vlad na srečanju v Rimu še istega meseca zadolžili Svet, da prošnjo preuči, Svet je zahteval od Komisije, da skladno z 237. členom Pogodbe EGS pripravi mnenje o prošnji. Komisija je septembra 1967 Svetu posredovala pozitivno mnenje, vendar si je pridržala pravico glede mnenje o članstvu, ko bodo jasna stališča Velike Britanije glede prevzema pravnega reda. Od

postopkovna rešitev v pogodbi ni bila v praksi v celoti izpolnjena. Svet je za razjasnitev postopka moral sprejeti nekatere pravne instrumente, ki jih uporabljajo akterji širitve predvsem v predpristopnem obdobju na način, ki ni predpisan v Pogodbi in se je razvijal kot del širitvene prakse. Pogodbena podlaga za oblikovanje novih instrumentov, ki so bili potrebni za izpeljavo posamezne širitve je 308. člen Pogodbe ES (prej 235. člen Pogodbe EGS).¹⁰⁸

Končno dejanje širitve je vedno politično dejanje. Ko Komisija oceni, da so izpolnjeni zahtevani kriteriji, načela in pogoji, Svet soglasno sprejme odločitev o zaključku pristopnih pogajanj, s katero mora predhodno soglašati Evropski parlament (daje soglasje na besedilo Pogodbe in Akta o pristopu pred podpisom držav članic in pristopnic). Pristopno pogodbo nato ratificirajo parlamenti držav članic in pristopnic. V tem zaključnem dejanju širitve ne gre za novo odločitev glede sprejema nove članice, ki bi jo sprejeli zgoraj omenjenih akterjev, ki so bili vključeni že v sam (pred)pristopni proces. V četrti širitvi so morali npr. parlamenti držav članic ratificirati pridružitvene sporazume (Evropske sporazume), katerih cilj je bil polnopravno članstvo, s čimer so pokazali, da soglašajo s pristopom teh držav.¹⁰⁹

2. PRETEKLE ŠIRITVE EU

2.1. ZGODOVINSKA ANALIZA

2.1.1. PRVA ŠIRITEV

Za prvo širitev ES je bilo značilno, da so bila načela in pogoji članstva v ustanovitvenih pogodbah nejasno opredeljeni oziroma jih ustanovitvene pogodbe niso predvidele. Zato so države članice začele postopoma oblikovati širitveno prakso. V preambulo Pogodbe EGS je širitev vključena kot njen bistven element.¹¹⁰ Države ustanoviteljice EGS so si želele širitev na ostale evropske države (predvsem na Veliko Britanijo) in so zato v Rimski pogodbi možnost širitve predvidele, niso pa oblikovale pravil glede odnosov EU z državami, ki zaprosijo za članstvo (Urwin 1995: 116). Ureditvev odnosov s tretjimi državami se je kmalu pokazala kot potrebna, ko so konec petdesetih let na EGS naslovile prošnjo za pridruženo ali polnopravno članstvo Izrael, Grčija in Turčija, neizbežna pa je postala šele takrat, ko je nekaj let kasneje interes za članstvo izrazila Velika Britanija.

takrat naprej Komisija pripravlja mnenje o prošnji, napredku in pristopu. Pristopu Komisije je sledil tudi Evropski parlament, ki svoje soglasje poda na pogajalski rezultat, ne pa na prošnjo za članstvo.

¹⁰⁸ »Če bi se med delovanjem skupnega trga izkazalo, da je zaradi doseganja enega od ciljev potrebno ukrepanje Skupnosti, ta pogodba pa ne predvideva potrebnih pooblastil, Svet na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno sprejme ustrezne ukrepe.« 308. člen Pogodbe

ES. Svet je na podlagi omenjenega člena sprejel tudi Uredbo Sveta 622/98, s katero je oblikoval nov instrument pogojevanja, Pristopna partnerstva (glej 1. odstavek preambule Uredbe Sveta 622/98).

¹⁰⁹ Države SVE v času ratifikacije Stabilizacijsko pridružitvenega sporazuma s Hrvaško še niso bile članice EU in so ga morale prevzeti kot del pravnega reda, ki je veljal na dan njihovega pristopa.

¹¹⁰ Na preambulo Rimske pogodbe se je skliceval tudi nemški kancler Willy Brandt na konferenci šefov vlad ali držav članic v Haagu 1. decembra 1969, kjer je Nemčija močno podprla širitev. V svoji izjavi na tej konferenci je nemški kancler podal tudi bistvene motive za širitev ES: ohranitev oziroma pridobitev statusa velesile na svetovnem prizorišču (ekonomsko in tehnološko) in omejitev ekonomske moči Nemčije, ki bi lahko v prihodnosti ogrozila ravnotežje moči v Evropi (Statement of Willy Brandt, 1 December 1969 v EC Bulletin, February 1970, No. 2, 35-36).

Države prosilke in članice so začele oblikovati svoje širitvene preference v času naftne krize in kolapsa povojnega monetarnega reda, ki je bil dogovorjen v Bretton Woodsu leta 1944. To je bistveno spremenilo evropska gospodarstva. Posledica je bila počasnejša gospodarska rast, višja inflacija in nezaposlenost, povečevanje ekonomskih razlik znotraj evropskih držav, kar je oslabilo notranje politični konsenz v evropskih državah, tako članicah kot tistih, ki jih med ustanovitvenimi članicami ni bilo. Za članstvo so v prvem krogu zaprosile Velika Britanija, Danska, Irska in Norveška, ki kljub uspešnemu zaključku pristopnih pogajanj ni postala članica, ker njeni volivci na referendumu članstva niso podprli.¹¹¹

2.1.1.1. Velika Britanija

Pristop Velike Britanije je izjemno pomemben za razvoj širitvene ureditve, ker so države članice prvič v praksi preizkusile obstoječe določbe ustanovitvenih pogodb in postavile temelje za širitveni proces, ki ga te pogodbe niso opredeljevale - širitvena načela in širitvene pogoje. Veliko vlogo v pristopnem procesu Velike Britanije sta igrala njena notranja politika in položaj v mednarodni skupnosti po drugi svetovni vojni.¹¹² Ključno vlogo v pristopnih pogajanjih so igrale odločitve ES predvsem na področju skupne kmetijske politike in ustanovitve proračuna ES. Cilj skupne kmetijske politike je bil vključen v Rimsko pogodbo o ustanovitvi EGS, vendar je nastajala postopoma, vzporedno s poskusi Velike Britanije, da postane članica EGS.¹¹³ Pogodba je določila le cilje politike, ne pa njenih izvedbenih pravil oziroma načel, ki so jih države oblikovale v medsebojnih pogajanjih in so se nanašala predvsem na vprašanje prispevkov in izdatkov proračuna ES. Na sam potek pristopnih pogajanj je vplivala tudi obstoječa ureditev odnosa med članicami in njihovimi nekdanjimi kolonijami, ki je bila po dekolonizaciji drugačna, kot ga je imela Velika Britanija.¹¹⁴ Velika

¹¹¹ Ker so predmet zgodovinske analize le tiste države, ki so postale članice, Norveška ni vključena v analizo.

¹¹² Status velesile po drugi svetovni vojni je uspela ohraniti, ker je vzdrževala odnos z državami

Commonwealtha ter zaradi posebnega odnosa z ZDA (Moravcsik 1998: 30).

¹¹³ Komisija je bila na podlagi 43. člena Pogodbe EGS zadolžena za sklic konference, na kateri bi države članice primerjale svoje kmetijske politike, vire in potrebe in se dogovorile (soglasno) glede izvajanja skupne kmetijske politike. Konferenca je potekala 12. julija 1958 v Stresi v Italiji. Na zahtevo Francije so predstavniki držav članic sprejeli glavne smernice skupne kmetijske politike: enotnost trga s kmetijskimi izdelki (skupna cena kmetijskih proizvodov in prost pretok na skupnem trgu EGS), preferencial skupnosti (enotne dajatve na uvoz kmetijskih izdelkov iz tretjih držav in izvozne spodbude za izvoz v tretje države, kar je pomenilo, da članice dajejo prednost uvozu hrane iz ostalih držav članic pred uvozom iz tretjih držav) ter finančno solidarnost vseh članic pri financiranju stroškov skupne kmetijske politike (ustanovitev proračuna ES). Komisija je novembra 1959 na podlagi rezultatov konference pripravila svoje prve predloge enotnega trga za pšenico, svinjino, sadje in zelenjavo, jajca in perutnino in jih dopolnila junija 1960, ko jih je posredovala Svetu ministrov. Med leti 1962 in 1967 so države članice postopno vzpostavljale skupno kmetijsko politiko z vzpostavljanjem skupnih cen za posamezne kmetijske pridelke. Komisija, Svet EGS in Ekonomski in socialni svet so v medsebojnih pogajanjih določili skupne cene in sisteme za različne proizvode. Prve uredbe na področju skupne kmetijske politike (ustanovitev enotnega trga za kmetijske proizvode, finančna solidarnost z ustanovitvijo Evropskega kmetijskega, usmerjevalnega in jamstvenega sklada - EKV) je Svet ministrov sprejel 14. januarja 1962, v veljavo pa so stopile julija 1964. Odprto je ostalo le vprašanje proračuna ES, iz katerega bi se skupna kmetijska politika trajno financirala (Vir: Predlogi Komisije in Uredbe Sveta ministrov iz tega obdobja, dostopni na European Navigator: www.ena.lu).

¹¹⁴ Konec petdesetih let 20. stoletja je britanski izvoz na preferencialna tržišča držav Commonwealtha predstavljal 52% celotnega izvoza Velike Britanije, medtem, ko je izvozila na trg ES le 13% celotnega izvoza. Francija je v svoje nekdanje kolonije v tem času izvozila le 27% celotnega izvoza (25% pa znotraj ES), Nemčija pa v ozemlja nekdanjih kolonij le 1%, na tržišča ES 29% od svojega celotnega izvoza. (Moravcsik 1998: 88). Prva Yaoundé konvencija je bila 20. julija 1963 podpisana za obdobje petih let in je predstavljala pridružitveni

Britanija, ki je bila med evropskimi državami z Nemčijo edina velika uvoznica hrane, ni bila vključena v pogajanja ustanovitvenih članic o oblikovanju skupne kmetijske politike, zato odločitve, ki so jih sprejele, niso upoštevale njenega položaja in interesov britanskega kmetijstva, ki jim je nasprotovala predvsem Francija (Urwin 1995: 111). Britansko kmetijstvo je bilo v primerjavi s kmetijskimi sektorji v državah članicah majhno, vendar bolj učinkovito.¹¹⁵

V proces vključevanja v ES sta bili vključeni obe glavni britanski politični stranki, laburistična in konzervativna.¹¹⁶ Konzervativna stranka je sodelovanje Velike Britanije pri ustanovitvi ESPJ, EGS in Euratoma zavrnila. Imela je pomisleke glede prenosa suverenosti na nadnacionalne institucije in nadaljnjo integracijo na političnem področju. Ker je bila v petdesetih letih 20. stoletja britanska industrija odvisna od izvoza v nekdanje kolonije, britanski potrošniki pa od uvoza hrane iz nekdanjih kolonij, bi vključitev v skupni trg ES poslabšal njeno preferencialno trgovsko ureditev z državami Commonwealtha (Moravscik 1998: 136). Vključitev v carinsko unijo z državami članicami ES je za britansko vlado pomenila tudi možnost poslabšanja odnosov z ZDA. Velika Britanija je upad svoje imperialne moči po drugi svetovni vojni nadomestila z jedrskim oboroževanjem in posebnim odnosom z ZDA, ki bi okrepil njeno vlogo v Evropi (Lee 1996: 10). Takrat so ti dejavniki za konzervativno vlado predstavljali prevelike politične stroške v primerjavi s koristmi, ki bi jih prinesla integracija v ES.

Na spreminjanje preferenc Velike Britanije glede članstva v ES so vplivali tako politični kot ekonomski dejavniki. Ko se je leta 1958 v Sueški krizi pokazalo, da se ne more več kosati s svetovnimi velesilami kot sta ZDA in Sovjetska zveza (SZ), je Velika Britanija svoje stališče do članstva v EGS spremenila (Stephen 1998: 29). Ker je Sueška kriza prinesla kruto spoznanje, da je postala drugorazredna velesila, je vplivala na njeno odločitev, da odda prošnjo za članstvo. V krizi je Velika Britanija ugotovila, da se je poseben odnos z ZDA ohladil, saj ZDA zanj niso bile zainteresirane in so se zavzemale za sodelovanje z zahodno Evropo kot celoto, ki naj bi vključevala tudi Veliko Britanijo. Političen motiv Velike Britanije je bil strah, da bo izrinjena iz odločanja v mednarodni skupnosti. Razprave in pobuda Francije v začetku šestdesetih let glede političnega in varnostnega sodelovanja držav članic bi lahko še

sporazum med EGS in sedemnajstimi afriškimi državami in Madagaskarjem - prekomorskimi ozemlji, nekdanjimi kolonijami Francije, Nizozemske in Italije. V veljavo je stopila 1. junija 1964. Druga Yaoundé konvencija je bila podpisana 29. julija 1969, v veljavo je stopila 1. 1. 1972. Obe konvenciji nista vključevali nekdanjih kolonij Velike Britanije.

¹¹⁵ V Veliki Britaniji je leta 1956 kmetijski sektor predstavljal 5% zaposlenih in 5% BDP, medtem ko je v Nemčiji predstavljal 15% zaposlenih in 11% BDP, v Franciji 25% zaposlenih in 15% BDP ter v Italiji 41% zaposlenih in 25% BDP (Moravscik 1998: 89).

¹¹⁶ Konzervativna stranka je bila na oblasti od nastanka EGS do leta 1963 in je pod vodstvom Maurica Harolda Macmillana oddala prvo prošnjo za članstvo in doživela prvi veto generala de Gaulla. Laburistična stranka je zmagala na volitvah leta 1964 in je pod vodstvom Harolda Wilsona oddala drugo prošnjo za članstvo. Leta 1970 je pod vodstvom Ewarda Heatha ponovno zmagala konzervativna stranka, ki je vodila pristopna pogajanja in podpisala pristopno pogodbo. Na oblasti je bila do leta 1974, ko so kmalu po pristopu Velike Britanije pod vodstvom Jamesa Callaghana zopet zmagali laburisti in zahtevali ponovna pogajanja glede pogojev pristopa. V tem mandatu je laburistična vlada razpisala naknadni referendum glede članstva, na katerem so volivci potrdili predhodno odločitev konzervativne vlade.

nadalje oslabila mednarodno moč Velike Britanije, če bi ostala zunaj tega sodelovanja.¹¹⁷ Veliko Britanijo je v okviru te razprave skrbel predvsem razvoj evropske varnostne politike izven zveze Nato.¹¹⁸

Na ekonomskem področju je bil glavni razlog za spremembo stališča konzervativne stranke do članstva v ES predvsem spoznanje, da članstvo v EFTA ne zadostuje v primerjavi z rastočim gospodarskim pomenom in nepričakovanim uspehom EGS.¹¹⁹ Takoj po ratifikaciji Pogodbe EGS so se začela pogajanja glede vzpostavitve območja proste trgovine med Veliko Britanijo in EGS, za kar se je zavzemala konzervativna vlada Velike Britanije. De Gaulle se s tem ni strinjal, ker je zahteval, da Velika Britanija na skupnem trgu sprejme enake dolžnosti kot ostale države (Moravcsik 1998: 219 – 220). Ker pogajanja o ustanovitvi območja proste trgovine niso uspela, se je Velika Britanija odločila za ustanovitev EFTA, da bi na Francijo izvajala pritisk glede vzpostavitve skupnega območja proste trgovine med EGS in državami EFTA (Moravcsik 2000: 4). Velika Britanija se je zavedala, da bo zanjo in ostale države EFTA dokončanje carinske unije EGS pomenilo višje carinske stopnje.¹²⁰ Liberalizacija trgovine med državami EFTA je zajemala le industrijske proizvode, ni pa predvidevala oblikovanja enotne zunanje carinske stopnje in liberalizacije trgovine s kmetijskimi izdelki, saj je šlo le za prostotrgovinski režim. Ukrepi, ki bi jih morala britanska vlada sprejeti za izboljšanje produktivnosti in konkurenčnosti svojega gospodarstva so bili politično nepriljubljeni, zato je članstvo v ES videla tudi kot možen način reforme svojega gospodarstva. Velika Britanija pa je v času oblikovanja prve odločitve za članstvo izgubljala

¹¹⁷ Sueška kriza je za generala de Gaulle pomenila dokaz o tem, da se v konfliktnih izven Evrope ne more zanesti na podporo ZDA. Za politično neodvisnost in kot dokaz, da je Francija svetovna velesila, je potrebovala močne obrambne sile. Zato je de Gaulle želel razviti jedrsko orožje neodvisno od ZDA. Na de Gaullovo politiko do ES in seveda do članstva Velike Britanije so vplivali njegovi interesi v Natu, ki ga je želel reformirati na način, ki bi zmanjšal vlogo ZDA, takih reform pa Velika Britanija ni podpirala. De Gaulle je upal, da bi okrepljeno politično in strateško sodelovanje znotraj ES prepričalo Veliko Britanijo, da njegov predlog podpre. Veliko Britanijo je de Gaulle videl kot trojanskega konja, ki je skrival interese ZDA (Urwin 1995:111). Vendar de Gaullovo nasprotovanje članstvu Velike Britanije ni temeljilo le na geopolitičnih argumentih. Dokončna ureditev skupne kmetijske politike, ki bi omogočila francoskim kmetom izvoz presežka kmetijskih pridelkov po visoki ceni na skupnem trgu, je bila za Francijo in de Gaulle ključnega pomena, saj je bil njegov položaj odvisen od volilnih glasov močnega kmetijskega lobija. Zavedal se je, da bi Velika Britanija kot polnopravna članica nasprotovala oblikovanju take skupne politike, ki bi ustrezala francoskim kmetijskim interesom in bi za zaveznico na svojo stran pridobila Nemčijo (Moravcsik 2000: 9). Zanj je bila neobhodna odločitev članic ES glede financiranja skupne kmetijske politike pred sprejemom Velike Britanije in je bil za dosego tega cilja pripravljen ogroziti sam obstoj ES.

¹¹⁸ Šlo je za Fouchetov načrt, s katerim je želel general de Gaulle doseči dva cilja: okrepiti medvladno odločanje v ES in vzpostaviti neko politično obliko sodelovanja, ki bi omogočila Evropi neodvisnost od ZDA in zveze Nata (Bainbridhe 1998: 264). De Gaulle je 10. februarja 1962 v Parizu sklical sestanek šefov vlad in držav članic ES. Na tem sestanku so se strinjali glede ustanovitve posebnega odbora, ki bi preučil možnost dopolnitve Pogodbe EGS na način, ki bi vključil politično sodelovanje držav članic v okvir obstoječe institucionalne strukture. Odbor je pripravljala načrt, vendar je bilo njegovo delovanje ustavljeno aprila 1962, ko se države članice s predlogom zunanjepolitičnega in obrambnega sodelovanja izven zveze Nata niso strinjale (Bainbridge 1998: 264-5).

¹¹⁹ Stockholmska konvencija o ustanovitvi EFTA je bila podpisana 4. januarja 1960, v veljavo je stopila 3. maja istega leta. Velika Britanija je bila pobudnica organizacije sedmih evropskih držav izven ES: Velike Britanije, Danske, Norveške, Švedske, Avstrije, Švice in Portugalske. Tako se je Evropa trgovsko razdelila na 6 držav (ES) in 7 držav (EFTA). Države EFTA so se zaradi nastanka ES bale trgovinske izolacije in so zato med seboj vzpostavile prosto trgovino z industrijskimi izdelki.

¹²⁰ Države ustanoviteljice EGS so se odločile, da bodo v 12 letnem prehodnem obdobju med seboj ukinile vse carinske ovire. Carinska unija je bila dokončana 1. julija 1968, 18 mesecev pred dogovorjenim rokom.

vlogo ekskluzivnega trgovskega partnerja z državami Commonwealtha (Urwin 1995: 117 - 119).¹²¹ Nepričakovan uspeh evropske integracije je ogrozil tudi ekonomski odnos Velike Britanije z ZDA, saj je ES za ZDA postajala vedno bolj pomemben partner. Britanska vlada je bila zato pripravljena na večje popuščanje glede francoskih zahtev o ukinitvi preferencialne trgovine s svojimi nekdanjimi kolonijami (Moravcsik 2000: 5 in 125).

Jeseni 1960 je Velika Britanija s Komisijo pričela neformalne razgovore o možnem pristopu. Iz razprav v britanskem parlamentu je bilo razvidno, da so ji bila pravila širitvenega procesa in pogoji pristopa nejasna, in da je še vedno razmišljala o alternativni rešitvi pridruženega članstva.¹²² Ko so države članice 18. julija 1961 na konferenci šefov držav in vlad v Bonnu formalno sprejele francosko pobudo o političnem sodelovanju, je britanski premier Harold MacMillan še isti mesec v britanskem parlamentu oznanil, da namerava britanska vlada oddati prošnjo za članstvo v ES.¹²³ V govoru je MacMillan poudaril, da so bili politični razlogi za to odločitev pomembnejši od ekonomskih in da je članstvo v ES »nujno zlo«. Zagotovil je, da vlada ne bo podpisala nobenega sporazuma o pristopu, dokler o njem ne bo glasoval britanski parlament in se predhodno o sporazumu ne bo posvetovala z državami Commonwealtha, ker ni želela članstva v ES na račun poslabšanja odnosov s temi državami.¹²⁴ Komisija je 1. avgusta 1961 podala svoje neuradno mnenje, v katerem je izrazila svojo podporo članstvu Velike Britanije, vendar v njem ni objavila uradne ocene kandidatke.¹²⁵ To mnenje je Komisija objavila še preden je Velika Britanija oddala formalno prošnjo za članstvo. Britanska vlada je po pridobitvi soglasja svojega parlamenta 10. avgusta 1961 naslovila prošnjo za članstvo na Svet ministrov EGS. Zaprošila je za začetek pristopnih pogajanj, skladno z 237. členom Pogodbe EGS in za posebno obravnavo treh za njo ključnih vprašanj: (1) odnosi z državami Commonwealtha, (2) interes britanskega kmetijstva ter (3) odnos z ostalimi državami članicami EFTA.¹²⁶ Svet ministrov EGS je 27. septembra 1961 brez predhodne pridobitve mnenja Komisije soglasno odobril začetek pogajanj, Komisijo pa je zaprosil, da mnenje o britanski prošnji formalno posreduje naknadno. Komisija se je odločila, da bo mnenje pripravila, ko bodo pristopna pogajanja že stekla.¹²⁷ Države članice so razpravljale tudi glede širitvenega postopka in ključnih akterjev v pristopnih pogajanjih. Ker

¹²¹ Med leti 1955 in 1965 je padel britanski izvoz v države Commonwealtha iz 5% na 25% skupnega izvoza, medtem, ko se je britanski izvoz na tržišča ES povečal iz 12% na 25% (Moravcsik 1998: 167).

¹²² Parliamentary debates in the House of Commons (16-17 May 1961) v Parliamentary Debates 1960-1961, No. 640, fifth series, pp. 1111-1114; 1386-1400. Vir: European Navigator, www.ena.lu (12. junij 2007).

¹²³ Statement issued by the Heads of State or Government (Summit), Meeting in Bonn on 18 July 1961. Communiqué. EEC Bulletin No. 7 /8 August 1961, pp. 35 – 37. Konferenca šefov vlad ali držav članic je predhodnica srečanj v okviru Evropskega sveta. Ta je bil ustanovljen decembra 1974 na srečanju v Parizu na predlog francoskega predsednika Valéry Giscard d'Estainga. Prvo srečanje Evropskega sveta je bilo 10. do 11. marca 1975 v Dublinu.

¹²⁴ Address given by Harold Macmillan (31 July 1961) v European Economic Community (Government Policy), in Parliamentary Debates, 1960-1961, No. 645, fifth series, pp. 928-931. Vir: European Navigator, www.ena.lu (12. junij 2007).

¹²⁵ Communiqué from the Commission of the European Economic Community (1 August 1961) v EEC Bulletin, September-October 1961, No. 9-10, p. 10. Vir: European Navigator, www.ena.lu (12. junij 2007).

¹²⁶ The United Kingdom's application for membership to the EEC, EEC Bulletin, September-October 1961, No. 9-10, p. 5. Vir: European Navigator, www.ena.lu (12. junij 2007).

¹²⁷ The first stage of the Common Market: Report on the execution of the Treaty (January 1958-January 1962). Brussels: European Economic Community-Commission, 1962, pp. 94-98. Dostopno na: <http://aei.pitt.edu/1324/> (11. junij 2007).

Pogodba EGS v pristopnih pogajanjih ni predvidela vloge Komisije, je obstajala pravna praznina glede vprašanja, kdo bo pogajanja vodil. Države članice so se odločile, da mora svoje pogajalsko stališče prva oblikovati Velika Britanija, ker je ona zaprosila za članstvo.¹²⁸ Predsedujoči Sveta EGS je Veliko Britanijo povabil na srečanje v Parizu od 10. do 11. oktobra 1961. Na tem uvodnem srečanju bi Velika Britanija predstavila svoje zahteve glede treh ključnih vprašanj. V vabilu se je Svet EGS zavezal, da bo dokončno odločitev glede njene prošnje sprejel v prvi polovici novembra 1961.¹²⁹ Uradno so se pogajanja na ravni ministrov začela 9. novembra 1961 in po začetnih pogovorih je postalo jasno, da mora Velika Britanija pristopiti k vsem trem skupnostim in ne le k EGS. Zato je 2. marca 1962 oddala še prošnji za pristop k Evropski skupnosti za atomsko energijo (Euratomu) in ESPJ, v katerih je poudarila, da želi začeti s pristopnimi pogajanja z vsemi tremi skupnostmi časovno usklajeno.¹³⁰

Prva pristopna pogajanja so potekala med novembrom 1961 in januarjem 1963. V teh pogajanjih je Velika Britanija vztrajala na številnih trajnih izjemah. Želela si je zagotoviti enako pogajalsko izhodišče kot so ga imele države ustanoviteljice. Svojo zahtevo glede izjem pri prevzemu skupne kmetijske politike je argumentirala z izjavo, da ta politika ni bila oblikovana ob podpisu Pogodbe EGS in je zahtevala enake pravice pri oblikovanju politike, kot jo imajo ustanovitvene članice.¹³¹ S tem je sicer izzvala Francijo, ki je svoje nasprotovanje britanskemu članstvu eksplicitno povezala z dokončanjem skupne kmetijske politike (Moravcsik 2000: 6). Velika Britanija se je v prvi fazi pogajanj osredotočila predvsem na svoj odnos s Commonwealthom in upala, da bo postala članica preden bo skupna kmetijska politika dokončno oblikovana. V pristopnih pogajanjih jo je zavezoval tudi Londonski sporazum, ki so ga junija 1961 podpisale članice EFTA. Z Londonskim sporazumom so se države zavezale, da ne bodo sprejele pogojev pristopa k ES, če ne bodo zagotavljali zadovoljive zaščite tudi za tiste članice EFTA, ki ne bodo postale članice ES (Urwin 1995, 122).¹³²

¹²⁸ Lecerf, Jean (1961) La candidature britannique soulève le problème de l'équilibre politique dans le Marché commun v *Le Figaro*. 26. 09. Vir: European Navigator, www.ena.lu (12. junij 2007).

¹²⁹ Reply by the Council of the European Economic Community (27 September 1961) v *EEC Bulletin*, September – October 1961. str. 7 – 8. Vir: European Navigator, www.ena.lu (12. junij 2007).

¹³⁰ Text of a letter dated 28th February 1962 from Mr. MacMillan to the President of the Special Council of Ministers of the ESCS (2 March 1962) v *Western European Union Assembly – General Affairs Committee: A retrospective view of the political year in Europe 1962. March 1963.* str. 23. Vir: European Navigator, www.ena.lu (12. junij 2007).

¹³¹ Speech by Edward Heath, Lord Privy Seal of the United Kingdom (Brussels, 29 January 1963) v *Western European Union Assembly-General Affairs Committee: A retrospective view of the political year in Europe 1963. March 1964*, pp. 37-41. Vir: European Navigator, www.ena.lu (12. junij 2007).

¹³² Na srečanju Sveta EFTA junija 1961 so Portugalska, Švedska in Švica zagovarjale kolektivna pristopna pogajanja vseh držav članic EFTA. Velika Britanija se s tem predlogom ni strinjala. Zato so članice EFTA sprejele kompromisno rešitev, ki bi zaščitila vse članice EFTA, ne glede na njihov odnos z ES (Londonski sporazum). EFTA kot celota kasneje v pristopnih pogajanjih med Veliko Britanijo in ES ni imela nobene vloge. Kandidatke za članstvo v ES so sicer obveščale ostale države EFTA o svojih dogovorih v pristopnih pogajanjih. Zanimivo je tudi, da Velika Britanija Londonskega sporazuma v drugem krogu pogajanj ni več omenjala. Na srečanju v Haagu leta 1969 so se namreč dogovorili, da bodo z državami EFTA, ki niso zaprosile za članstvo v ES potekala vzporedna pogajanja, na katerih si je Velika Britanija zagotovila status opazovalke. Več o Londonskem sporazumu glej v *EFTA Bulletin: Special Relationship: EFTA and the European Community as Actors in European Free Trade*, 2-2000, str. 4. Dostopno na:

21. decembra 1962, torej v času prvih pristopnih pogajanj z ES, je Velika Britanija z ZDA podpisala sporazum glede jedrskega oboroževanja (t. i. Sporazum iz Nassaua), ki so ga ZDA ponudile tudi Franciji, vendar ga je zavrnila.¹³³ Le tri tedne po podpisu tega sporazuma, 14. januarja 1963, je general de Gaulle na tiskovni konferenci v Parizu sporočil, da Francija podaja veto na članstvo Velike Britanije, ker dvomi v njeno politično voljo glede članstva.¹³⁴ Veliki Britaniji je de Gaulle ponudil možnost pridruženega članstva, ki jo je kasneje užaljeno zavrnila. S tem dejanjem je pokazal, da njegovi razlogi za veto niso bili povezani zgolj z interesi Francije znotraj ES, ki bi jih članstvo Velike Britanije ogrozilo. Bal se je tudi jedrskega sodelovanja med Veliko Britanijo in ZDA, ki bi v primeru britanskega pristopa k ES okrepilo odvisnost Evrope in ZDA. Njegov veto je bil interpretacija podpisa pogodbe iz Nassaua (Massip 1969: 1). Sporazum iz Nassaua naj bi po mnenju generala de Gaulla pomenil, da je Velika Britanija v svoji obrambni politiki odvisna od ZDA (Gillie 1963: 9).¹³⁵ Eden izmed razlogov, ki jih je naštel na tiskovni konferenci je bil, da je Velika Britanija premalo kontinentalna. Francoski veto ni bil sporen, saj je glede na določila Pogodb za sprejem nove članice potrebna soglasna odločitev vseh članic. Problematičen je bil njegov način - tiskovna konferenca, ne da bi Francija predhodno o tem obvestila ostale države članice. S tem se je pričela kriza evropske integracije. Vprašanje širitve je bilo postavljeno na stranski tir, prva pristopna pogajanja Velike Britanije so bila prekinjena 29. januarja 1963.

V času med prvo in drugo prošnjo Velike Britanije je poskušala ES doseči dogovor glede financiranja skupne kmetijske politike oziroma proračuna ES ter dokončati skupni trg skladno z urnikom, ki ga je predvidevala Pogodba EGS. Glavni razlog številnih kriz ES v sredini šestdesetih je bila predvsem de Gaullova politika do Evrope, s katero je želel utrditi vodilni položaj Francije v Evropi, zato je nasprotoval nad-nacionalni naravi ES in se zavzemal za medvladno sodelovanje med članicami. Kriza je dosegla vrhunec leta 1965 s t.i. krizo 'praznega sedeža', ko so francoski predstavniki prenehali sodelovati pri aktivnostih

<http://secretariat.efta.int/Web/Publications/EFTABulletin/EFTABulletin/EFTABulletinFebruary2000.pdf> (12. junij 2007).

¹³³ S tem sporazumom je ZDA Veliki Britaniji prodala jedrsko orožje Polaris, ki je predstavljal del britanskega prispevka za oboroževanje v okviru zveze Nata. ZDA so želele, da bi sporazum podpisala tudi Francija in bi tako dosegla usklajeno jedrsko oboroževanje držav Nata oziroma bi preprečila samostojen razvoj jedrskega orožja ostalih držav zaveznic.

¹³⁴ Press conference by President de Gaulle, Paris, 14th January 1963 v Western European Union Assembly-General Affairs Committee: A retrospective view of the political year in Europe 1963. March 1964, pp. 20-22. Vir: European Navigator, www.ena.lu (12. junij 2007).

¹³⁵ Moravcsik je za prvi francoski veto ugotovil, da je de Gaulle uporabljal ekonomske razloge nasprotovanja članstvu Velike Britanije veliko bolj konsistentno in bolj pogosto kot geopolitične. Očitek de Gaulla, da Velika Britanija ni dovolj kontinentalna, Moravcsik zato razume v kontekstu strukture britanskega gospodarstva (Moravcsik 2000: 11). Glede odnosa Velike Britanije z ZDA pa je de Gaulle obsojal predvsem njuno prizadevanje glede liberalizacije evropske trgovine brez vključevanja kmetijstva. V razpravi glede de Gaullovega stališča do članstva Velike Britanije je bistveno, da je svoje argumente proti članstvu Velike Britanije utemeljil na legitimnih načelih skupnosti in s tem uspel zaustaviti njen pristop, ne da bi s tem ogrozil kredibilnost Francije, medtem ko njegovi resnični motivi za pogojevanja članstva niso tako pomembni. V skladu s Schimmelfennigovo razlago kolektivnih odločitev ES/EU za širitev se je de Gaulle ujel v t.i. retorično past: ko bi se Velika Britanija strinjala z vsemi njegovimi zahtevami, med katerimi je najbolj poudarjal skupno kmetijsko politiko, njenemu članstvu ne bi mogel več legitimno nasprotovati. Tega se je zavedal Georges Pompidou in zato sam predlagal sklic konference šefov vlad ali držav članic v Haagu leta 1969, na katerem so se članice končno uspele dogovoriti glede prve širitve in pogojev za začetek pristopnih pogajanj.

ES.¹³⁶ De Gaulle se je zavedal, da se 1. januarja 1966 začne tretja faza prehodnega obdobja Pogodbe EGS, kar je pomenilo zamenjavo soglasnega glasovanja s sistemom glasovanja s kvalificirano večino za večino odločitev Sveta EGS. Ker članice še vedno niso sprejele odločitve o financiranju skupne kmetijske politike, se je de Gaulle bal, da bi ga ostale članice preglasovale. Ta situacija je prvič resno ogrozila delovanje ES, saj je odsotnost Francije v glasovanju znotraj Sveta preprečila kakršenkoli razvoj ES. Kriza se je končala 29. januarja 1966 s sprejemom luksemburškega kompromisa, ki je omogočil državam članicam, da so lahko nasprotovale odločitvi Sveta, ki jo je sprejel s kvalificirano večino, če so menile, da odločitev Sveta resno ogroža njihov nacionalni interes.¹³⁷ Francija se je po sedmih mesecih vrnila v Svet v zameno za zadržanje soglasnega odločanja za zadeve, ki so imele zanjo velik nacionalni pomen, to pa je bilo predvsem financiranje presežkov francoskega kmetijstva.

V času krize ES je leta 1964 v Veliki Britaniji na volitvah zmagala laburistična stranka, ki je bila glede članstva v ES notranje bolj razdeljena kot konzervativna stranka.¹³⁸ V prvih letih vladanja je okrepila svoje delovanje v okviru EFTA, ki je do leta 1966 vzpostavila prosto trgovinsko območje za industrijske izdelke vseh držav članic EFTA. Prav tako je Velika Britanija ukinila vse carine v trgovini z Irsko, ni pa bila pripravljena spremeniti svoje zunanje carinske stopnje, ker bi s tem izgubila trgovinske ugodnosti z državami Commonwealtha. Novi predsednik vlade Harold Wilson je zato želel na političnem področju ponovno okrepiti odnos z ZDA in državami Commonwealtha, ki so se vedno bolj oddaljevale od britanskega vpliva.¹³⁹ Velika Britanija je v primerjavi z članicami ES dosegala počasnejšo rast gospodarstva in se je soočala z deficitom plačilne bilance. Wilson je oddajo druge prošnje za članstvo utemeljil predvsem z ekonomskimi razlogi, kljub temu, da je še vedno močno poudarjal enake politične motive kot v začetku šestdesetih let - strah, da bo Velika Britanija izrinjena iz odločanja v mednarodni skupnosti. Velika Britanija je bila izločena iz skupnega trga ES, ki je predstavljal zanjo vedno pomembnejše tržišče. Glavni cilj britanske politike do Evrope po de Gaullovem prvem vetu je postal, da se izogne trgovinski izolaciji in se pod čim bolj ugodnimi pogoji vključi v skupni trg (Moravscik 1998: 223).

Velika Britanija je 11. maja 1967 oddala drugo prošnjo za članstvo v ES in v njej ni več postavljala nobenih pogojev, kot je to storila v prvi prošnji.¹⁴⁰ Danska je drugo prošnjo

¹³⁶ 1. julija 1965 Francija prekinila pogajanja o financiranju skupne kmetijske politike, ker se države nikakor niso uspele dogovoriti glede načina stalnega financiranja skupne kmetijske politike. Francoskim predlogom je nasprotovala predvsem Nemčija, ki je bila največja uvoznica evropske hrane. Francoska vlada je odpoklicala svojega stalnega predstavnika v Bruslju. Od takrat naprej je francoska delegacija bojkotirala vse sestanke Sveta in Odbora stalnih predstavnikov.

¹³⁷ Država, ki se je sklicevala na nacionalni interes, je imela pravico nasprotovati sprejemu odločitve s kvalificirano večino. V takih primerih je Svet nadaljeval z razpravo dokler ministri držav članic niso oblikovali skupne rešitve. Nov mehanizem odločanja, ki ni bil v duhu ustanovitvene pogodbe, so morale sprejete vse naslednje kandidatke, vendar je v razširjeni skupnosti povzročal še večje težave, ker je večje število članic postopek odločanja še upočasnilo. Končal se je šele s Stutgardsko deklaracijo leta 1983.

¹³⁸ Levo usmerjeni laburisti so članstvu nasprotovali, medtem ko so bolj sredinski člani s podporo sindikatov članstvo v ES podpirali (Moravscik 1998: 166).

¹³⁹ Izvoz Velike Britanije v ES se je med leti 1960 in 1962 povečal za 55%, v države EFTA pa le za 32%. Vzpredno se je izvoz Velike Britanije v države Commonwealtha močno zmanjševal: med leti 1955 in 1965 se je zmanjšal iz 50% na 25% deleža celotnega izvoza, britanski izvoz v ES pa se je v enakem obdobju povečal iz 12% na 25% (Vir: Moravscik 1998: 167).

¹⁴⁰ The United Kingdom's application for membership (11 May 1967) v EEC Bulletin, June 1967, No 6, p. 8. Vir: European Navigator, www.ena.lu (12. junij 2007).

oddala isti dan kot Velika Britanija, Irska pa dan pred njima. Šefi vlad in držav članic so 29. in 30. maja 1967 na konferenci v Rimu zadolžili Svet, da prouči vse tri prošnje za članstvo in tako se je formalno začel postopek širitve.¹⁴¹ Komisija je 29. septembra 1967 tokrat skladno z 237. členom Pogodbe EGS na zahtevo Sveta pripravila mnenje o prošnjah Velike Britanije, Danske in Irske za članstvo v ES.¹⁴² V tem mnenju je Svetu priporočila začetek pogajanj z državami prosilkami, zadržala pa si je pravico podati dokončno mnenje glede članstva kasneje, ko bo jasno stališče Velike Britanije ali prevzame vse zahtevane pogoje, dogovorjene v pristopnih pogajanjih. V tem mnenju je Komisija obnovila pogoje, ki jih morajo prosilke izpolniti pred članstvom. Splošno sprejeto pravilo je bilo, da sprejmejo celotno ureditev znotraj ES, ki je nastala pred njihovim pristopom, še posebej je v mnenju Komisija omenila postopen prevzem skupne carinske stopnje in ostalih pravil delovanja carinske unije, prevzem vseh načel in izvedbenih pravil skupnih politik na ekonomskem, socialnem, finančnem in kmetijskem področju ter njihovo postopno izvajanje, pogodbene obveznosti ES s tretjimi državami ter celoten institucionalni okvir ES. Zahtevala je tudi, da se kandidatke strinjajo z rešitvami glede nadaljnjega razvoja Skupnosti, ki so jih oblikovale države članice, predvsem na področju monetarne politike, znanosti in tehnologije vključno z jedrsko energijo ter financiranja skupnih aktivnosti, vključno s skupno kmetijsko politiko ter politiko do tretjih držav. Komisija je poudarila, da širitev ne sme ogroziti razvoja Skupnosti.¹⁴³

General de Gaulle je že na samem začetku drugih pogajanj, 27. novembra 1967, ponovno na tiskovni konferenci oznanil veto na članstvo Velike Britanije in ji zopet ponudil možnost pridruženega članstva. Na tej konferenci je ponovil razloge prvega veta. Menil je, da Velika Britanija še ni pripravljena na članstvo, saj kljub zagotovitvi, da je pripravljena izpolniti zahtevane pogoje pristopa, še vedno nadaljuje s svojo neevropsko politiko.¹⁴⁴ Francoski predsednik je bil trden v svoji nameri, da 'dokonča' ES po svojih merilih, preden Velika Britanija postane članica s pravico soodločanja.¹⁴⁵ Kljub temu je Komisija 2. aprila 1968 pripravila mnenje o problemih, ki izhajajo iz prošenj za članstvo.¹⁴⁶ V mnenju je Komisija predlagala postopek, s katerim bi se kandidatke pripravile na članstvo (kasneje formalno oblikovanega v predpristopni proces), vendar je moralo biti obdobje priprave časovno omejeno z datumom pristopa novih članic, ki bi ga določile države članice. Šele po

¹⁴¹ »Šefi držav in vlad so nato razpravljali o prošnjah za članstvo Velike Britanije, Irske in Danske ter se dogovorili, da vprašanje preuči Svet ministrov, kot to zahtevajo Pogodbe«. The Rome Summit Conference, 29-30 May 1967. Communiqué. EEC Bulletin, No, 7, July 1967, str. 29-30 (4. odstavek).

¹⁴² Opinion on the Applications for Membership received from the United Kingdom, Ireland, Denmark and Norway for Submission to the Council. Title V: Conclusions. COM (67)750, 29 September 1967 v EEC Bulletin, November 1967, No 11, pp. 5-6. Dostopno na: <http://aei.pitt.edu/1321/> (12. maj 2007).

¹⁴³ Prav tam.

¹⁴⁴ Press conference by President de Gaulle (27th November 1967) v Western European Union Assembly-General Affairs Committee: A retrospective view of the political year in Europe 1967. March 1968, pp. 152-154. Vir: European Navigator, www.ena.lu (12. junij 2007).

¹⁴⁵ De Gaullov naslednik Georges Pompidou je v govoru na konferenci šefov držav in vlad v Haagu, 1. decembra 1969, pojasnil pomen 'dokončanja', ki ga je definiral kot »konec prehodnih obdobjih Pogodbe EGS na področju skupnega trga in dokončen sprejem finančne uredbe« (Vir: glej opombo 152). V bistvu je Pompidou vztrajal na sprejemu odločitve o stalnem sistemu financiranja skupne kmetijske politike, kar je bil pogoj Francije za začetek pristopnih pogajanj (Moravcsik 1998: 215 in 224).

¹⁴⁶ Opinion submitted by the Commission to the Council on certain problems resulting from the applications for membership received from the United Kingdom, Ireland, Denmark and Norway v EC Bulletin, 1968, No Supplement N°4, pp. 3-4. Dostopno na: <http://aei.pitt.edu/972/> (16. februar 2007).

izteku pripravljalnega obdobja je Komisija nameravala skladno z 237. členom Pogodbe podati mnenje glede izpolnjevanja pogojev članstva.

Kriza ES se je nadaljevala vse do 10. julija 1969, ko je novi francoski predsednik Georges Jean Raymond Pompidou sklical tiskovno konferenco, na kateri je predlagal srečanje šefov vlad in držav članic ES. Na tem srečanju naj bi se dogovorili o treh vprašanjih, ki bi rešili krizo evropskega integracijskega procesa. Ta vprašanja so bila: dokončanje, globitev in širitev (Urwin 1995: 139). Pompidou je želel obnoviti proces evropske integracije, ki je vključeval tudi širitev. Pripravljen je bil soglašati s pristopom Velike Britanije, vendar šele takrat, ko bodo članice dokončno rešile vprašanje financiranja skupne kmetijske politike in sprejele načrt oblikovanja Ekonomske in monetarne unije (EMU). To odločitev je sprejel, ko je ES predsedovala Nizozemska, ki si je za prednostno nalogo v času predsedovanja zadala doseči soglasje za širitev. Ker se je nizozemski zunanji minister Joseph Luns zavedal, da bo Francijo v to težko prepričal, je celo zagrozil, da ne izključuje možnosti političnega povezovanja evropskih držav izven ES brez Francije, če ne bo prenehala s svojo gaullistično politiko (Pieroni 1969b). Svet je 23. julija 1969 obnovil postopek preučitve prošelj za članstvo Velike Britanije, Danske, Irske in Norveške ter prosil Komisijo, da obnovi svoje mnenje, ki ga je pripravila septembra 1967. Komisija je 1. oktobra 1969 objavila mnenje glede prošnje za članstvo vseh štirih prosilk.¹⁴⁷

Konferenca šefov vlad in držav članic ES se je začela 1. decembra 1969 v Haagu in je bila eden najpomembnejših dogodkov za ES od njenega nastanka. Na njej so države članice sklenile, da bodo postopno oblikovale skupno monetarno politiko, usklajevale socialne politike in izrazile soglasje za širitev ES (Urwin 1995: 138-139). Izid srečanja je bil skladen s predvidevanji: francoski predsednik Pompidou se je strinjal s pristopom Velike Britanije, ko so ostale članice sprejele odločitve o dokončnem oblikovanju in delovanju skupne kmetijske politike in razvoju evropske monetarne politike (Pieroni 1969a: 1).¹⁴⁸ Na tem srečanju je bilo oblikovano klasično načelo širitve: ES mora vzporedno reševati trojno vprašanje: dokončanja, globitve in širitve (Redmond 2004: 42).¹⁴⁹

V povezavi s širitvijo je razprava potekala glede dveh ključnih vprašanj: datuma začetka pristopnih pogajanj in samega postopka širitve. Obe vprašanji sta pomembno zaznamovali politiko širitve ES. Nemški kancler Willy Brandt je predlagal začetek pristopnih pogajanj s prosilkami spomladi 1970, torej po dokončni rešitvi vprašanja financiranja skupne kmetijske politike. Predlagal je tudi vzporedna pogajanja z državami EFTA, v katerih bi se dogovorili glede oblik sodelovanja med ES in tistimi članicami EFTA, ki niso zaprosile za članstvo v ES.¹⁵⁰ Italijanski predsednik vlade Mariano Rumor je poudaril, da morajo članice

¹⁴⁷ Mnenje Komisije je objavljeno v Aide-memoire from the Commission to the Conference, 19 November 1969. Bulletin of the EC, January 1970, No 1, Volume 3, pp. 16-18. Dostopno na: European Navigator www.enu.lu (4. oktober 2007).

¹⁴⁸ Tako po tej, kot tudi po naslednjih širitvah, kjer je prihajalo do podobnih situacij sprejemanja odločitev tik pred širitvijo ali celo zaradi pristopa novih članic, je bilo težko izvajati odločitve, ki so jih sprejele stare članice tudi v imenu novih. Danes se tega zavedajo vse institucije in predvsem Komisija pri pripravi predlogov deluje v interesu prihodnje razširjene EU.

¹⁴⁹ Kasneje, ko so bila prehodna obdobja ES zaključena, le dvojno vprašanje: globitve in širitve.

¹⁵⁰ Statement of Willy Brandt (1 December 1969) v Bulletin of the European Communities. February 1970, No. 2, pp. 35-36. Dostopno na: European Navigator www.enu.lu (4. oktober 2007)

med seboj uskladiti predlog postopka širitve in hkrati sprejeti odločitev o natančnem datumu začetka pogajanj, zato je predlagal, da se pristopna pogajanja začnejo konec marca 1970.¹⁵¹ Francoski predsednik Pompidou je nasprotoval natančno določenemu datumu in je zagovarjal stališče, da se pristopna pogajanja začnejo po sprejetju odločitve o financiranju skupne kmetijske politike in glede monetarne politike.¹⁵² Na koncu so države članice sprejele naslednjo formulo: pripravljalno delo (oblikovanje skupnega pogajalskega stališča ES) mora biti končano v prvi polovici leta 1970, takoj za tem pa se lahko začnejo pristopna pogajanja.¹⁵³ Ta kompromis je bil ključnega pomena za prvo širitev.

Glede širitvenega postopka je luksemburški premier predlagal pogajanja na podlagi skupnega stališča, ki ga pripravi Komisija na enak način, kot je bila praksa v pogajanjih s tretjimi državami.¹⁵⁴ Ugotovili so, da je bil postopek, ki so ga izpeljali po oddaji prvih prošenj neustrezen, ker je potekal v obliki pogajanj med posameznimi državami članicami in prosilkami in da mora Skupnost oblikovati skupno pogajalsko stališče. Na ta način bi v pristopnih pogajanjih pomembno vlogo morala odigrati Komisija. Srečanje v Haagu je bilo pomembno tudi zato, ker so na njem sprejeli pogoje za začetek samih pogajanj o pristopu, kar je želel predvsem francoski predsednik.¹⁵⁵ Pomembna je predvsem 13. točka sklepov konference, v kateri so naštetih predpogoji za začetek pristopnih pogajanj (haaska načela): »Država prosilka mora sprejeti pogodbe in njihove politične cilje, vse odločitve, ki so bile sprejete na podlagi Pogodb (sekundarna zakonodaja) ter sprejete opcije glede razvoja Skupnosti v prihodnosti.«¹⁵⁶

Svet se je 22. aprila 1970 v zvezi z 'dokončanjem' odločil, da bo skupni proračun ES vpeljal postopoma. Prihodke ES bodo sestavljali prihodki držav članic iz carin na uvožene proizvode iz tretjih držav, vsi prelevmani na uvoz kmetijskih izdelkov ter prispevki držav članic iz naslova davka na dodano vrednost (DDV). Države članice so se odločile tudi za povečanje proračunskih pristojnosti Evropskega parlamenta in se dogovorile, da bo večina izdatkov iz proračuna ES namenjena financiranju skupne kmetijske politike. Pot za širitev je bila tako odprta.

V Veliki Britaniji so laburisti na splošnih volitvah 18. junija 1970 izgubili, zato so se pristopna pogajanja odvijala pod vodstvom konzervativne stranke, ki jih je v imenu Velike Britanije vodil predsednik vlade Edward Heath. Pogajanja so se začela 30. junija 1970 v Luksemburgu. Postopek je bil bolj formalen v primerjavi s prvim poskusom in je temeljil na

¹⁵¹ Address by Mariano Rumor v Bulletin of the European Communities. February 1970, No. 2, pp. 43-47. Dostopno na: European Navigator www.enu.lu (4. oktober 2007).

¹⁵² Statement by Georges Pompidou (The Hague, 1 December 1969) v Bulletin of the European Communities. February 1970, No. 2, pp. 33-35. Dostopno na: European Navigator www.enu.lu (4. oktober 2007).

¹⁵³ Déclaration de Georges Pompidou à l'O.R.T.F. (2 décembre 1969) v La politique étrangère de la France. 2e semestre 1969. Dostopno na: European Navigator www.enu.lu (4. oktober 2007).

¹⁵⁴ Statement by Pierre Werner, in Bulletin of the European Communities. February 1970, No 2, pp. 47-53. Dostopno na: European Navigator www.enu.lu (4. oktober 2007).

¹⁵⁵ V naslednjih širitvah so bili pogoji, ki jih mora izpolniti država prosilka za pridobitev statusa kandidatke tudi formalizirani v okviru zaključkov srečanj Evropskega sveta ter vključitve v besedilo Pogodbe EU.

¹⁵⁶ Communiqué of the meeting of Heads of State or Government of the Member States at The Hague (1 and 2 December 1969) v Membership of the European Communities: Implications for Ireland, Laid by the Government before each House of the Oireachtas, April 1970. Dublin: The Stationary Office, April 1970, pp. 109-112. Dostopno na: European Navigator www.enu.lu (4. oktober 2007).

skupnem stališču ES.¹⁵⁷ Predsedujoči Svetu je na otvoritvi pogajanj predstavil skupno stališče in metodo pristopnih pogajanj. Naštel je haaška načela, ki jih morajo kandidatke izpolniti pred pristopom.¹⁵⁸ Komisija je pripravila seznam vseh aktov Skupnosti, tudi neobjavljenih in seznam formalnih stališč in izjav članic v okviru Sveta, ki so bila še vedno aktualna. Pravilo v pogajanjih je bilo, da se problemi rešujejo s prehodnimi obdobji in ne s spremembo obstoječih pravil. Glede prehodnih obdobji je predsedujoči povedal, da se lahko uporabljajo le, če so nujno potrebna, vendar morajo vsebovati točen urnik prilagoditve. Prehodna obdobja na področju prostega pretoka z industrijskimi izdelki in na področju vzpostavitve enotnega kmetijskega trga morajo biti časovno usklajena.¹⁵⁹ Prav tako morajo biti prehodna obdobja enaka za vse države pristopnice. Vse Pogodbe o pristopu morajo stopiti v veljavo na isti dan. Po predstavitvi skupnega pogajalskega stališča Skupnosti so svoja stališča predstavile tudi kandidatke. V imenu Velike Britanije je to storil britanski sekretar za finance Anthony Barber, ki je potrdil pripravljenost Velike Britanije, da sprejme haaška načela in izpostavil vprašanje britanskega prispevka v proračun, skupne ribiške politike, uvoza karibskega sladkorja in novozelandskega masla.¹⁶⁰

Čeprav so bili pogoji pristopa tokrat jasni in Velika Britanija v drugi prošnji za članstvo ni navedla nobenega pogoja in izpostavila nobenega vprašanja, je Heath v pristopnih pogajanjih ponovno vztrajal na nekaterih starih zahtevah. Predvsem se je bal skupne zunanje carinske stopnje, ki bi dokončno ukinila privilegiran odnos med Veliko Britanijo in državami Commonwealtha. Države članice pa niso bile več pripravljene popustiti zahtevam Velike Britanije, saj niso želele ponovno oslabiti integracijskega procesa na račun članstva Velike Britanije, kot se je to zgodilo v prvem poskusu pristopa. Pogajanja leta 1970 so potekala pod izrazito drugačnimi pogoji kot v letih 1963 in 1967. Od takrat je ES oblikovala skupno pogajalsko stališče oziroma politiko do širitve in tudi ostale politike so zaživele ter se pokazale kot uspešne in vredne truda. Skupni trg je bil dokončan in pravni red, ki ga je morala prevzeti Velika Britanija, je bil veliko obsežnejši. Tudi za Veliko Britanijo se je situacija spremenila. Trgovina z državami Commonwealtha se je v šestdesetih stalno zmanjševala in predstavljala vedno manjši delež v britanski zunanji trgovini (Macleod 1974, Urwin 1995: 117-119, Moravscik 1998: 167). Njeno gospodarstvo je doživljalo krizo in je nujno potrebovalo konkurenčnost dinamičnega evropskega tržišča. Delež britanske zunanje trgovine z ES se je povečeval in bi zato pristop lahko izboljšal njeno plačilno bilanco. Velika Britanija

¹⁵⁷ Pogajalsko izhodišče Skupnosti in države prosilke (1972) objavljeno v: *The Enlarged Community: Outcome of the negotiations with the applicant States* v EEC Bulletin, January 1972, No Supplement 1/1972, pp. 19-21. Dostopno na: http://aei.pitt.edu/957/01/enlargement_1972_outcome.pdf (10. september 2006).

¹⁵⁸ Haaška načela prvič definirajo pravni red Skupnosti, ki ga mora prevzeti kandidatka. Ta definicija je do danes ostala nespremenjena.

¹⁵⁹ V interesu Velike Britanije je bilo, da ima čim daljša prehodna obdobja za vzpostavitev prostega pretoka s kmetijskimi izdelki, ki jih je uvažala po ugodni ceni iz svojih nekdanjih kolonij in čim krajša prehodna obdobja za industrijske izdelke, ki jih je kot industrijska država izvažala na evropsko tržišče. To pa je bilo v nasprotju predvsem z interesi Francije, ki je želela razširiti skupni trg za izvoz svojih kmetijskih proizvodov. Enaka petletna prehodna obdobja za kmetijske in industrijske izdelke so bila zato kompromisna rešitev, ki bi prinesla koristi obema nasprotujočima stranema (Vir: *European Economic Community: Statement by Geoffrey Rippon*, London, 10 December 1970, in *Parliamentary Debates, 1970-1971*, No. 808; fifth series, pp. 690-691. Dostopno na: *European Navigator*, www.ena.lu (4. oktobra 2007).

¹⁶⁰ Speech by Anthony Barber, Luxembourg, 30th June 1970, v *Bulletin de documentation*. 01.07.1970, No 4; 26e année, pp. 8-10. Dostopno na *European Navigator*, www.ena.lu (4. oktobra 2007).

se je zavedala, da bi prilagoditev zakonodaje in institucij, ki je bila nujna zaradi pristopa spodbudila modernizacijo industrije. Zato je v teh pogajanjih omejila svoje zahteve na ožja ključna vprašanja. Tudi čas pristopa je bil za Veliko Britanijo enako pomemben kot sama vsebina pogajanj, ker je želela zaključiti s pogajanjem pred splošnimi volitvami februarja 1974. Heath je želel v pogajanjih doseči pogoje za članstvo, ki bi bili v javnosti sprejeti kot zadovoljivi.¹⁶¹

Nazoren primer, da so kandidatke dolžne sprejeti vse odločitve oziroma skupne politike, je bil sprejem skupne ribiške politike, ki jo je ES sprejela na dan, ko so se formalno pričela pogajanja z Veliko Britanijo. Kljub temu, da bi ES s sprejetjem politike lahko počakala, tega ni storila in je pohitela s sprejemom novega pravnega reda na področju ribištva in s tem iz pogajanj izključila bodoče članice in njihove interese. Za najtežje vprašanje v pristopnih pogajanjih se je izkazalo vprašanje prispevka Velike Britanije v proračun ES, ki je bilo povezano z vsemi ostalimi vprašanji. Francija je zahtevala, da Velika Britanija plača celoten znesek od prvega dne pristopa, kar bi ogrozilo njeno že tako slabo plačilno bilanco. Šlo je za problem neto proračunskega položaja Velike Britanije, ker bi kot članica ES morala plačevati v proračun ES visok prispevek, upravičena pa bi bila le do majhnega deleža sredstev iz naslova skupne kmetijske politike. Države članice niso želele spreminjati težko dogovorjenih pravil glede določanja višine njihovih prispevkov v proračun ES.¹⁶² Francija je od Velike Britanije v pristopnih pogajanjih zahtevala tudi umaknitev funta kot mednarodne rezervne valute ter sodelovanje v prihodnjem oblikovanju skupne valute. Pri tej zahtevi Francija ni uspela, kar se je izkazalo šele kasneje, ko je Velika Britanija kot polnopravna članica dosegla trajni odmik od pravnega reda na področju monetarne politike.¹⁶³

Na področju skupne kmetijske politike sta bili pomembni vprašanja v pogajanjih uvoz karibskega sladkorja in novozelandskega masla, ki sta bili rešeni različno. Prvi je bil rešen neformalno z obljubo ES, da ga bo rešila po širitvi v okviru politike do prekomorskih ozemelj, ko bo potekla veljavnost druge Yaoundé konvencije. Obljubo je ES izpolnila leta 1975 s podpisom Lomé pogodbe, ki je sovpadal s prenehanjem veljavnosti sporazuma med Veliko Britanijo in državami Commonwealtha iz leta 1951, na osnovi katerega je Velika Britanija zagotavljala določeno količino uvoza sladkorja po dogovorjeni ceni.¹⁶⁴ Rešitev za

¹⁶¹ Edini resni nasprotnik je bila v tem času le še Zdrženje industrije Commonwealth držav (Commonwealth Industries Association), medtem ko Nacionalna kmečka zveza od leta 1962 izrazi podporo članstvu Velike Britanije v ES (Moravscik: 168-169).

¹⁶² Vprašanje glede prispevka Velike Britanije v pogajanjih ni bilo ustrezno rešeno in se je ponavljalo vse do leta 1984, ko je bila na srečanju Evropskega sveta v Fontainbleuju sprejeta dolgoročnejša rešitev glede zmanjšanja prispevka Velike Britanije. V prvi širitvi je rešitev temeljila na določitvi višine prispevka države pristopnice v proračun Skupnosti, ne da bi bila upoštevana tudi upravičenost te države do prejemkov iz proračuna Skupnosti. Ker je iz naslova skupne kmetijske politike Velika Britanija prejela manj sredstev kot ostale članice je bil zato po pristopu k ES britanski neto proračunski položaj slabši kot pred njim. Velika Britanija je zato leta 1984 postala upravičena do rabata – oblike plačila ES Veliki Britaniji za izboljšanje njenega neto položaja (Vir: Council Meeting, Fontainbleau, 25 – 26 June 1984. EC Bulletin 6-1983, pp. 7 – 13, Budgetary Imbalances).

¹⁶³ ES v času pristopanja Velike Britanije še ni oblikovala skupne ekonomske in monetarne politike, zato je Velika Britanija kot članica dosegla trajni odmik od pravnega reda na področju EMU in ni prešla v tretjo fazo EMU, prevzema skupne valute, kljub temu, da je britanski predsednik vlade Heath pred podpisom pristopne pogodbe zagotovil, da bo Velika Britanija sodelovala pri oblikovanju skupne valute (Vir: glej opombo 167).

¹⁶⁴ Ta sporazum je prenehal veljati leta 1974. Franciji je podoben sporazum z njenimi nekdanjimi kolonijami potekel leta 1975 in je bila glede nadaljnje ureditve odnosa z nekdanjimi kolonijami odvisna od glasu Velike Britanije, ki je bila takrat že polnopravna članica.

novozelandsko maslo pa je bila dokončna še pred pristopom, kar se je kasneje izkazalo za manj ugodno, kot če bi to vprašanje Velika Britanija reševala kasneje v pogojih članstva.¹⁶⁵

Zadnji pomembni mejnik v pristopnih pogajanjih Velike Britanije je bilo srečanje med francoskim predsednikom Pompidoujem in britanskim predsednikom vlade Heathom, 20. in 21. maja 1971, ki je potekalo neprekinjeno enajst ur za zaprtimi vrati. Na srečanju sta se dogovorila glede skupne kmetijske politike, višine britanskega prispevka v proračun ES in mednarodne vloge funta. Pompidou je po srečanju zagotovil, da ne bo ponovno blokiral širitve in se bo trudil za doseg rešitve vprašanj, ki so bila za Veliko Britanijo v pristopnih pogajanjih neugodno rešena. Srečanje je bilo pomembno tudi za razvoj britanskega javnega mnenja glede članstva v ES. Ob oddaji prve prošnje za članstvo je bila to tema, o kateri javnost ni imela mnenja in ni bila del politične kampanje, po tem srečanju pa je postalo vprašanje članstva del opozicijske propagande Harolda Wilsona. Pompidou je v intervjuju za francoski radio povedal, da mu je na srečanju uspelo pridobiti zagotovilo Heatha glede sprejetja dokončnosti skupnega trga, predvsem prevzem preferenciala ES, ki pomeni, da se članice oskrbujejo s hrano prioriteto znotraj ES in ne iz držav Commonwealtha.¹⁶⁶ Omenil je tudi prevzem luksemburškega kompromisa in pripravljenost Velike Britanije sodelovati pri oblikovanju skupne valute.¹⁶⁷ To zadnje vprašanje sta zaključila zelo odprto v smislu, da ga ni potrebno reševati takoj, ker je za enkrat še izven obsega pravnega reda Skupnosti (Mallet 1971).¹⁶⁸

Države kandidatke so 30. maja 1971 formalno predstavile svoja pogajalska izhodišča. Prvotno je Velika Britanija zahtevala prehodna obdobja na štirih področjih: kmetijstvo, industrija, prost pretok kapitala in prilagoditev davčne zakonodaje. Glede prvih dveh ES ni imela pripomb. Glede prostega pretoka kapitala je bilo stališče ES, da zadovoljivo zaščito zagotavljajo določila Pogodbe (člena 108. in 109). Za prevzem skupne carinske stopnje je bilo

¹⁶⁵ V pristopnih pogajanjih so se države dogovorile glede metode določanja cene uvoza masla tudi po izteku prehodnega obdobja. Po petih letih naj bi Svet ponovno odločal o tem vprašanju, glede katerega si je Francija pridržala pravico veta, ki ji je po luksemburškem kompromisu seveda pripadala. Francija je želela poudariti predvsem dejstvo, da gre le za prehodno obdobje in ne stalno izjemo (Lecerf 1971). Velika Britanija se je bala, da brez dokončne rešitve glede uvoza masla ne bi uspela pridobiti soglasja Nove Zelandije, ki je imela glede članstva Velike Britanije v ES neformalno možnost veta, saj britanski parlament ne bi ratificiral Pogodbe o pristopu, če se s pogoji pristopa novozelandska vlada ne bi strinjala.

¹⁶⁶ Preferencial ES bi po oceni britanske vlade, ki jo je julija 1971 objavila v Beli knjigi o posledicah članstva v ES, ki ga je objavila britanska vlada julija 1971, povzročil, da bi se maslo, sir in govedina (proizvodi, ki jih je Velika Britanija uvažala iz nekdanjih kolonij) podražili med 50 do 100% (Vir: The truth about the Common market, London: Common Market Safeguards Campaign, pp. 1-15. Dostopno na European Navigator, www.ena.lu).

¹⁶⁷ Interview of Mr. Pompidou, President of the French Republic, on French radio and television (24 June 1971) v Western European Union Assembly-General Affairs Committee: A retrospective view of the political year in Europe 1971. November 1972, pp. 207-209. Dostopno na European Navigator, www.ena.lu (4. oktobra 2007).

¹⁶⁸ Šefi vlad ali držav članic so se prvič strinjali glede ustanovitve EMU na srečanju na vrhu v Haagu decembra 1969. Takrat so se dogovorili, da mora EMU biti dokončana do leta 1980. Na podlagi te odločitve je Svet leta 1970 ustanovil Wernerjevo skupino, da je pripravila načrt za vzpostavitev EMU. Wernerjevo poročilo je bilo potrjeno na srečanju šefov vlad ali držav članic v Parizu 19. do 21. oktobra 1972 (Vir: Report to the Council and the Commission on the realization by stages of economic and monetary union in the Community, Luxembourg, 8 October 1970. Dostopno na: http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documentation/chapter5/19701008en72realisationbystage.PDF (4. oktober 2007)). Kasneje so morale države članice priznati, da je šlo za preveč ambiciozen načrt. Leta 1974 so na prvem srečanju Evropskega sveta cilj sicer ponovno potrdili, vendar so časovni okvir vzpostavitve EMU razveljavili.

dogovorjeno petletno prehodno obdobje s petimi stopnjami postopnega zmanjševanja carin. Obdobje zmanjševanja carin je bilo enako za industrijske in kmetijske proizvode. Dogovor glede prevzema skupne zunanje carine je bil težji. Velika Britanija je uspela pridobiti posebne ugodnosti za nekatere proizvode v trgovini s Commonwealth državami, vendar so bile vse zgolj prehodne narave.¹⁶⁹ Neskladnost trgovinskega odnosa Velike Britanije z državami Commonwealtha in razvojne politike ES je bil rešen z odločitvijo o možnosti kasnejšega pristopa držav Commonwealtha k Yaoundé konvenciji. Posledica tega dogovora je bil podpis Lomé konvencije, ki je uskladila trgovinsko ureditev vseh članic z afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami v razvoju ter predvidela tudi razvojno pomoč. Glede trgovine z državami EFTA je bil sprejet dogovor, da bodo članice ES podpisale sporazum z vsemi državami EFTA in zato ohranitev posebnega odnosa med njimi in Veliko Britanijo ne bo potrebna. Sprejeto je bilo tudi načelo, da je vsaka odločitev začasna, dokler pogajanja v celoti niso dokončana.¹⁷⁰

Spodnji dom britanskega parlamenta je 28. oktobra 1971 potrdil podpis Pogodbe o pristopu in s tem odobril pristop Velike Britanije k ES na osnovi pogojev, ki jih je v pogajanjih dosegla konzervativna vlada. Komisija je podala svoje mnenje o pristopu 19. januarja 1972, v katerem se je strinjala s pristopom vseh kandidatk.¹⁷¹ Konzervativna vlada je 22. januarja 1972 v imenu Velike Britanije podpisala Pogodbo o pristopu Velike Britanije, Danske, Irske in Norveške k ES. Spodnji dom je Pogodbo o pristopu ratificiral 13. julija 1972, zgornji dom pa 20. septembra 1972. Pogodba o pristopu je stopila v veljavo 1. januarja 1973. Vendar s tem širitveni proces še ni bil dokončan. Dogodki, ki so sledili so zaznamovali kasnejši razvoj politike širitve.

Ko je leta 1974 na volitvah v Veliki Britaniji pod vodstvom Harolda Wilsona spet zmagala laburistična stranka, je zahtevala ponovna pogajanja glede pogojev pristopa Velike Britanije in razpis referendumu glede članstva, ki ga je v opoziciji zahtevala že pred podpisom Pogodbe o pristopu k ES. To je bil tudi del njene predvolilne kampanje. Tako je 1. aprila 1974 v Luksemburgu britanski zunanji minister James Callaghan Svetu ministrov predstavil novo britansko vladno politiko do ES.¹⁷² Sporočil je zahtevo nove laburistične vlade po ponovnih pogajanjih, ki je upala da bo dosegla bolj ugodne pogoje za Veliko Britanijo, predvsem glede prispevka v proračun.¹⁷³ Države članice so bile tokrat pripravljene na nekatere koncesije. Zato so 14. do 15. decembra 1974 na srečanju Evropskega sveta v Parizu dogovorile, da bodo ustanovile Evropski sklad za regionalni razvoj, namenjen financiranju najmanj razvitih regij, ki so se soočale s težavami zaradi prestrukturiranja svoje industrije. S tem je Velika Britanija postala upravičena do večjih prihodkov iz proračuna ES. Poleg tega so se dogovorile glede

¹⁶⁹ Uvoz indijskega sladkorja in čaja ter za trgovino z Malto, Ciprom in Gibraltarjem.

¹⁷⁰ Statement by Geoffrey Rippon (London, 10 December 1970) v Parliamentary Debates. 1970-1971, No 808; fifth series, pp. 690-691. Dostopno na European Navigator, www.ena.lu (4. oktobra 2007).

¹⁷¹ Dokumenti o pristopu kraljevine Danske, Irske, Kraljevine Norveške ter Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska k Evropskim skupnostim. Uradni list Evropskih skupnosti, št. L 291, 19. november 1979.

¹⁷² Statement by James Callaghan (Luxembourg, 1 April 1974) v EC Bulletin, 1974, No 3, pp. 14-19. Dostopno na European Navigator, www.ena.lu (4. oktobra 2007).

¹⁷³ Trgovina z državami Commonwealtha z Veliko Britanijo leta 1974 ni bila več tako pomembno vprašanje, saj Nova Zelandija ni dosegala izvoznih kvot masla, ki jih je Velika Britanija dosegla v pogajanjih (Macleod 1974).

popravka mehanizma o prispevku v Proračun ES.¹⁷⁴ Evropski svet se je na srečanju 10. in 11. marca 1975 v Dublinu odločil zmanjšati prispevek Velike Britanije. Sprejel je korektivni mehanizem za delno povračilo Velike Britanije iz naslova DDV in določil zgornjo mejo prispevka države članice v proračun ES.

Britanska vlada je 5. junija 1975 razpisala nacionalni referendum glede članstva v ES in svojo odločitev argumentirala s tem, da volivci niso bili seznanjeni z dejstvom, da se pridružujejo Skupnosti s političnimi cilji (Cameron 2004: 3). Parlament zato ni imel mandata volivcev glede članstva v ES, ker to vprašanje ni bilo del predvolilne kampanje konzervativne stranke in naj bi imeli zato pravico, da se do tega vprašanja ponovno opredelijo (Schröder 1971). Izid referenduma je bil pozitiven in Velika Britanija je ostala članica pod enakimi pristopnimi pogoji.¹⁷⁵

2.1.1.2. Danska

Spremembe v mednarodni skupnosti po koncu druge svetovne vojne so močno vplivale tudi na položaj Danske. V drugi svetovni vojni jo je okupirala Nemčija, kar je pomenilo neuspeh politike nevtralnosti, ki se ji je odpovedala in se leta 1949 pridružila Natu.¹⁷⁶ Sodelovanje z ZDA in Veliko Britanijo je videla kot protiutež sodelovanju med kontinentalnimi evropskimi državami, ki jim ni zaupala (Rasmussen 2005: 49). Dansko je od Evrope ločil poseben univerzalen model države blaginje, ki ga je financirala iz davkov. Ohranitev tega modela je zanjo predstavljala ključni element nacionalne suverenosti, hkrati pa je bila tudi eden izmed motivov, ki so vplivali na odločitev, da postane članica ES. Za ohranitev dragega socialnega modela je potrebovala gospodarsko rast, ki bi jo lahko dosegla le kot članica ES.

Danska je etnično homogena država brez nerešenih mejnih vprašanj ter brez religioznih ali regionalnih delitev. Glavni družbeni konflikt izvira iz strankarskega sistema, ki temelji le na družbeno-ekonomski stratifikaciji ter tesnih odnosih političnih strank z interesnimi organizacijami (Rasmussen 2006). Zato je za danski proces približevanja ES značilno iskanje političnega konsenza med štirimi strankami, ki so tradicionalno močno podpirale predloge Vlade.¹⁷⁷ Z gospodarskega vidika je Danska manjša država z omejenimi naravnimi viri in zato močno odvisna od njihovega uvoza. Tradicionalno je imela visoko

¹⁷⁴ Meetings of the Heads of State or Government, Paris, 10 December 1974. EC Bulletin, No. 12 1974, str. 6 – 13, Regional policy: odstavki 22 do 37.

¹⁷⁵ Volilna udeležba je bila 64%, od tega se je 67,2% volivcev opredelilo za članstvo v ES (Vir: Referendum on Danish accession to the EEC, European Navigator, www.ena.lu.)

¹⁷⁶ Zanimivo je, da njen glavni argument proti članstvu v ES, izguba nacionalne suverenosti, pri članstvu v Natu ni igral pomembne vloge, ker naj bi se pravila Nata ne nanašala neposredno na državljanke, temveč le na državo (Hedegaard 2004: 5).

¹⁷⁷ Kmečka liberalna stranka (KLS) zastopa interese kmetov, po letu 1945 pa se je razvijala tudi v urbano stranko. Konzervativna stranka tekmuje z KLS za položaj največje desne stranke. Zastopa predvsem interese industrije in trgovine. Socialna liberalna stranka (SLS) je nastala po razdoru KLS in zastopa interese malih kmetovalcev in modrih in belih ovratnikov različnih sektorjev. Socialdemokratska stranka (SDS) je od leta 1945 najmočnejša stranka. Zastopa interese nižjega in nižjega srednjega sloja ter upokojujencev. Njeno moč na politični levici je prvič resno ogrozila Socialistična ljudska stranka, ki je nastala leta 1958 po razpadu Komunistične stranke. Z krepitvijo danske države blaginje v šestdesetih letih je stranka pridobivala glasove nekdanjih volivcev SDS. Parlament pri sprejemanju odločitev praviloma sledi družbenim interesom, če obstaja večina vsaj dveh interesnih skupin (Rasmussen 2006).

specializirano, izvozno usmerjeno kmetijstvo, glavni tržišči pa sta bili tako kot za članice ES Nemčija in Velika Britanija.¹⁷⁸ Industrijski sektor je bil v nasprotju s kmetijstvom odvisen od domačega trga. Če je danska želela doseči ekonomsko rast, je morala modernizirati svoj industrijski sektor ter ga preusmeriti v izvoz. Njena odvisnost od uvoza in izvoza je bila razlog, da se je zavzemala za liberalizacijo mednarodne trgovine, saj ji je omejevanje izvoza povzročalo stalne težave plačilne bilance. Cilj je želela uresničiti v okviru Organizacije za evropsko gospodarsko sodelovanje – *Organisation for European Economic Co-operation* (OEEC), vendar ji to ni uspelo, ker je ta organizacija vpeljala neuravnoteženo liberalizacijo. Sprostila je le kvantitativne omejitve ne pa carinskih, ki so bile na Danskem v primerjavi z drugimi članicami zelo nizke.

Danska je po ustanovitvi ESPJ in Sveta Evrope spremila svojo ustavo. Dopolnila je njen 20. člen, ki se nanaša na predajo suverenosti mednarodnim institucijam.¹⁷⁹ S spremembo 20. člena ustave je želela opredeliti način prenašanja pristojnosti na mednarodne organizacije, da bi zavarovala nacionalno suverenost (Hedegaard 2004: 5). Danska vlada mora skladno z določili ustave razpisati referendum v petih primerih, med katerimi je tudi »predaja suverenosti mednarodnim organizacijam«. Danska vlada lahko svoje ustavno določene pristojnosti prenese z zakonom na mednarodne institucije. Za sprejem takega zakona ustava predvidi kar 5/6 večino v Parlamentu ali pa razpis referenduma, na katerem se mora vsaj 30% volivcev izjasniti za sprejem zakona in večina volivcev, ki se udeleži referenduma ni proti njegovemu sprejemu.¹⁸⁰

Ob ustanovitvi EGS je Danska zavrnila možnost članstva predvsem zaradi enake odločitve Velike Britanije. V času podpisa Rimskih pogodb je bila Velika Britanija zanj pomembnejše izvozno tržišče kot Nemčija, s katero je imela podpisane tudi bilateralne sporazume glede izvoza kmetijskih izdelkov (Moravscik 1998: 190). Na voljo je imela še dve alternativni možnosti: članstvo v EFTA in oblikovanje proste trgovine v okviru nordijskega sodelovanja.¹⁸¹ S to politiko je danska vlada nadaljevala v drugi polovici petdesetih let s sodelovanjem pri oblikovanju nordijske carinske unije. Ker je kmetijski lobi potreboval večji izvozni trg, je vlada svoji nordijski politiki dodala cilj, da bo nordijska carinska unija postala del širšega prosto-trgovinskega območja in mu obljubljala podpis bilateralnega sporazuma z ES, česar pa ni nikoli uresničila. Kot majhna država je za gospodarsko rast nujno potrebovala dostop do večjega trga znotraj ES, zato je bila njena želja po ekonomski rasti močnejša kot so bile njene zunanjepolitične usmeritve (Sonne 2006: 1).

Članstvo v EFTA ni rešilo problema t.i. 'tržnega razkola' njenih največjih izvoznih trgov: Nemčije (ES) in Velike Britanije (EFTA), kar je imelo najhujše posledice za kmetijski sektor.¹⁸² Ker Nemčija in Velika Britanija nista bili del skupne tržne ureditve, je bilo za

¹⁷⁸ Do leta 1950 je kmetijstvo predstavljalo 70% njenega celotnega izvoza (Rasmussen 2005: 50).

¹⁷⁹ Zaradi te ustavne spremembe je bilo vprašanje evropske integracije na Danskem od samega začetka pomembno politično in javnomnenjsko vprašanje.

¹⁸⁰ 20. člen danske ustave.

¹⁸¹ Zakon o priključitvi EFTA je bil sprejet z navadno večino in ne 5/6, skladno z 20. členom ustave, ker ni šlo za prenos suverenosti.

¹⁸² Industrija je v tem obdobju dosegala rast, ki je bila posledica liberalizacije trgovine v okviru EFTA. Povečal se je njen izvoz na dinamičen švedski trg, kar je zadostovalo za rast industrijskega sektorja. Oblikovanje skupne kmetijske politike je imelo za Dansko katastrofalne posledice na njene glavne izvozne artikle: jajca, perutnino,

Dansko še bolj pomembno, da je sledila Veliki Britaniji v njenem procesu približevanja ES (Hedegaard 2004: 4). Zunanji minister Jens Otto Krag je septembra 1961 želel od parlamenta pridobiti podporo odločitvi vlade, da odda prošnjo za članstvo v EGS.¹⁸³ Poudaril je, da mora Danska oddati prošnjo za članstvo istočasno kot Velika Britanija. Danska si je za razvojni cilj postavila polno zaposlitev, povečanje izvoza, nadaljevanje industrijskega razvoja, rast življenjskega standarda in izboljšanje socialne prednosti, kar bi lahko dosegla le kot članica EGS.

10. avgusta 1961 je danski zunanji minister Jens Otto Krag predsedujočemu Svetu ministrov predal prošnjo za članstvo v EGS. V prošnji je omenil »nekatero posebne zahteve danskega gospodarstva in družbe, vključno z Grenlandijo in Ferskimi otoki«.¹⁸⁴ Svet EGS je 27. septembra 1961 odgovoril, da soglasno potrjuje začetek pogajanj z Dansko in jo povabil na začetni sestanek v Bruslju, 25. oktobra 1961.¹⁸⁵ Pogajanja med leti 1961 in 1963 so bila neproblematična in bi najverjetneje uspela, če Francija ne bi vložila veta na članstvo Velike Britanije. Takrat je bil celoten širitveni proces ustavljen za vse države prosilke, kljub temu, da je bil francoski veto namenjen le Veliki Britaniji.¹⁸⁶

V šestdesetih letih 20. stoletja so bili kratkoročni ekonomski interesi glavni razlog za dansko odločitev, da se pridruži ES. Članstvo v ES je ostalo privlačno zanj tudi v sedemdesetih letih, čeprav je nasprotovala nadaljnji politični integraciji in ideji nad-nacionalnosti. Na političnem področju se je bolj nagibala k nordijskemu sodelovanju, ki kljub nad-nacionalnim značilnostim za Dansko ni predstavljal problema, ker je imela z ostalimi nordijskimi državami enako vizijo socialne demokracije in države blaginje (Hedegaard 2004: 3). Glede članstva v ES je imela pomisleke predvsem glede prenosa suverenosti na skupne institucije, bila je negotova glede političnih ciljev Rimske pogodbe, bala se je poslabšanja socialnega položaja svojih delavcev in oslabitve države blaginje. Upala pa je na prihodke iz naslova skupne kmetijske politike ter na pozitivne učinke, ki bi jih prinesla carinska unija. Zato je, še preden je postala članica ES, v šestdesetih letih uzakonila sistem nacionalnih subvencij za podporo kmetijstvu, ki je bila skladna z načeli skupne kmetijske politike. Dodatni motiv Danske je bil geografskega značaja: leži v središču severne Evrope in meji na Nemčijo, zaradi česar so bile povezave s članicami močnejše kot so jih imele druge skandinavske države. Na Danskem je tako zmagal ekonomski realizem, kar pa ne pomeni, da so bili prebivalci nad članstvom navdušeni.¹⁸⁷

Države članice ES članstvu Danske niso nikoli nasprotovale. Francijo je skrbelo le njeno nasprotovanje politični integraciji, vendar je bila v tej širitvi osredotočena predvsem na

sir in živo živino. Od leta 1961 je začela s subvencioniranjem kmetijske proizvodnje, tako da so med leti 1968 in 1969 tretjino dohodka v kmetijstvu predstavljale subvencije za kmetijsko pridelavo. Od članstva v ES so pričakovali predvsem dvig cen kmetijskih proizvodov.

¹⁸³ Statement by Jens Otto Krag in the Danish Parliament (3 August 1961). Vir: European Navigator, www.ena.lu (12. november 2006).

¹⁸⁴ Denmark's application for membership (10 August 1961). Vir: European Navigator, www.ena.lu (12. november 2006).

¹⁸⁵ Reply by the Council of the European Economic Community (27 September 1961). Vir: European Navigator, www.ena.lu (12. november 2006).

¹⁸⁶ Glej opombo 188.

¹⁸⁷ Un mariage de raison v Le Monde. 04.10.1972, No 8 622; 29e année, p. 1. Dostopno na European Navigator, www.ena.lu (4. oktobra 2007).

Veliko Britanijo.¹⁸⁸ Članice so Dansko videle kot most do ostalih skandinavskih držav, kar je dejansko bila. Ekonomsko pa zaradi svoje majhnosti ne bi povzročila večjih težav za proračun ES. Glavna zaveznica Danske v njenem pristopnem procesu je bila Nemčija. Za Dansko je bila podpora Nemčije pomembna tudi zato, ker je v pristopnih pogajanjih opozarjala članice ES na posebne probleme skandinavskih držav, za razliko od Francije, ki je opozarjala le na posebnosti britanskega vključevanja (Allers 2006: 4).

Po francoskem vetu leta 1963 bi danska vlada težko pridobila 5/6 večino v Parlamentu, saj samostojna oddaja prošnje za članstvo v ES brez Velike Britanije ne bi upravičila vseh ekonomskih argumentov. V prvem poskusu širitve je Danska ugotovila, da bi njena pristopna pogajanja najverjetneje uspela, vendar bi za ratifikacijo pristopne pogodbe potrebovala široko podporo parlamenta, ki pri odločanju upošteva mnenje interesnih skupin. V kolikor bi Danska postala članica ES brez Velike Britanije, ne bi rešila omenjenega tržnega razkola med ES in EFTA (industrijskimi in kmetijskimi družbenimi interesi) in bi zato vlada težko pridobila soglasje parlamenta ali pozitiven referendumski izid za pristop k ES, kot to zahteva njena ustava. Notranjepolitični konsenz glede članstva v ES je temeljil na podpori glavnih interesnih organizacij, te pa so do dokončanja skupne kmetijske politike podpirale le sočasen pristop z Veliko Britanijo.¹⁸⁹ Danska se je kot majhna in nekdanj nevtralna država bala politične integracije, ki jo je zagovarjala njena največja širitvena zaveznica Nemčija. Nadaljevala je sodelovanje v okviru EFTA, bilateralni trgovinski sporazum z Nemčijo iz leta 1958 pa ji je kratkoročno pomagal zadovoljiti izvozne interese njenega kmetijskega sektorja (Rasmussen 2006: 20). Zavzemala se je tudi za okrepitev sodelovanja nordijskih držav. Ko je razvoj skupne kmetijske politike začel ogrozati dolgoročni izvoz njenih kmetijskih proizvodov v Nemčijo, je bila ogrožena podpora domačih interesnih skupin. Sedem let čakanja med prvo in drugo prošnjo je za Dansko pomenilo velike probleme v zunanji trgovini, za katere je bila edina rešitev polnopravno članstvo v ES (Rasmussen 2005: 55). Parlament je zato predlog vlade za oddajo druge prošnje za članstvo podprl z več kot 5/6 večino, saj se je bal da bo izgubil podporo interesnih skupin, če se ne bi odločil za pristop k ES.

Danska je 11. maja 1967 oddala drugo prošnjo za članstvo, v kateri ni izpostavila nobenih zahtev oziroma odstopanj od določil Pogodb in ni zahtevala posebnih prehodnih obdobj, želela se je pogajati le o položaju Grenlandije¹⁹⁰ in Ferskih otokov.¹⁹¹ Zavedala se je,

¹⁸⁸ De Gaullov prvi veto leta 1963 je bil namenjen le Veliki Britaniji, Dansko in Norveško pa je še posebej povabil, da nadaljujeta s pogajaji. De Gaulle je bil kljub temu, da je bila Danska zanesljiva zaveznica v okviru zveze Nata, pripravljen soglašati s članstvom Danske, ker po njegovem mnenju ne bi ogrozala dokončanja ureditve skupne kmetijske politike (Moravscik 1998: 190). De Gaulle se sicer nikoli ni poglobil v danske specifične probleme in ni imel interesa oblikovati posebnega stališča. To je prepustil Nemčiji, sam pa se je obnašal kot neodvisen pogajalec (Allers 2006: 6). Tudi Pompidou je imel glede vključevanja Danske podobno stališče kot njegov predhodnik de Gaulle.

¹⁸⁹ Do dokončanja skupne kmetijske politike je imel razkol danskega izvoznega trga med EFTA in ES manjše posledice tako na industrijski kot na kmetijski sektor. Prvi je dosegal v tem obdobju rasti cen industrijskih izdelkov zaradi liberalizacije trgovine v okviru EFTA, glavni izvozni trg za dansko industrijo pa je predstavljal švedski trg. Za kmetijski sektor pa je dokončno oblikovanje skupne kmetijske politike imelo močne negativne posledice na njene glavne kmetijske izvozne artikle: jajca, perutnina, sir in živina (Rasmussen 2006).

¹⁹⁰ Grenlandija je bila danska kolonija, ki je postala formalno del njenega ozemlja šele leta 1953. Ko se je Danska leta 1970 pripravljala na članstvo v EGS so prebivalci Grenlandije glasovali na referendumu proti članstvu. Kljub temu je kot del Danske morala postati članica ES. Leta 1978 ji je danski parlament podelil samoupravo znotraj Danske. Njena lokalna oblast je razpisala referendum glede članstva v ES, na katerem so se

da je njeno članstvo popolnoma odvisno le od uspeha pristopnih pogajanj ES z Veliko Britanijo, zato je želela biti vključena v pogajanja med Veliko Britanijo in ES, predvsem glede trgovine s prehrabnimi izdelki, ki so predstavljali pomemben del njenega izvoza v Veliko Britanijo. Zaposila je za dodatna pojasnila na področju socialne politike in pravice ustanavljanja. Glede vprašanja Grenlandije in Ferskih otokov je svoje pogajalsko stališče oblikovala kasneje, po posvetovanju z oblastmi teh ozemelj in na osnovi razgovorov predlagala možne ureditve odnosa z ES. Posebnost je predstavljala predvsem ekonomska odvisnost teh ozemelj od zaslužkov iz ribištva.

Ko je bila na srečanju šefov vlad in držav članic ES v Haagu decembra 1969 sprejeta politična odločitev glede širitve, se je Danska vlada nemudoma pričela pripravljati na pristopna pogajanja. Vzporedno je nadaljevala pogajanja za ustanovitev Nordeka (carinske unije skandinavskih držav), ki so se začela leta 1968 in se nadaljevala do leta 1970, ko so Švedska, Norveška, Danska in Finska dosegle dogovor glede besedila Pogodbe o ustanovitvi Nordeka.¹⁹² Ko je postalo jasno, da Francija ne bo več nasprotovala članstvu Velike Britanije, si je Finska zaradi bojzani poslabšanja odnosov s SZ premislila in ni podpisala pogodbe o ustanovitvi Nordeka.¹⁹³

Spomladi 1970 je pripravo pogajalskih izhodišč koordiniralo ministrstvo za zunanje zadeve. Posvetovalo se je z vsemi interesnimi skupinami, vendar je njihov vpliv v primerjavi s prvimi pripravami omejilo. Danska vlada se je odločila za taktičen pristop: polno sodelovanje v skupni kmetijski politiki. Cilj Danske v teh pogajanjih je bil jasen: čim hitrejši prevzem (brez prehodnih obdobj) skupne kmetijske politike zaradi plačil, ki bi jih prejela iz naslova te politike in čim manjša izguba nacionalne suverenosti, ki je za Dansko pomenila socialni model, nordijsko sodelovanje, zunanjo in varnostno politiko ter monetarno politiko. Pogajanja Danske so bila neproblematična, z izjemo politične integracije, kjer so poudarjali ohranitev nacionalne neodvisnosti. Za uspešno dokončanje pogajanj so se kot ključna izkazala štiri vprašanja: (1) čim krajša prehodna obdobja za skupno kmetijsko politiko, ki bi zagotovila

23. februarja 1982 njeni prebivalci odločili proti članstvu, zato je zapustila ES. Razlog so bili predvsem inuitsko govoreči Eskimi, ki so menili, da imajo države članice na področju ribištva (predvsem Nemčija) preveč pravic v njenih obalnih vodah. Od 1. januarja 1984, ko je bila zaradi izstopa Grenlandije dopolnjena Pogodba ES, je njen odnos z ES/EU urejen v okviru ureditve odnosov s prekomorskimi državami in ozemlji. Ta status ji za razliko od ostalih držav ne zagotavlja sredstev iz Evropskega razvojnega sklada. Status je pridobila pod pogojem, da z ES podpiše ribiški sporazum, ki ji zagotavlja finančno nadomestilo v obliki letnega plačila v zameno za dostop držav članic do njenih ribiških virov (Bainbridge 1998: 292).

¹⁹¹ Ferski otoki glede urejanja notranjih zadev uživajo visoko stopnjo avtonomije. Odločili so se, da ostanejo zunaj ES. Tako člen 299(6)(a) Pogodbe ES vsebuje kratko določilo, da »se Pogodba ne uporablja za Ferske otoke«. Odločitev so sprejeli predvsem zaradi dolgoročnega interesa ES/EU do neomejenega dostopa do ribiških voda. Ferski otoki imajo z EU podpisani 2 pogodbi: Ribiški sporazum (omogoča državam članicam EU in Ferskim otokom dostop do obalnih ribolovnih virov EU in Ferskih otokov) in trgovinski sporazum (določa ukinitve carin ter količinskih omejitev) (Murray 2001).

¹⁹² Nordijske države so bile zaradi možnosti hitreje ekonomske rasti (ekonomije obsega, večja konkurenčnost in možnost tehnološkega napredka) zainteresirane za razvoj skupne nordijske trgovinske politike v okviru carinske unije. Na ta način bi izboljšale svojo pogajalsko izhodišče nasproti EGS, razvile nordijski trg ter utrdile teren za nadaljnjo mednarodno ekonomsko sodelovanje (Sonne 2006: 14).

¹⁹³ SZ je namreč razumela Nordek, zaradi enega izmed njegovih ciljev, da se poveže z ES, kot unijo pod dominacijo Nata (Sonne 2006: 16). Za natančnejšo analizo glede finsko-sovjetskega odnosa glej poglavje o Finski, stran 94).

ugodnosti članstva od samega začetka, (2) zaščita danskega socialnega modela, (3) pravica nakupa zemljišč s strani državljanov držav članic in (4) evropsko politično sodelovanje.

Danska je želela doseči v pogajanjih glede skupne politike doseči čim krajša prehodna obdobja, torej obratno kot Velika Britanija. Zato si je Danska v pristopnih pogajanjih na področju skupne kmetijske politike za zaveznico izbrala Francijo, ki je bila zagovornica hitrega prevzema te politike. Danska je oblikovala pogajalsko stališče, ki je bilo podobno stališču ES in tako upala na uspešen izid pogajanj na tem področju. Čeprav britansko stališče na področju skupne kmetijske politike za Dansko ni bilo ugodno, se je zavedala, mu ne sme nasprotovati, če želi doseči svoj najpomembnejši cilj: istočasni pristop Danske in Velike Britanije. Zato je maja 1971 z Veliko Britanijo dosegla kompromis: Velika Britanija se je v pristopnih pogajanjih strinjala s prevzemom skupne kmetijske politike od prvega dne članstva, cene uvoženih kmetijskih izdelkov iz držav članic pa bi povečevala postopoma, kar bi v prehodnem obdobju oškodovalo danske kmete, ki so svoje izdelke izvažali v Veliko Britanijo. Danska je za izpad dohodka teh kmetov v prvih letih po pristopu dosegla povračila iz proračuna ES (Rasmussen 2005: 56-58). Tudi glede vprašanja finančnega prispevka v proračun je bila Danska razdvojena. Po eni strani je tako kot Velika Britanija želela v pristopnih pogajanjih doseči, da bi se njen prispevek v proračun Skupnosti povečeval postopoma, hkrati pa se je zavedala, da je vprašanje prispevka v proračun ključno za pristop Velike Britanije. Kljub vsemu se je odločila, da bo od ES zahtevala enako obravnavo kot za Veliko Britanijo. ES je zahtevi Velike Britanije glede postopnega povečevanja prispevka popustila in Danska je sprejela izid pogajanj med Veliko Britanijo in ES.

Za danski model socialne politike (univerzalističen in financiran iz davkov) je prevzem določil Rimske pogodbe pomenil dve težavi. Prva je bila omejevanje svobode danskih delodajalcev pri pogajanjih glede plač v industrijskem sektorju in pokojninski sistem za kategorijo upokojencev, ki so dalj časa živeli v tujini. Trajnih odmikov Danska na teh dveh področjih ni uspela doseči, vendar jih je v pristopnih pogajanjih diskretno rešila tako, da je uspela v pogojih članstva ohraniti danski model države blaginje, kar je bilo ključno vprašanje za danske državljane (Rasmussen 2006: 26). Negativni učinki pristopa (npr. pokojninska reforma) so bili zgolj kratkoročne narave. Drug problem je predstavljala pravica evropskih državljanov do nakupa danskih zemljišč. Danska se je bala, da bodo Nemci pokupili počitniška zemljišča ob obali, zato je predlagala petletno prehodno obdobje in konec leta 1971 v zahtevi uspela (Rasmussen 2006: 63).

Načrti glede oblikovanja EMU so predvidevali ukinitvev nacionalnih pristojnosti na področju fiskalne in finančne politike, kar bi Danski onemogočilo prerazporeditev davkov za financiranje socialnega modela države blaginje. Tega načrta države članice niso uspele potrditi v času pristopnih pogajanj Danske, kar je bilo za njo ugodno, saj bi v nasprotnem primeru imela težave pri sprejetju pogojev pristopa tako z vidika financiranja socialne politike, kot tudi prevzema skupne valute. Danska je glede na varnostno-politično orientacijo tako kot Velika Britanija atlantska država, kar pomeni, da se je zavzemala za sodelovanje v okviru zveze Nato. Evropsko politično sodelovanje (EPS) je bilo v času njenega pristopanja institucionalno umeščeno izven pravnega reda ES, prav tako se države članice niso odločile,

da bodo v politično sodelovanje vključile obrambno in varnostno politiko.¹⁹⁴ Danska pa ni bila naklonjena niti pripravljenosti držav članic, da razpravljajo o vprašanju skupne obrambne politike. Za njeno vlado je bilo pomembno le, da evropsko politično sodelovanje ne bi ogrozilo danske atlantske zunanje politike in je morala o tem prepričati tudi svoje volilno telo.

Sama pogajanja so bila za Dansko tako ekonomsko kot politično uspešna. Dansko kmetijstvo je bilo upravičeno do prihodkov iz naslova skupne kmetijske politike od prvega dne članstva, industrija pa si je zagotovila večletno prehodno obdobje za prilagoditev skupnemu trgu. Kritika nasprotnikov članstva na Danskem je vedno izhajala iz političnih posledic in ne iz konkretnih rešitev pogajanj, ki so bile za Dansko ugodne.¹⁹⁵ Volilna propaganda pred referendumom je stalno poudarjala ekonomske prednosti, zato so volivci na referendumu podprli širitev, kljub temu, da so nasprotovali politični integraciji. Na Danskem je 2. oktobra 1972 potekal referendum glede pristopa k ES, na katerem je bila volilna udeležba izjemno visoka (90,1%), kar je pokazalo, da je vprašanje članstva za volivce pomembno. Za članstvo se je opredelilo 63,4% volivcev, vendar je bil prvi referendum v zvezi z ES tudi edini res pozitiven.¹⁹⁶

2.1.1.3. Irska

Odnos Irske in Velike Britanije je kljub temu, da so bila njuna pogajalska izhodišča v marsičem različna, vplival na možnosti Irske postati članica ES. Bila je kmetijska država in zato močno zainteresirana za prevzem skupne kmetijske politike, podobno kot Danska. Njeni motivi pa so bili v primerjavi z ostalima kandidatkami specifični in so bili predvsem politične narave. Članstvo v ES je videla kot možnost za dokončno utrditev svoje neodvisnosti od Velike Britanije, za kar je potrebovala gospodarsko rast, ki bi jo lahko dosegla znotraj ES zaradi zagotovljenih cen kmetijskih izdelkov, večjih možnosti za neposredne tuje investicije.¹⁹⁷ Drugi motiv, prav tako političen, je bilo pričakovanje, da bo ena izmed pozitivnih posledic članstva v ES integracija južnega in severnega dela otoka.¹⁹⁸

¹⁹⁴ EPS je dobilo pravno podlago šele v Enotni evropski listini (EEL) leta 1986.

¹⁹⁵ Glavni nasprotniki članstva v ES so prihajali iz starejše generacije SDS, predstavnikov nižjega in srednjega sloja oziroma članov sindikatov. Zaradi vedno večje moči Socialne liberalne stranke, ki je predstavljala alternativno stranko na politični levici, je želela SDS zamenjati vodstvo stranke z mlajšimi člani. Vprašanje članstva v ES pa je povzročalo razkol med starejšo in mlajšo generacijo SDS, zato so njeni mlajši člani prestopali k Socialni liberalni stranki. Ker bi glasovanje v danskem parlamentu glede članstva v ES potekalo ravno v času parlamentarnih volitev, se je predsednik vlade bal, da ne bi uspel pridobiti zahtevane 5/6 podpore. Zato se je odločil, da bo vprašanje članstva v ES umaknil iz predvolilne politične razprave in razpisal referendum (Rasmussen 2006: 26-27).

¹⁹⁶ Po prvem so imeli na Danskem še pet referendumov, povezanih z evropsko integracijo: ratifikacija Enotne evropske listine (56,2% za, 75,4% volilna udeležba), Maastrichtske pogodbe (50,7% proti ob 83,1% volilni udeležbi); ponovitev za Maastrichtsko pogodbo (56,7% za ob 86,5 % volilni udeležbi), Amsterdamske pogodbe (55,1% za ob 76,2% udeležbi) in za pristop k enotni evropski valuti (53,2% proti ob 87,6% volilni udeležbi).

¹⁹⁷ Britanski parlament je leta 1914 sprejel Zakon o avtonomiji Irske, ki naj bi začel veljati po prvi svetovni vojni. Nezadovoljni Sinn Féin je aprila 1916 v Dublinu začel z velikonočno vstajo, ki jo je brutalno zadušila britanska vojska. Leta 1918 so poslanci Sinn Féina ustanovili prvi neodvisni irski parlament, ki je 21. januarja 1919 razglasil neodvisno Irsko. Sledila je irsko-angleška vojna za neodvisnost. Konec leta 1920 je britanski parlament z Zakonom o Irski vladi priznal omejeno avtonomijo in delitev na severno in južno Irsko. Šest grofij na severu otoka je ta zakon sprejelo in ostalo v Združenem kraljestvu, 26 provinc na jugu pa je sprejem zakona odklonilo. Irska republikanska vojska (IRA) je začela z oboroženim bojem za popolno neodvisnost. Britanska vlada je zopet popustila in decembra 1921 podpisala britansko-irski sporazum, s katerim je južni del postal del Commonwealtha s statusom dominiona. Sledila je vojna med nasprotniki in zagovorniki avtonomije, v kateri so

Med drugo svetovno vojno je Irska ostala nevtralna. Aprila 1949 je Irska izstopila iz Commonwealtha in razglasila neodvisno Republiko Irsko. S tem dejanjem je pretrgala še zadnje politične vezi z Veliko Britanijo, ne pa ekonomskih.¹⁹⁹ Še istega leta je postala članica Sveta Evrope. Po drugi svetovni vojni je Velika Britanija ni povabila med ustanovitvene članice EFTA.²⁰⁰ Velika Britanija je z Irsko ugodno rešila trgovino s kmetijskimi izdelki že leta 1948 z ločenim bilateralnim sporazumom. Leta 1959 je Irska postala pridružena članica EFTA, vendar je bil njen interes usmerjen na prednosti skupne kmetijske politike ES. Samo članstvo v EFTA zanjo ni bilo privlačno, edina prednost, ki jo je videla je bila ta, da bi bile njene možnosti v pogajanjih z ES boljše, če bi nastopala v bloku z ostalimi EFTA državami. Politična integracija ji tako kot Danski ni ustrezala, vendar pa je bilo članstvo v ES njen najpomembnejši notranje in zunanjepolitični cilj in je bila za doseg tega cilja pripravljena izgubiti visoko stopnjo nacionalne suverenosti. Tudi javnost je bila na Irskem vedno naklonjena članstvu v ES. Če ne bi postala članica ES skupaj z Veliko Britanijo, bi imelo to za njo pogubne posledice, saj ni imela nobene druge alternativne možnosti za razvoj. Vendar ji je to pomagalo, da je kljub svoji relativni nerazvitosti postala članica že v prvi širitvi. Irska je v pristopnem procesu vedno sledila Veliki Britaniji, kot članica pa je zavzela samostojno in neodvisno stališče in je pri odločanju v okviru skupnih institucij glasovala skladno s svojimi nacionalnimi interesi.²⁰¹

Iz govora predsednika vlade Seana Lemassa v parlamentu avgusta 1961 glede oddaje prošnje za članstvo je bilo razvidno, da se Irska tako kot Velika Britanija ni dobro zavedala, kakšni bodo pogoji pristopa. Vedela je, da mora prevzeti določila Pogodb v celoti, vendar je predsednik vlade menil, da so pogajanja ključna za doseg specifičnih interesov Irske na področju kmetijstva in industrije. Predsednik vlade je obljubil Parlamentu, da bo vlada po končanih pogajanjih, ko bodo znani pogoji pristopa, objavila Belo knjigo o posledicah članstva, na osnovi katerega bo lahko Parlament naknadno glasoval glede pristopa, s čimer si je pridobil podporo vseh političnih strank, kar je močno olajšalo pogajanja Irske.²⁰²

leta 1923 zmagali zagovorniki neodvisnosti Irske. Irska vlada je postopoma pretrgala vse vezi z britansko vlado. Sedanje republikansko ustavo je Irska sprejela leta 1937. Aprila 1949 je izstopila iz Commonwealtha in pretrgala še zadnje politične vezi z Veliko Britanijo (Vir: Ireland's entry onto the Community, European Navigator, www.ena.lu).

¹⁹⁸ V brošuri, ki je promovirala članstvo v ES pred referendumom leta 1972, je bil eden izmed argumentov za članstvo omenjena tudi »združena Irska« (Fianna Fail. At the door to Europe. Dublin: Referendum Campaign Director Fianna Fail, 1972. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (12. november 2006)).

¹⁹⁹ Glej podatke iz opombe 201.

²⁰⁰ Velika Britanija in ostale članice OEEC so jo uvrstile med t. i. pozabljenih pet držav (skupaj z Grčijo, Islandijo, Španijo in Turčijo) in so tako omejile njen manevrski prostor (Fitzgerald 2001: 11-24).

²⁰¹ Odnos odvisnosti je mogoče opaziti v obeh njenih prošnjah za članstvo v ES leta 1961 in 1967, v katerih je zapisala, da je zaradi njenega posebnega ekonomskega odnosa z Veliko Britanijo in še posebej zaradi njune trgovine s kmetijskimi proizvodi potrebno, da postaneta članici istočasno (Glej: Ireland's application for membership, 10 May 1967). Svoj cilj je nedvomno dosegla, saj se je obseg trgovine med Veliko Britanijo in Irsko po njenem pristopu k ES vidno zmanjšal. Leta 1960 je Irska v Veliko Britanijo izvažala 61% svojega celotnega izvoza, iz Velike Britanije pa uvažala 46%. Leta 2000 je delež izvoza v Veliko Britanijo predstavljal le 22% njenega izvoza, uvoz pa 33% (Coakley 2004: 49).

²⁰² Parliamentary Debates Dáil Éireann - Volume 191 - 01 August, 1961 - Common Market: Ireland's Application for Membership - Statement by Taoiseach: House of the Oireachtas. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (12. november 2006).

Irska je prvo vlogo za članstvo oddala že 31. julija 1961, torej 10 dni pred Veliko Britanijo in 11 dni pred Dansko. Vendar Svet ministrov irske prošnje ni obravnaval niti prej, niti sočasno z dansko in britansko prošnjo, ampak je nanjo odgovoril šele leto kasneje. V svojem odgovoru Irske ni povabil na začetek razgovorov, kot je storil v primeru Velike Britanije in Danske, temveč jo je obvestil, da »bo datum začetka pogajanj dogovorjen po diplomatski poti med vladami članic in irsko vlado«.²⁰³ Vlogo za članstvo v ESPJ je oddala šele 7. januarja 1963, torej le teden dni pred prvim francoskim vetom, medtem ko prošnje za članstvo v Euratomu sploh ni uspela oddati, ker so bila pogajanja že ustavljena. Tako je bila edina prosilka, ki prvih pogajanj sploh ni začela, kljub temu, da je Svet ministrov začel s postopkom, določenim z 237. členom Pogodbe EGS.

Francoski veto sicer ni bil namenjen Irski, vendar so jo prav vse članice ignorirale. Začela je z unilateralnim zmanjševanjem carinskih stopenj: v letu 1963 za 10% in leta 1964 za nadaljnjih 10%. Ker pa ni dobila možnosti začeti s pristopnimi pogajanjmi, je namesto tega uporabila bilateralno diplomacijo. Predsednik vlade je po umiku prošnje obiskal vsa glavna mesta držav članic, s čimer si je zagotovil njihovo podporo v kasnejših pristopnih pogajanjih (Fitzgerald 2006:12-13). Irska in Velika Britanija sta leta 1965 podpisali prosto-trgovinski sporazum, t. i. Anglo-irski sporazum o območju proste trgovine (*Anglo-Irish Free Trade Area*) AIFTA. Na ta način je Irska želela pospešiti pristop k ES in je bila pripravljena sprejeti še večjo odvisnost od Velike Britanije, samo da bi dosegla svoj cilj članstva v ES (Fitzgerald 2006: 6). AIFTA je pomenila nadaljnjo liberalizacijo trgovine in okrepitev konkurenčnost irske industrije, ki bi jo pripravila na delovanje v pogojih skupnega trga ES.

Drugo prošnjo je Irska oddala dan pred Veliko Britanijo in Dansko, 10. maja 1967. V njej je izpostavila željo po čim hitrejšem začetku pogajanj in vzporedni obravnavi z Veliko Britanijo. Želela je biti vključena v pogajanja med Veliko Britanijo in ES glede zadev, ki so vplivale na njen položaj in se je pri tem sklicevala na AIFTA.²⁰⁴ Istočasno je oddala tudi prošnji za Euratom in ESPJ. Irska je bila v pristopnih pogajanjih vedno odvisna od napredka Velike Britanije. Ne le Francija, temveč tudi druge članice za njeno članstvo niso imele interesa. Še največ zadržkov glede članstva Irske je izrazil Luksemburg, največjo podporo pa sta ji nudili Nizozemska in Italija. De Gaulle je Irski ponudi možnost pridruženega članstva, ki jo je Irska zavrnila.²⁰⁵ Komisija v mnenju, ki ga je pripravila o prošnjah za vse štiri države, Irske posebej ni izpostavila, vendar je bilo za Irsko vseeno ugodno, ker je Komisija predlagala začetek pogajanj z vsemi prosilkami istočasno.²⁰⁶

²⁰³ Text of a letter from the President of the EEC Council to Mr. Lemass, Prime Minister of the Irish Republic (23 October 1962) v Western European Union Assembly-General Affairs Committee: A retrospective view of the political year in Europe 1962. March 1963, p. 88. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (12. november 2006).

²⁰⁴ Ireland's application for membership (10 May 1967) v EEC Bulletin, June 1967, No 6, pp. 12-13. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (12. november 2006).

²⁰⁵ Glej: Parliamentary Debates Dáil Éireann - Volume 247 - 23 June, 1970 - Membership of EEC: Motion. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (12. november 2006).

²⁰⁶ Opinion on the Applications for Membership received from the United Kingdom, Ireland, Denmark and Norway for Submission to the Council. Title V: Conclusions. COM (67) 750, 29 September 1967 v EEC Bulletin, November 1967, No 11, pp. 5-6. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (12. november 2006).

Odstop de Gaulla v ničemer ni olajšal položaja Irske. Njegov naslednik Pompidou je imenoval za finančnega in gospodarskega ministra Giscarda d'Estainga, ki je bil znan po izjavah o širitvi brez Irske (Fitzgerald 2006: 16-17). Podobno stališče je imel takratni komisar za kmetijstvo Sicco Mansholt, ki je bil naklonjen le članstvu Velike Britanije. Komisija je končno utišala govorice o njenem negativnem stališču do članstva Irske z objavo mnenja leta 1968.²⁰⁷ Prvič je Irska dobila možnost predstaviti svoja pogajalska stališča 30. junija 1970 v Luksemburgu, skupaj z ostalimi kandidatki. Irska je takrat potrdila sprejem haaških načel. Imela je določena vprašanja, o katerih je želela razpravljati v pogajanjih. Izpostavila je področje kmetijstva, kjer je videla problem predvsem na področju zdravja živali in rastlin, saj kot otoška država ni imela nekaterih bolezni, ki so še vedno obstajale na kontinentu.²⁰⁸ Želela je obdržati preferencialno obravnavo svojih izdelkov na britanskem tržišču, ki ji ga je zagotavljal sporazum iz leta 1965. Na področju industrije je želela doseči zagotovilo za kvote na uvoz nekaterih surovin, ki so bile pomembne za razvoj njene industrije.²⁰⁹

Vsa odprta vprašanja v pristopnih pogajanjih so bila hitro in enostavno rešena. Irska je dosegla ohranitev preferencialne obravnave kmetijskih izdelkov na britanskem tržišču. Uspela je doseči poseben protokol, ki ji je dovolil nadaljevati izvajanje t. i. sheme olajšav glede davka na dobiček od izvoza, s katerim je Irska spodbujala razvoj izvozno usmerjene industrije. Prav tako ji je uspelo zagotoviti posebno dvanajstletno prehodno obdobje za ukinitve zaščitnih ukrepov za avtomobilsko in jeklarsko industrijo. V bistvu ji je ES dovolila, da nadaljuje z lastno razvojno politiko prek finančnih in fiskalnih olajšav. Nekatera vprašanja so ostala odprta tudi po pristopu in jih je ES reševala po izteku petletnih obdobj, kot npr. vpeljava sistema cepljenja, ki bi izboljšal stanje na področju zdravje živali.

Irska vlada je leta 1970 objavila Belo knjigo o posledicah članstva v ES za Irsko.²¹⁰ V tem dokumentu je opravila analizo ekonomskih, socialnih in političnih sprememb, ki bi jih prineslo članstvo. V tem dokumentu ni omenila posledic članstva na nevtralnost Irske, kar je bilo značilno za celoten proces prve širitve. EPS v času širitve ni bilo vključeno v okvir ES in se ni nanašalo na obrambno politiko, kar je Irska tudi poudarjala v referendumski kampanji (Laurson 1997: 2). Irska je bila prva nevtralna država, ki je pristopila k ES.²¹¹ Na ta način njena nevtralnost ni bila prizadeta in jo je uspela ohraniti do danes kot politiko vojaške nevtralnosti.²¹²

²⁰⁷ Opinion submitted by the Commission to the Council on certain problems resulting from the applications for membership received from the United Kingdom, Ireland, Denmark and Norway v EC Bulletin, 1968, No Supplement N°4, pp. 3-4. Dostopno na: <http://aei.pitt.edu/972/> (15. maj 2007).

²⁰⁸ Membership of the European Communities: Implications for Ireland, Laid by the Government before each House of the Oireachtas, April 1970. Dublin: The Stationary Office, April 1970, pp. x-xi; 34-47; 106-108. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (22. januar 2007).

²⁰⁹ Poseben pomen je za Irsko predstavljala avtomobilska industrija, ki je temeljila na uvozi surovin.

²¹⁰ White Paper on the Membership of the European Communities: Implications for Ireland, Laid by the Government before each House of the Oireachtas, April 1970. Dublin: The Stationary Office, April 1970, pp. x-xi; 34-47; 106-108. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (14. november 2006).

²¹¹ Poseben status nevtralnih držav je bil priznan šele s sprejemom Maastrichtske pogodbe. Člen J.4.4. Pogodbe EU »Politika Unije v skladu s tem členom ne posega v posebno naravo varnostne in obrambne politike posameznih držav članic in spoštuje obveznosti nekaterih držav članic po Severnoatlantski pogodbi ter je združljiva s skupno varnostno in obrambno politiko, vzpostavljeno v tem okviru.«

²¹² Irsko Vrhovno sodišče je razsodilo, da mora za ratifikacijo določil glede EPS v EEL Irska spremeniti ustavo na podlagi predhodnega referenduma. EEL je bila sprejeta na referendumu leta 1987 (volilna udeležba je bila

Članstvo v ES je zahtevalo spremembo ustave, kar na Irskem zahteva razpis predhodnega referendumu. Referendum za članstvo je potekal 10. maja 1972. Vlada se je priprav na referendum lotila resno, saj je ustanovila poseben Odbor višjih uradnikov, ki so bili zadolženi za izvedbo referendumske kampanje (Fitzgerald 2006: 37). Udeležba je bila 70,9%, za pa je glasovalo 83,1% volivcev. Na ta referendum se je vlada pripravljala deset let, ko je potrpežljivo čakala na članstvo. Irska je kljub svojemu obrobnemu položaju odlično izvedla pristopni proces in kot članica doživela prepород in samostojnost skladno s pričakovanji, ki jih je imela glede članstva.

2.1.2. DRUGA ŠIRITEV

Ta val širitve predstavljata dva ločena širitvena postopka. Grčija je pristopila samostojno in je danes edina država v zgodovini širitve, ki je podpisala individualno pogodbo o pristopu. Španija in Portugalska pa sta pristopili skupaj nekoliko kasneje. Vseeno te tri države predstavljajo enoten širitveni val, saj je kljub ločenima postopkoma pomembno vlogo odigrala skupinska dinamika. Države prosilke v drugem valu v času nastanka ES niso izpolnjevale širitvenih kriterijev, predvsem pa so bile revnejše od držav članic. Njihov začetni položaj se je torej v marsičem razlikoval od članic, zato je njihov pristop pomembno zaznamoval razvoj načela pogojevanja članstva.

2.1.2.1. Grčija

Grčija se je od ostalih držav članic razlikovala v številnih pogledih. Geografsko ni mejila na nobeno od članic ES, temveč le na geopolitično nestabilne balkanske države vzhodnega bloka in Turčijo, ki jo je tudi vojaško ogrožala. Svoj geopolitičen položaj je znala izkoristiti, ne le v odnosu z ES, temveč tudi v okviru zveze Nato. Je pravoslavna država, ki je bila gospodarsko na znatno nižji stopnji razvoja kot članice ES. Težišče Evrope, ki se je po prvi širitvi premaknilo severno, bi se s članstvom Grčije zopet prevesilo na jug. Njeno zaostalo gospodarstvo bi povečalo razlike med regijami znotraj ES. Bila je pretežno kmetijska država, podobno strukturo mediteranskega kmetijskega sektorja so imele med članicami le južna Italija in nekatera območja na jugovzhodu Francije.²¹³ Zato je bilo tudi vprašanje njenega članstva zelo kontroverzno, tako med državami članicami kot institucijami ES.

Grčija za članstvo v ES ni zaprosila takoj, ker je za prilagoditev svojega gospodarstva potrebovala dalj časa in ne bi uspela slediti tempu prehodnih obdobj Pogodbe EGS (Pasmazoglu 1962). Tako je bila prva država, ki je zaprosila za sklenitev pridružitvenega sporazuma na temelju 238. člena Rimske pogodbe, ki ji je omogočilo sodelovanje znotraj

43,9%, za je glasovalo 69,9%). Maastrichtsko pogodbo, ki je EPS spremenila v SZVP in ji dodala obrambno politiko, so irski volivci prav tako sprejeli na referendumu, ki je potekal 18. junija 1992 (57,3% volilna udeležba, 69% za). Vlada je uspela zagotoviti pozitiven izid referendumu zaradi določil člena J.4.4. Maastrichtske pogodbe.

²¹³ V petdesetih letih je grško kmetijstvo zaposlovalo 50% vseh zaposlenih in je predstavljalo 25% delež celotnega BDP. Za grško kmetijstvo so bile značilne zelo majhne družinske kmetije, z nizko produktivnostjo in dohodkom. Grčija je bila kmetijsko samozadostna in izvozno usmerjena, domači proizvajalci so bili zaščiteni pred tujo konkurenco, vendar je bil pri podpori dohodkom kmetom prisoten klientelizem (Dimitrakopoulos in Passas 2004: 19).

skupnega trga in postopno prilagajanje pravnemu redu ES.²¹⁴ Čeprav ji pridruženo članstvo ni prineslo pravice soodločanja s članicami, ji je omogočilo, da je bila v okviru Pridružitvenega sveta vključena v odločanje glede zadev, ki so bile predmet pridružitve. Prošnjo za pridruženo članstvo EGS je oddala 8. junija 1959 in Svet jo je 27. julija 1959 soglasno odobril. Pogajanja za pridruženo članstvo so se začela 10. septembra 1959 in se končala 9. julija 1961, s podpisom pridružitvenega sporazuma, imenovanega Atenski sporazum.²¹⁵ Status pridružene članice je bil za Grčijo nagrada, ker v hladni vojni ni stopila na stran vzhodnega bloka.²¹⁶ Namen sporazuma je bil okrepiti politične vezi med ES in državo, ki je bila za njo geopolitično zelo pomembna in je pokazala napredek v svojem gospodarskem razvoju. Omogočil naj bi tudi krepitev mlade grške demokracije. Atenski sporazum je po dvaindvajsetletnem prehodnem obdobju predvideval ustanovitev carinske unije med Grčijo in ES.²¹⁷ Predvidel je tudi ustanovitev ekonomske unije in prevzem vseh drugih skupnih politik. Grčija je s sporazumom postala upravičena zaprositi za kredite Evropske investicijske banke (EIB) za izboljševanje produktivnosti in kot pomoč pri izvajanju Atenskega sporazuma. Za sprejemanje izvedbenih določil sporazuma je bil pristojen Pridružitveni svet.²¹⁸ Sporazum je bil prehodne narave, ker je v 72. členu vsebovalo določilo, da bo Grčija lahko postala država članica. Na osnovi Atenskega sporazuma je ES v šestdesetih letih postala glavni trgovinski partner Grčije.²¹⁹ Pridruženo članstvo Grčije je bilo pomembno, ker je predstavljalo predčlanski sporazum, s katerim se je Grčija pripravila na pogoje članstva. Kljub vsemu v tem obdobju pridružitveni sporazum ne predstavlja del širitvenega procesa, saj njegov podpis ni bil pogoj za začetek pristopnih pogajanj.

Kljub grški zahodni usmeritvi in članstvu v Svetu Evrope ter zvezi Nato ji doma ni uspelo utrditi demokratičnega sistema. Polkovnik Georgios Papadopoulos je 21. aprila 1967 izvedel državni udar in izgnal kralja Konstantina I. Vzpostavil je vojaško diktaturo, zato je bil Atenski sporazum prekinjen in je bil ponovno obnovljen šele po padcu polkovnikovega režima 24. julija 1974. Vrnitev republiške demokracije je prinesla novo podporo zahodne Evrope. Konzervativna stranka nove demokracije (ND), ki jo je od oktobra 1974 vodil Constantin Karamanalis, je aktivno podpirala pridružitveni proces, medtem ko je Socialistična

²¹⁴ Člen 238 Pogodbe ES : »Skupnost lahko s tretjo državo, zvezo držav ali mednarodno organizacijo sklepa sporazume o pridružitvi, ki vključujejo vzajemne pravice in obveznosti ter skupne ukrepe in posebne postopke. Te sporazume sklene Svet soglasno po posvetovanju s Skupščino.«

²¹⁵ Grška vlada ga je ratificirala 28. februarja 1962, v veljavo je stopil 2. novembra 1962. Abkommen zur Gründung einer Assoziierung zwischen der EWG und Griechenland, OJ EC 1963 No.26/294. Grška vlada ga je ratificirala 28. februarja 1962, v veljavo je stopil 2. novembra 1962.

²¹⁶ Statement by Walter Hallstein (1 November 1962) v EEC Bulletin, December 1962, No 12, p. 15. Vir: European Navigator, www.ena.lu (15. november 2006).

²¹⁷ Sporazum je predvidel vzpostavitev vseh štirih svoboščin skupnega trga v dvanajstletnem prehodnem obdobju. V 44. do 49. členu se sporazum sklicuje tudi na prost pretok delovne sile, vendar naj bi bila končno odločitev sprejel kasneje Pridružitveni svet, ki so ga sestavljali ministri držav članic in Grčije. Sporazum vsebuje tudi določilo o prevzemu skupne zunanje carine. Za tobak in rozine je bil predviden krajši urnik odprave trgovinskih omejitev, za ostale kmetijske proizvode pa je harmonizacija potekala postopoma, skladno z razvojem skupne kmetijske politike oziroma sprejemom pravnega reda na tem področju.

²¹⁸ Note by the EEC Council on the Agreement of Association between the EEC and Greece (24 August 1962) v Western European Union Assembly-General Affairs Committee: A retrospective view of the political year in Europe 1962. March 1963, pp. 63-64. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (15. november 2006).

²¹⁹ Leta 1967 je izvoz v ES predstavljal skoraj polovico celotnega grškega izvoza, uvoz iz ES pa 40% od celotnega uvoza (Vir: Greece's economic problems, European Navigator, www.ena.lu (20. november 2006).

stranka (PASOK), sovjetsko usmerjena komunistična stranka, ustanovljena septembra 1974 pod vodstvom Andreasa Papandreouja, odločno nasprotovala članstvu.²²⁰

Kmalu po ponovni vzpostavitvi demokratičnega sistema, 14. avgusta 1974 je Turčija zasedla severni del Cipra. Predsednik vlade Karamanlis se je odločil, da na turško invazijo ne bo odgovoril z vojaško silo, temveč bo na Turčijo izvajal ekonomski pritisk, vzporedno pa krepil svoje vojaške kapacitete za vzpostavitev kredibilnega ravnotežja moči. Če bi se zapletel v vojno, bi se oddaljil od zelenega cilja, članstva v ES. Grčija si je za članstvo prizadevala predvsem zato, ker je verjela, da bo ES nekoč postala politična unija in si je želela biti vključena v odločanje na tem področju (Zolotas 1977). V okviru EPS so države članice sprejemale stališča tudi glede grško-turškega spora na Cipru in v Egejskem morju, ki je bilo zanjo ključno vprašanje. Članstvo bi ji nudilo občutek varnosti, ki ga je od nekdaj ogrožala Turčija. Ker je ZDA podpirala Turčijo, se je morala Grčija obrniti na ES in upati, da bo lahko prek nje okrepila svoj položaj nasproti Turčiji in se na eleganten način izognila negativni ameriški reakciji (Tsingos 2001: 340). S članstvom je želela poglobiti odnose z zahodom in se hkrati osvoboditi ameriškega političnega in ekonomskega vpliva, ki mu je bila naklonjena njena vojska. Grški varnostno-politični motivi za članstvo v ES so se ujemali s francosko vizijo o evropski obrambni politiki brez ZDA in izven Nata in postali sta zaveznici.

Grško zgodnjo prošnjo je navdihnili predvsem Francija, ki ji je zagotavljala, da zaradi novo nastale demokracije izpolnjuje pogoje članstva. Ostale članice pa so bile zaradi oddaje grške prošnje v zadregi.²²¹ Nemčija je bila previdna, saj je načeloma podpirala širitev na demokratične evropske države, vendar se je zavedala posledic sprejema Grčije na odnos s Turčijo in ostale mediteranske države. Italija je svoje pridržke izrazila že v času podpisa Atenskega sporazuma, ker se je bala cenovne konkurence grških kmetijskih pridelkov. Kljub vsemu so se države članice znašle v zadregi, saj je Grčija ob oddaji prošnje izpolnjevala zahtevane pogoje.²²²

Grška vlada je 22. avgusta 1974 Svetu ministrov posredovala zahtevo o takojšnji obnovitvi Atenskega sporazuma. Svet je zahtevi ugodil. Grčija je bila 28. novembra 1974 ponovno sprejeta v Svet Evrope, iz katerega je izstopila decembra 1969. Podpora mednarodne skupnosti je Grčijo spodbudila, da je 12. junija 1975 oddala prošnjo za članstvo v ES. Svet je skladno z 237. členom Pogodbe EGS 24. junija 1975 zaprosil Komisijo, da pripravi mnenje o grški prošnji.²²³ Komisija je mnenje o grški prošnji posredovala Svetu 29. januarja 1976.²²⁴ Iz mnenja je razvidno, da se je Komisija zavedala političnega pomena sprejema Grčije, vendar je poudarila njeno gospodarsko in kmetijsko zaostalost v primerjavi z devetimi članicami, kar je po mnenju Komisije pretehtalo politične razloge grškega članstva. Kot protiargument mnenju

²²⁰ PASOK je podpiral tesnejše trgovinske povezave s Svetom za vzajemno gospodarsko pomoč - *Council for Mutual Economic Assistance* (COMECON), ki je bil od leta 1949 krovna organizacija za države vzhodne in srednje Evrope, zaveznice Moskve.

²²¹ Athen beantragt offiziell den Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft v Frankfurter Allgemeine Zeitung. 13.06.1975, No 134, p. 2. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (16. november 2006).

²²² Harry Gerson in Harry Paolini, Athènes demande son adhésion à la C.E.E. v Le Figaro. 13.06.1975, p. 4. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (20. november 2006).

²²³ Kmalu zatem je Grčija 17. avgusta 1975 napovedala umik iz vojaške strukture Nata in s tem pokazala lojalnost francoski ideji o neodvisni evropski obrambni strukturi.

²²⁴ Opinion on Greek application for membership COM (76) 30 final, EC Bulletin, Supplement 2/76, p. 7-42.

Komisije so vlade držav članic uporabile relativno nerazvitost Irske, ki je bila v času oddaje prošnje manj razvita od Grčije. Mnenje Komise o prošnji Grčije ni bilo negativno, temveč pozitivno s pridržkom. Komisija je predlagala, da ES počaka, dokler Grčija ne bi izpolnila zavez iz Atenskega sporazuma, torej do leta 1984, ko bi se končala vsa prehodna obdobja pridruženega članstva. Prepričana je bila, da bo grško gospodarstvo za uspešno prilagoditev evropskim standardom potrebovalo daljša prehodna obdobja, zato je predlagala predhodno poglobitev odnosov v okviru predpristopnega obdobja. Komisijo je skrbela tudi posredna vključitev ES v spor med Grčijo in Turčijo, ki ga je oživila ciprska kriza 1974. Države članice so izrazile nezadovoljstvo nad to pripombo, ker so menile, da je prekoračila svoj mandat in ni pristojna podajati stališča glede zunanje politike.²²⁵ Komisija je opozorila tudi na prošnje za članstvo, ki bodo sledile Grčiji (Španija, Portugalska in Turčija) in bi temeljile na enakem argumentu krepitve novonastale demokracije. Bala se je, da bo širitev na manj razvite države povečala raznolikost znotraj ES in s tem zmanjšala notranjo kohezijo.

Interes ES je bil, da Grčija, ki leži na robu Balkana, ohrani stabilen političen sistem. Vendar motivi ES niso bili zgolj politične narave. V grškem pristopnem procesu je bil pogosto omenjen tudi kulturni, civilizacijski in zgodovinski pomen Grčije kot zibelke demokracije, kar bi za ES imelo velik simboličen pomen.²²⁶ Že stoletja naj bi predstavljala sestavni del Evrope in zahodnoevropske civilizacije.²²⁷ Na simbolni ravni bi njena vključitev omogočila priključitev helenske kulture k Evropi in zahodni civilizaciji ter krepitev uporabe francoskega jezika v institucijah, kjer ga je izpodrivala angleščina.²²⁸ Pomenila bi protiutež severnim članicam, ki so pridobile na moči v prvi širitvi in težišče ES zopet usmerila proti jugu. Ekonomski interes ES je bil torej povezan z geopolitičnim položajem Grčije. Nudila je možnost izvoznega tržišča na bližnji Vzhod in v Afriko ter je bila geografsko blizu državam z nafto, kar je igralo pomembno vlogo v obdobju energijske krize.

Zaradi neodločnega mnenja Komisije sta se nemški zunanji minister Hans-Dietrich Genscher in nizozemski zunanji minister Max van der Stoep odločila, da bosta pospešila politično odločitev in prepričala kolege, da bodo soglašali s članstvom Grčije. Francija je podpirala članstvo Grčije zaradi političnih razlogov, Nemčija pa ekonomskih, kar je pomenilo, da je imela Grčija podporo dveh najvplivnejših držav članic. Francija je krepitev demokratičnega režima izpostavila kot najpomembnejši razlog, ki naj bi prepričal ostale članice. V interesu Francije je bilo tudi, da Komisija kot nad-nacionalna institucija ne pridobi prevelike vloge v procesu širitve.²²⁹ Ker je bila struktura grškega kmetijstva (prevladuje poljedelstvo v nasprotju s kmetijstvom severnih članic, kjer prevladuje živinoreja) podobna francoskemu in italijanskemu, bi članstvo Grčije okrepilo potrebo po dopolnitvi pravil skupne

²²⁵ Le «oui» de l'Europe à la Grèce v *Le Monde*. 11.02.1976, p. 1. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (16. november 2006).

²²⁶ Speech by Walter Hallstein (9 July 1961) v *Bulletin of the European Economic Communities*. July/August 1961, No 7/8, pp. 30-31. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (16. november 2006).

²²⁷ Exchange of Telegrams between Walter Hallstein and Constantin Karamanlis (October 1962) v *EEC Bulletin*, September/October 1962, No 9/10, pp. 13-14. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (16. november 2006).

²²⁸ Maurice Delarue, Un atout pour la France mais non pour Bruxelles v *Le Monde*. 03.01.1981. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (16. november 2006).

²²⁹ Glej opombo 225.

kmetijske politike na področju mediteranskih proizvodov in uvedbi strukturnih ukrepov za mediteranske regije, ki jih severne članice niso podpirale.²³⁰ V Franciji bi članstvo Grčije predstavljalo problem le za tekstilno industrijo, ki bi jo lahko ogrozil uvoz cenejših grških izdelkov.²³¹ Nemčija je z Grčijo imela že vzpostavljene močne gospodarske povezave, ki jih je želela dodatno okrepiti. Ladjarski lobiji v Evropi so se bali konkurence velike grške trgovske flote.²³² Šlo je za tveganje na strani ES in tudi Grčije. Ko so v Svetu ministrov članice glasovale o predlogu Komisije glede vpeljave pripravljalnega obdobja, v katerem bi Grčija izpolnila zaveze iz Atenskega sporazuma, so Italija, Francija, Nemčija in Nizozemska predlogu Komisije nasprotovale in podprle takojšen začetek pristopnih pogajanj, medtem ko so Velika Britanija, Danska in Belgija predlog Komisije podprle.²³³ Članice so sprejele kompromisno rešitev in se odločile, da se bodo pristopna pogajanja z Grčijo začela čez šest mesecev, točen datum pa bo določil Evropski svet na srečanju aprila 1976 v Luksemburgu.²³⁴

Svet je 9. februarja 1976 odgovoril na grško prošnjo za članstvo in jo sprejel, glede pripravljalnega obdobja, ki ga je predlagala Komisija pa se je odločil, da bo Grčiji dovolil prehodna obdobja za prilagoditev po pristopu, na enak način kot v prvi širitvi.²³⁵ Zahteval je nadaljevanje širitvenega postopka skladno z 237. členom Pogodbe EGS kljub pridržkom Komisije in ni sprejel njenega predloga o poskusnem predpristopnem obdobju. Pristopna pogajanja so se formalno začela 27. julija 1976. Pravilo glede prehodnih obdobj, ki je bilo oblikovano v prvi širitvi (petletna prehodna obdobja za vse pristopnice ter za vse sektorje (kmetijstvo in industrijo), pravica odločanja in politično sodelovanje pa od prvega dneva pristopa) v tej širitvi ni bilo realno. Problemi Grčije so bili drugačne narave zaradi nižje stopnje gospodarskega in institucionalnega razvoja. Komisija je predlagala fleksibilnejši pristop pri uporabi prehodnih obdobj, ki mora temeljiti na stopnji razvoja pristopnice, vendar prehodna obdobja ne smejo biti daljša od desetih let. Predlagala je dvostopenjska prehodna obdobja, ki bi omogočila večjo fleksibilnost.²³⁶ Komisija je predlagala uvedbo integracijskega procesa različnih hitrosti, kar pomeni, da bi lahko nove članice nove politike sprejemale počasneje.²³⁷

V pristopnih pogajanjih z Grčijo so petletna prehodna obdobja, določena v prvem širitvenem valu, za manj problematična področja ostala v veljavi kot splošno pravilo. Za občutljivejša področja pa je Grčija prejela sedemletno prehodno obdobje (npr. prost pretok

²³⁰ Discours de M. Jean François-Poncet, ministre des Affaires étrangères, devant l'Assemblée nationale (5 décembre 1979) v La politique étrangère de la France. 4e trimestre 1979, pp. 157-162. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (16. november 2006).

²³¹ Prav tam.

²³² Grška trgovska flota je predstavljala 65% vseh pomorskih trgovskih ladij devetih držav članic. Zaradi članstva Grčije bi se delež ES v svetovni trgovski floti povečal iz 21,7% na 35,8%, tak delež pa bi bil večji kot so potrebe ES (Zoltas 1977).

²³³ »Ins Wasser« v Der Spiegel. 16. 2. 1976, pp. 113-114. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (20. januar 2007).

²³⁴ Glej opombo 233.

²³⁵ Glej opombo 233.

²³⁶ Svet bi v primeru, da Grčija ne bi izpolnjevala pogojev za prehod v drugo stopnjo, prvo prehodno obdobje podaljšal (prvič s kvalificirano večino, drugič pa soglasno) in s tem avtomatično skrajšal drugo stopnjo.

²³⁷ The transitional period and the institutional implications of enlargement (Commission communication to the Council further to the Communication sent on 20 April 1978) v EC Bulletin, February 1978, Supplement 2/1978, pp. 6-8.

grških delavcev in nekaterih kmetijskih proizvodov kot so marelice in paradižnik). Oprostitev dela grškega plačila iz naslova DDV je pomenila, da je bila Grčija prejemnica in ne neto plačnica v Proračun ES. S tem se je ES želela izogniti scenariju ponovnih pogajanj, ki je nenehno zastrupljal odnose med ES in Veliko Britanijo.²³⁸ Zaradi zaostalosti grškega gospodarstva je Komisija oblikovala predlog za številne programe pomoči v sklopu regionalne politike in skupne kmetijske politike. Politični motivi glede okrepitev grškega demokratičnega režima so očitno pretehtali negativne ekonomske napovedi, ki jih je poudarjala Komisija. Pristopna pogajanja so se končala 23. maja 1979, istega dne pa Komisija objavi pozitivno mnenje o pristopu Grčije k ES.²³⁹ Pet dni kasneje je bila v Atenah podpisana Pristopna pogodba. Grški parlament je ratificiral pogodbo o pristopu 28. junija 1979 in Grčija je 1. januarja 1981, ko je pogodba stopila v veljavo, postala deseta članica ES.

Grčija je upala, da bo imelo članstvo v ES pozitivne učinke na njeno gospodarstvo predvsem zaradi dostopa do skupnega trga, kar se je izkazalo kot optimistično predvidevanje. Prost pretok znotraj evropskega trga je imel za njeno gospodarstvo negativne učinke.²⁴⁰ Imela je veliko nižji BDP in višjo stopnjo nezaposlenosti oziroma drugačno strukturo zaposlenosti kot države članice.²⁴¹ Grčija je upala tudi na prihodke iz naslova zagotovljenih kmetijskih cen, strukturnih skladov za manj razvite regije in rasti dohodka iz turizma. Vendar so ji zaostale gospodarske in upravne strukture otežile hiter prevzem in izvajanje pravnega reda, ki so bila oblikovana za razvitejša gospodarstva. Grčija je imela v času pristopa poleg gospodarskih tudi notranje politične težave. PASOK je močno nasprotoval pristopu k ES. Ker se vlada ni odločila razpisati referendumu glede pristopa k ES, je opozicijska stranka to izkoristila za svojo politično propagando in grozila, da bo po prihodu na oblast zahtevala ponovna pogajanja in se pri tem sklicevala na primer Velike Britanije, ko je po pristopu prišla na oblast laburistična stranka.²⁴² Glavni argument PASOK-a proti članstvu je bila napoved, da se bo zaradi članstva v ES ekonomska situacija v Grčiji še poslabšala.²⁴³

²³⁸ Glej poglavje o Veliki Britaniji, stran 43.

²³⁹ Commission Opinion on the application for accession to the European Communities by the Hellenic Republic (23 May 1979), Documents concerning the accessions to the European Communities of the Kingdom of Denmark, Ireland and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain and the Portuguese Republic. Tome II. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1987, p. 119. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (20. november 2006).

²⁴⁰ Industrijsko razvite severne članice so nekonkurenčnim malim in srednjim grškim podjetjem preprečile uspešno prilagoditev na skupnem trgu. Relativni ekonomski položaj Grčije se je s članstvom še poslabšal. Povečevala je svoj dolg in se borila s kroničnim proračunskim deficitom. Je bila edina članica, ki je bila pripravljena na članstvo v EMU, vendar ni izpolnjevala maastrichtskih konvergenčnih kriterijev in zato januarja 1999 ni mogla postati članica EMU, temveč šele dve leti kasneje, ko se njena ekonomska situacija izboljšala (Member State Perspective Report: Greece. WWW Virtual Library: West European Studies. Dostopno na: http://www.library.pitt.edu/subject_guides/westeuropean/wwwes/mspr-gr.html (15. april 2006)).

²⁴¹ Bremen, Hans-Hagen, Dämpfer für Athen v Die Zeit. 06.02.1976 in Espérandieu, Jacques, L'enlèvement d'Europe v Les Cahiers de l'Express. Janvier 1992, No 13, pp. 65-66. Oba članka sta dostopna na: European Navigator, www.ena.lu (20. november 2006).

²⁴² Razprava o ratifikaciji Pogodbe je v grškem parlamentu, ki so jo opozicijske stranke v celoti bojkotirale, potekala štiri dni. Parlament je podprl ratifikacijo z 191 glasovi za, 2 proti, 3 vzdržani, 104 poslanci se glasovanja niso udeležili. Tak rezultat glasovanja je dopustil možnost razpisa naknadnega referendumu in zahtevo po ponovnih pogajanjih, če bi kasneje na oblast prišla opozicija (Tsingos 2001: 333-334).

²⁴³ Kljub postopnemu zmanjševanju carin od leta 1963, skladno z določili Atenskega sporazuma, je Grčija svojo zunanjo trgovino omejevala s kvotami in posrednimi uvoznimi davki. S članstvom je morala odstraniti te omejitve in izvozne subvencije, ki jih je uporabljala kot pomoč za razvoj prehranske industrije. Domača

Leta 1981 je na volitvah zmagal PASOK, vendar se je po prihodu na oblast zavedal, da bi izstop iz ES le dodatno škodil že tako šibkemu gospodarstvu, ki je nujno potrebovalo evropska sredstva, namenjena predvsem subvencijam za kmetijski sektor, ne pa za nujno potrebno modernizacijo in strukturne reforme. Dohodki iz proračuna ES v obliki neposrednih plačil v proračun Grčije niso prispevali h gospodarskemu razvoju, saj so ohranili odvisnost grškega gospodarstva od tuje finančne pomoči (Tsingos 2001: 343). Tudi administrativno je (bila) Grčija slaba članica, ker se ni pravočasno prilagodila evropskim standardom glede implementacije pravnega reda.²⁴⁴ Negativni učinki članstva niso bili le posledica grške gospodarske nerazvitosti, temveč tudi nepripravljenosti in nepoznavanja delovanja skupne kmetijske politike in evropskih administrativnih praks. Ker grška vlada ni predvidela nadaljnjega razvoja skupne kmetijske politike, se je v pristopnih pogajanjih osredotočila zgolj na trenutno razliko med evropskimi in grškimi cenami kmetijskih proizvodov, ki bi zagotavljala dohodek grških kmetom. K temu je prispevala tudi sama ES, ker je sredstva iz proračuna ES dodelila Grčiji v obliki neposrednih plačil v nacionalni proračuna in ne za programe pomoči, s katerimi bi Grčija financirala strukturno prilagajanje gospodarstva. Grčija je zanemarila tudi vpliv konkurenčnosti na skupnem evropskem trgu in vpliva kasnejšega pristopa Španije in Portugalske na konkurenčnost grških mediteranskih kmetijskih proizvodov na skupnem evropskem trgu.

Ta širitev je ponovno oživila razpravo o potrebni institucionalni reformi za učinkovito delovanje ES. Evropski svet je zato ustanovil skupino 'Treh modrih' in jo zadolžil, da pripravili do decembra 1979 poročilo o problemih širitve, ki bi zajemalo tudi institucionalno vprašanje.²⁴⁵

2.1.2.2. Portugalska

Portugalska je bila od 16. stoletja velika imperialna sila, zato se je enako kot Velika Britanija oddaljila od zadev Evrope. Nedemokratičen režim, vzpostavljen leta 1933, je njeno izolacijo še utrdil. Kljub vsemu po koncu druge svetovne vojne ni občutila enake stopnje mednarodne izolacije kot Španija (Costa Pino 2002).²⁴⁶ Portugalska je bila ustanovitvena članica zveze Nata. Po ustanovitvi ES je sledila Veliki Britaniji, s katero je imela enaka stališča do nekdanjih kolonij in jo je zato Velika Britanija povabila med ustanovitvene članice EFTA. EFTA sporazum je v šestdesetih letih portugalskemu diktatorskemu režimu omogočil gospodarsko rast in okrepitev trgovinskih odnosov z državami članicami EFTA. Ker je bila EFTA prosto-trgovinsko območje in ne carinska unija, je lahko ohranila privilegiran odnos z nekdanjimi kolonijami.

proizvodnjo je zamenjal uvoz iz članic ES, kar je dodatno poslabšalo njeno trgovinsko bilanco (Koukouritaik 2003: 1-13).

²⁴⁴ Med leti 1988 in 1994 je bil vsak peti primer pred Evropskim sodiščem grški, kar je za majhno državo izjemno visok delež (Dimitrakopoulos 2004: 5).

²⁴⁵ Ena izmed zanimivih posledic te širitve v kontekstu institucionalne reforme je bila utrditev predsedstva Sveta leta 1981 z vpeljavo institucije 'Troike', ki jo sestavljajo predstavniki predhodnih, sedanjih in prihodnjih predsedovanj z nalogo pomagati trenutnemu predsedujočemu na področju političnega sodelovanja. To je bila posledica vključitve Grčije oziroma njenega spora s Turčijo, ki jo je ES želela vključiti v razprave o mediteranskih zadevah, kar bi Grčija v času svojega predsedovanja verjetno želela preprečiti (Nuttal 1992: 172).

²⁴⁶ Več v poglavju o Španiji, stran 79.

Portugalski kmetijski sektor je bil neproduktiven, zato je bila Portugalska uvoznica hrane.²⁴⁷ Industrijsko je bila zastopana s sektorji, ki so bili v svetovnem upadu (tekstil, obutev, prehrabna industrija) in so bili hkrati nekonkurenčni. Odvisna je bila od uvoza hrane, surovin, polizdelkov in kapitala. Prestrukturiranje industrije je bilo nujno za zagotovitev delovnih mest. Ribiških potencialov ni v celoti izkoriščala, zato je na Portugalskem ribištvo predstavljalo minimalen delež BDP in zaposlenih, pomemben pa je bil njegov delež v zunanji trgovini. Za članstvo v ES pa Portugalska ni izpolnjevala političnih pogojev, zato za članstvo ni imela realnih možnosti. Zaradi nedemokratskega političnega sistema Portugalska ni bila upravičena ne do članstva na podlagi 237. člena Pogodbe ES niti do pridruženega članstva na podlagi 238. člena Pogodbe ES (Costa Pino 2002). EFTA ji je nudila ekonomske prednosti brez nujnosti spremembe političnega sistema.²⁴⁸ Portugalska je s članstvom v EFTA lahko ohranila tudi svojo atlantsko usmeritev in tradicionalno zunanjepolitično strategijo zaveznitva z Veliko Britanijo. Prošnja Velike Britanije za članstvo v ES je za Portugalsko pomenila, da je morala z ES poiskati samostojno obliko odnosa.²⁴⁹

Portugalska in ES sta sporazum o prosti trgovini z industrijskimi in kmetijskimi proizvodi v sklopu bilateralnih sporazumov med ES in državami EFTA, ki niso prosile za članstvo, podpisali 22. julija 1972.²⁵⁰ Cilj vseh sporazumov med državami EFTA in ES je bil do 1. julija 1977 postopoma vzpostaviti območje proste trgovine z industrijskimi proizvodi. Portugalski sporazum je bil poseben zaradi vključitve poglavja kmetijstva in podaljšanem roku za odpravo carin do leta 1980 oziroma za nekatere izdelke celo do leta 1985. Kot ostali sporazumi o prosti trgovini je vseboval t. i. '*future development*' klavzulo, ki je omogočala možnost nadgradnje sporazuma na ostala področja. Sporazum je ohranil carinske olajšave za nekatere mediteranske izdelke v trgovini z Dansko in Veliko Britanijo, ki je bil vzpostavljen v okviru EFTA. Dovoljeval je tudi uvedbo novih uvoznih carin, ki bi spodbujale razvoj novih

²⁴⁷ Portugalska je npr. leta 1987 uvozila kar 75% hrane (Neue Generation v Der Spiegel. 13.07.1987, pp. 87-88. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (20. november 2006)).

²⁴⁸ Portugalska je kot članica EFTA začela z liberalizacijo trgovine relativno zgodaj in je bila zato vsaj teoretično v boljšem položaju kot Španija. Vendar pa je bil portugalski diktator Salazar v primerjavi s španskim Francom večji nasprotnik podjetništva in konkurenčnosti. Portugalska je imela tudi velike stroške zaradi dekolonizacijskih vojn, revolucije in skoraj desetletja trajajočih političnih prevratov, kar je dodatno poslabšalo njeno ekonomsko situacijo. V šestdesetih letih je BDP p.c. na Portugalskem predstavljal le tretjino španskega, v osemdesetih pa polovico (Royo 1993: 8). Po podatkih Penn World Table 6.1 (PWT 6.1) so bile te razlike manjše: leta 1963 je bil portugalski BDP p.c za tretjino manjši od španskega, leta 1986 pa je zaostajal le še za petino.

²⁴⁹ Portugalska vlada je 18. januarja 1971 poslala svojim diplomatskim predstavnikom v tujini zaupno noto, da preučijo napredek v pogajanjih med članicami EFTA in ES in ugotovijo, kakšno je stališče Komisije do članstva Portugalske. Možnost sodelovanja v že potekajočih pristopnih pogajanjih bi za Portugalsko pomenila veliko prednost, še posebej zato, ker naj bi se pogajanja z vsemi državami EFTA, tudi tistimi, ki ne pristopajo k ES, končala istočasno (Vir: Assembleia da República (Ed.). Adesão de Portugal às Comunidades Europeias, História e Documentos. Lisboa: Assembleia da República - Divisão de Edições, 2001, pp. 127-128. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (20. november 2006)).

²⁵⁰ Agreement between EEC and Portuguese Republic, OJ 1972 L301/165. V veljavo je stopil 1. januarja 1973.

industrij.²⁵¹ Kljub vsemu je bila prva širitev ključen mejnik v procesu oblikovanja portugalskih širitvenih preferenc.²⁵²

Z Revolucijo nageljnov se je 25. aprila 1974 na Portugalskem končal več kot štirideset let trajajoči avtoritarni režim. Na prvih demokratičnih volitvah 25. aprila 1974 je zmagala socialistična stranka Maria Soaresa.²⁵³ Prva demokratična vlada si je za cilj postavila članstvo v ES (Costa Pino 2002). Portugalski parlament je 2. aprila 1976 sprejel ustavo. Portugalska je bila 22. septembra 1976 sprejeta v Svet Evrope, od ES pa je prejela posebno finančno pomoč in dopolnila Sporazum o prosti trgovini s podpisom dodatnega Protokola in Finančnega protokola, ki sta ji omogočila dodatne trgovinske in finančne ugodnosti.²⁵⁴

Portugalska vlada je želela s članstvom v ES utrditi novonastalo demokracijo in prekiniti z dolgoletno izolacijo. Proces dekolonializacije v letih 1974 in 1975 je mednarodno izolacijo Portugalske okrepil, zato je integracijo v ES videla Portugalska kot način za vključitev v evropski kontinent. Sprva je bil motiv Portugalske predvsem političen, šele kasneje ga je videla kot orodje za gospodarsko rast in blaginjo (Corkill 1993: 88). Tudi po koncu Salazarjeve diktature je bil njen glavni problem gospodarska nerazvitost, predvsem v industrijskem sektorju, zato bi članstvo Portugalski omogočilo tudi tehnološki napredek in obuditev znanstvenega sodelovanja z evropskimi državami, ki je bilo nujno za modernizacijo portugalske industrije.²⁵⁵ Številne portugalske industrijske skupine so članstvu v ES nasprotovale, ker se niso želele odpovedati svojim interesom v Afriki. Šele proces dekolonializacije v sedemdesetih letih je članstvo v ES Portugalski pustil kot edino možnost vključitve v svetovne trgovinske tokove. Članstvo v ES bi nadomestilo izgubljeno trgovino z nekdanjimi kolonijami. Portugalska je želela rešiti tudi trgovske in ribiške spore s Španijo, kar bi najlažje dosegla znotraj ES.²⁵⁶

Na Portugalskem so tri od štirih glavnih strank podpirale članstvo. Vodilna socialistična stranka je verjela, da bo evropska prihodnost zamenjala imperialistično preteklost, demokratični stranki pa sta zagovarjali kapitalistično Evropo, ki bo Portugalsko rešila komunizma in jo popeljala v smeri liberalnega kapitalizma. Upali sta, da bo ES

²⁵¹ Portugal and the European Community. Europe Information: External Relations, 34/80, June 1980. Dostopno na: <http://aei.pitt.edu/963/> (23. november 2006).

²⁵² Portugalski minister za gospodarstvo, Ernâni Lopes je imel 9. julija 1985 v parlamentu govor, v katerem je naštel dejavnike, ki so vplivali na odločitev Portugalske, da postane članica ES. V tem govoru je navedel podatek, da se je zaradi članstva Velike Britanije v ES portugalska zunanja trgovina z ES povečala iz 20 na 40%, z državami EFTA pa zmanjšala iz 36 na 14%. Vir: Debates Parlamentares. Diários da Assembleia da República. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (20. november 2006).

²⁵³ Vodja portugalske socialistične stranke Mario Soares, ki je bil pred vzpostavitvijo demokracije v izgnanstvu v Franciji, je postal zunanji minister in nato predsednik vlade in je na te mestu ostal do pristopa Portugalske k ES.

²⁵⁴ Portugalska je prejela finančno pomoč v obliki kreditov EIB za investicije v infrastrukturo, modernizacijo industrije in kmetijstva. Dodatni protokol je Portugalski na področju trgovine zagotovil dodatne carinske koncesije: dokončna ukinitvev carin na uvoz portugalskih industrijskih izdelkov je bila predvidena 1. julija 1976, medtem ko je Portugalska za zaščito občutljivejših industrij lahko uvedla dodatne carinske dajatve do 20%. Protokol je predvideval sodelovanje na tehničnem, tehnološkem in finančnem področju. Poleg tega je Portugalska prejela februarja in marca 1979 še pomoč za žrtve poplave in žrtve potresa na Azorih ter pomoč za izkoreninjenje afriške prašičje kuge (Vir: glej opombo 251).

²⁵⁵ Clerc, Jean-Pierre, Entretien avec Mário Soares v Le Monde. 11. 6. 1985, Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (12. december 2006).

²⁵⁶ Debates Parlamentares. Diários da Assembleia da República. Assembleia da República, 28.05.2004. Dostopno na <http://debates.parlamento.pt>.

nasprotovala socialistični ustavi in državni lastnini.²⁵⁷ Zaradi konsenza glavnih političnih strank glede članstva v ES na Portugalskem ni potekala javna razprava glede pristopa in njegovih posledic (Corkill 1996: 91). Odločitev za oddajo prošnje je sprejela politična elita, ki pri sprejemanju odločitev v pristopnih pogajanjih ni upoštevala mnenja interesnih skupin, izjemo so predstavljala le podjetniška združenja.²⁵⁸ Članstvo v ES ni bilo nikoli predmet parlamentarnih razprav, kar je povzročilo široko neopredeljenost javnosti. K temu je prispevala tudi nepismenost prebivalstva in nedemokratičnost medijev. Članstvo v ES je bilo prikazano kot rešitev za vse probleme. Portugalska javnost nikoli ni bila seznanjena z negativnimi posledicami članstva, kot je bila npr. na Irskem. Številni problemi (npr. nekonkurenčnost malih podjetij na skupnem trgu, visoki stroški prevoza, pomanjkanje izobrazbe, tehnološke in infrastrukturne ovire) so prišli na dan šele ko so se začela pristopna pogajanja. (Costa Pino 2002).

Portugalska je prošnjo za članstvo v vseh treh Skupnostih oddala 28. marca 1977, torej štiri mesece pred Španijo.²⁵⁹ Svet ministrov je 5. aprila 1977 sprožil začetek postopka, predvidenega z 237. členom Pogodbe ES. Komisija je posredovala mnenje o portugalski prošnji 19. maja 1978. V mnenju je zapisala, da je demokracija na Portugalskem vzpostavljena, zato je ES ne more izločiti iz procesa evropske integracije.²⁶⁰ Predlagala je čim hitrejši začetek pogajanj pod predpostavko, da politični argumenti za širitev ne bodo igrali pomembnejše vloge kot ekonomski. Zagovarjala je okrepljeno predpristopno finančno pomoč, ki bi Portugalski omogočila izboljšati ekonomski položaj in izvesti ukrepe vladne razvojne reforme za zmanjšanje deficita in inflacije. Komisija se je bala, da bi pristop nerazvite Portugalske oslabil notranjo homogenost med članicami ES. Opozorila je tudi na možne negativne posledice članstva za samo Portugalsko.²⁶¹ Vlada je že pripravila načrt gospodarske reforme, vendar bi ga izvedla le, če bi vedela, kakšne so njene možnosti za članstvo v ES.

Svet ministrov je mnenje Komisije potrdil na sestanku 6. junija 1978. Pristopna pogajanja so se začela 17. oktobra 1978. Večina držav članic je bila do portugalske prošnje zelo skeptična. Menile so, da je politično razumljiva, vendar ekonomsko nemogoča. Zavedale so se, da ji bo hitro sledila prošnja Španije. Poleg ekonomskih argumentov proti njenemu članstvu so obstajali še politični. Luksemburški premier se je bal poslabšanja kohezije znotraj ES in izrazil sum, da je imela hitra privolitev številnih članic za pristop Portugalske namen zakriti notranje probleme ES.²⁶² Za tem njegovim pomislekom se je skrival strah pred migracijami portugalskih delavcev. Vse države članice so se zavedale, da bo širitev na jug

²⁵⁷ Edina, ki je članstvu nasprotovala je bila komunistična stranka, ki je po pristopu Portugalske pozivala volivce za izstop iz ES, od leta 1986 pa se je zavzemala za revizijo pogodbe o pristopu.

²⁵⁸ Konfederacija portugalske industrije (CIP) je sicer zagovarjala pristop, vendar je zahtevala več finančne predpristopne pomoči, kasneje pa je nasprotovala končnemu sporazumu. Portugalska industrijska asociacija (AIP) je zasedla bolj pragmatično stališče 'pridruži se in glej' (Costa Pino 2002).

²⁵⁹ Application for accession made by Portugal (28 March 1977) v EC Bulletin, March 1977, No 3.

²⁶⁰ Opinion on Portuguese application for membership (transmitted to the Council by the Commission on 19 May 1978) v EC Bulletin, May 1978, No Supplement 5/1978, pp. 7-13. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (24. november 2006).

²⁶¹ Prosto-trgovinski sporazum z ES iz leta 1972 je namreč stanje portugalskega gospodarstva še poslabšal zaradi njene nepripravljenosti na delovanje v pogojih konkurence in je dodatno poglobil razvojne razlike med njo in članicami ES.

²⁶² Heinz Stadlmann: Wächst Europa sich zu Tode? v Frankfurter Allgemeine Zeitung. 14.04.1977, No 86, p. 1. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (30. november 2006).

pomenila veliko spremembo skupnega kmetijskega trga, ki bo v nevarnosti, da preživi pod bremenom stroškov in presežkov, to pa bi lahko ogrozilo integracijo na področju EMU.²⁶³ Francija je tokrat ponovno zagovarja reformo ES (globitev) pred širitvijo. Poudarjala je, da uspeh Grčije ne sme biti odvisen od razvoja pogajanj ES s Španijo in Portugalsko, ker ji je obljubila ločena pogajanja.²⁶⁴ Širitev je sicer podpirala iz političnih razlogov in je menila, da so vse tri države del skupne dediščine.²⁶⁵ Bala pa se je posledic za skupno kmetijsko politiko. Menila je, da proizvajalci mediteranskih pridelkov ne uživajo enake zaščite ES kot proizvajalci mleka, žit in predelanih živilskih izdelkov iz severa Evrope, ker ES na tem področju še ni sprejela določenih odločitev. Francija se je za pogajanja pripravila in oblikovala svoje stališče glede specifičnih problemov vina, sadja in zelenjave ter na splošno o problemu mediteranskega kmetijstva. Skrbela jo je predvsem cenovna konkurenčnost španskih kmetijskih proizvodov, zato se je zavzemala za 'paketno' odločitev glede širitve Portugalske in Španije s predhodno dopolnitvijo pravil skupne kmetijske politike, ki se nanaša na mediteranske kmetijske proizvode.

Komisija je leta 1982 pripravila poročilo glede možnih problemov, ki so povezani s širitvijo in predlaganih rešitev za pospešitev integracije držav kandidatk v ES.²⁶⁶ V tem dokumentu je predlagala hkraten pristop Španije in Portugalske. Omenila je dva sklopa težav širitve. Prvi se je nanašal na proračun ES in proces odločanja. Ocenila je, da se bo proračun zaradi širitve na dve novi državi povečal, zato morajo države članice izraziti pripravljenost na povečanje svojega prispevka. Predlagala je tudi, da Svet na Komisijo prenese izvršilne naloge tudi na področju širitve, skladno s 155. členom Pogodbe EGS.²⁶⁷ Komisija je menila, da bi moral imeti Evropski parlament večjo vlogo v širitvenem procesu, ker bi se s tem povečala demokratičnost procesa širitve. Drugi sklop problemov širitve je bil vsebinske narave in se je nanašal predvsem vprašanja, ki so bila po mnenju Komisije pomembnejša za potek pristopnih pogajanj: mediteranski kmetijski proizvodi, ribištvo, tekstil, železo in jeklo ter prost pretok delavcev. Na omenjenih področjih je Komisija predlagala daljša prehodna obdobja. Dodatne težave bodo lahko predstavljale manj razvite mediteranske regije, ki se soočajo s slabšimi pogoji razvoja in problemi upadajoče industrije. To so bile predvsem obmorske regije, ki so se ukvarjale izključno z ribištvom. Zato je Komisija predlagala, da pristopnice dosežejo določeno disciplino še pred polnopravnim članstvom v predpristopnem obdobju, kar bi zagotovilo ohranitev kohezije znotraj ES tudi po širitvi. Predlagala je povečanje finančnih sredstev za pospešitev prilagajanja pogojem članstva. Oblikovala je pogoje, ki jih mora

²⁶³ Prav tam. Vendar se pomisleki glede vpliva na skupni kmetijski trg niso nanašali na Portugalsko, temveč predvsem na Španijo. Komisija je v mnenju o portugalski prošnji maja 1979 ocenila, da bo imel pristop Portugalske majhen ekonomski vpliv. Portugalska je predstavljala le 3% prebivalstva in 1% BDP takratne ES, zato kljub temu, da je bilo leta 1979 zaposlenih 28% delovne sile v kmetijstvu, ki je predstavljal 14% celotnega portugalskega BDP, je Komisija v mnenju zapisala, da to ne bo predstavljalo ekonomskih težav. Razvojne razlike med državami članicami so se Komisiji zdele bolj problematične (Opinion on Portuguese application for membership transmitted to the Council by the Commission on 19 May 1978).

²⁶⁴ Déclaration de M. de Guiringaud, ministre des Affaires étrangères, au Sénat, sur l'élargissement de la CEE (31 mai 1977) v La politique étrangère de la France. 2e trimestre 1977, pp. 72-74. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (30. november 2006).

²⁶⁵ Prav tam.

²⁶⁶ Problems of enlargement - Taking stock and proposals v EC Bulletin, 1982, Supplement 8/1992, pp. 6-10.

²⁶⁷ 155. člen Pogodbe EGS, zadnja alineja: »izvaja pristojnosti, ki jih je nanjo prenesel Svet za izvajanje njegovih predpisov.«

izpolniti ES pred širitvijo: pomoč območjem z manj ugodnimi pogoji in posebnimi težavami – predlog za dopolnitev Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), sprejem integralnega programa za mediteransko regijo, izboljšanje delovanja skupne kmetijske politike za mediteranske proizvode in dokončanje pravnega reda na področju skupne ribiške politike, ki se mu bodo lahko nove članice prilagodile. Po mnenju Komisije je Portugalska politične pogoje za začetek pristopnih pogajanj v celoti izpolnjevala.²⁶⁸ Zadnjo pomanjkljivost je predstavljala vloga vojske v politiki, kar je Portugalska odpravila oktobra 1982 z dopolnitvijo ustave, s katero je ukinila Svet revolucije, vojska pa je priznala podrejenost civilni politični oblasti (Costa Pino 2002).

Ko je Grčija postala članica ES je na srečanju Evropskega sveta decembra 1984 v Dublinu zagrozila z vetom na širitev, v kolikor članice ne bodo sprejele zadovoljivega stališča glede integriranega mediteranskega programa, kar je Komisija predlagala kot predpogoj za začetek pristopnih pogajanj.²⁶⁹ Sporazum je bil dosežen na sestanku Evropskega sveta marca 1985 v Bruslju. Francija se je zavedala, da se morajo pogajanja končati čim hitreje, da bi se zmanjšane priložnosti za egoistične zahteve posameznih držav članic. Grki so na koncu sprejeli francoski nasvet, da to ni najboljši način za dosego nacionalnih interesov in tako omogočili dokončanje pogajanj (Thatcher 1993: 545-546). Glavni problemi v pristopnih pogajanjih na področjih kmetijstva in ribištva so se nanašali na Španijo in ne na Portugalsko.²⁷⁰ Portugalski glavni problem so predstavljale pravice emigrantov, ki so živeli v ES in vprašanje mobilnosti delovne sile (Corkill 1996: 91). V tem času se je ES soočala z gospodarsko recesijo in visokimi stopnjami nezaposlenosti, zato članice niso bile pripravljene na avtomatično sprostitev trga delovne sile. Največ Portugalcev je živel v Luksemburgu, ki se je še posebej bal pritoka dodatne delovne sile. Dosežen je bil kompromis, ki je predvideval, da bodo portugalski državljani v državah ES od 1. januarja 1986 uživali enake socialne pravice kot državljani držav članic ES, prost pretok delovne sile pa bi bil dosežen šele po sedemletnem prehodnem obdobju (desetletnem za Luksemburg).

Pristopna pogajanja so se končala 29. marca in so trajala sedem let. Tako dolga so bila zato, ker se je ES želela izogniti ponovnim pogajanjem glede pogojem pristopa, kot se je to zgodilo po pristopu Velike Britanije. Zato so bili dokumenti o pristopu v primerjavi s prvo

²⁶⁸ Komisija je pozitivno ocenila Portugalsko glede izpolnjevanja političnih pogojev že leta 1977, ko je objavila mnenje o prošnji. V tem mnenju je Komisija ugotovila, da je Portugalska demokratična država, ker je izvedla aprila 1975 prve večstrankarske volitve v Parlament, ki je leto kasneje sprejel demokratično ustavo.

²⁶⁹ “Grška delegacija se ne strinja s širitvijo, če Skupnost ne bo sprejela zadovoljivega stališča glede integriranih mediteranskih programov. Enako je grško stališče glede vina” (Annex II - Statement by the Greek Prime Minister, European Council Meeting, Dublin, 3 – 4 December 1984, Presidency conclusions). Evropski parlament je pozval Komisijo, da pripravi predlog o ustanovitvi Evropskega sklada za mediteransko regijo Skupnosti. Predlog Komisije, v katerem so bila močno zmanjšana prvotno predlagana sredstva, je bil končno sprejet z Uredbo 2088/85, s katero so bili ustanovljeni Integrirani mediteranski programi za sedemletno obdobje. Namen je bil spodbuditi prilagajanje določenih regij novim pogojem razširjene Skupnosti. Prvotno so bili mišljeni kot načrti strukturnega razvoja mediteranskih regij, vendar so pomenili proračunski kompenzacijski instrument za države članice, ki so bile najbolj prizadete zaradi širitve (Evans 1999: 322).

²⁷⁰ Na področju ribištva je bil za Portugalsko problematičen odnos s Španijo, ki bi imela v pogojih članstva dostop do portugalskih obalnih voda. Rešitev se je pokazala, ko sta maja 1985 Španija in Portugalska podpisali poseben bilateralen sporazum, ki je omogočil lokalnim portugalskim oblastem izdajati ribiška dovoljenja v obalnih vodah in s tem omejiti ribolov španskih ladij po teritorialnih vodah Portugalske.

širitvijo izjemno obsežni (Corkill 1996: 89).²⁷¹ Dodatno oviro članstvu je predstavljal pristopni proces Španije, ki je bila kot velika država težja kandidatka in je bila izključena iz vsakršnih odnosov z evropskimi ekonomskimi institucijami. Portugalska si je močno prizadevala za pristop pred Španijo, vendar ji to ni uspelo. ES je vztrajala pri taktiki vzporednega pogajanja, zato je bilo članstvo Portugalske zamaknjeno za dve leti.

8. maja 1985 je Evropski parlament sprejel Resolucijo o zaključku pristopnih pogajanj Španije in Portugalske.²⁷² Svet je pozval pristopnici, da razpišeta prve neposredne volitve v Evropski parlament najkasneje leto po pristopu oziroma na svojih naslednjih nacionalnih volitvah.²⁷³ Pogodba o pristopu je bila podpisana 12. junija 1985. V veljavo je stopila 1. januarja 1986. Dan pred tem je Portugalska izstopila iz EFTA.

2.1.2.3. Španija

Španija je doživljala po letu 1960 hiter gospodarski razvoj, ki ga je spremljala hitra industrializacija.²⁷⁴ Delež kmetijstva v gospodarstvu je padal, vendar so mediteranski kmetijski proizvodi še vedno predstavljali pomemben delež v njeni zunanji trgovini, ki je bila usmerjena predvsem na trg ES.²⁷⁵ Kmetijstvo je bilo kot v ostalih mediteranskih državah neproduktivno. Ribištvo je bilo za Španijo pomembno predvsem zaradi visokega deleža zaposlenih v tem sektorju. Imela je veliko ribiško floto, a majhne ribolovne vire. Zato je podpisala številne bilateralne sporazume, ki so ji omogočali dostop do tujih voda.²⁷⁶ Revna je z energetskimi viri in je zato odvisna od njihovega uvoza. Njeni najboljši izvozni artikli so citrusi ter proizvodi strojne in ladjedelske industrije. Industrijski razvoj je bil nujen, temeljil pa je na poceni delovni sili, visokih domačih prihrankih in dohodkih emigrantov iz tujine ter neposrednih tujih investicijah. Zaradi rasti cen nafte ter povečanega uvoza industrijskih izdelkov je začela zaostajati za ostalimi evropskimi državami.²⁷⁷

Članica ES je želela postati že v zgodnjih šestdesetih letih, vendar njen pristop ni bil možen zaradi avtoritarnega režima. Španska vlada je leta 1962 po vzoru Grčije zaprosila za podpis pridružitvenega sporazuma z možnostjo kasnejšega polnopravnega članstva. Tehnična pogajanja med Španijo in ES so se začela leta 1964, vendar le iz vidika čistega trgovinskega sporazuma. Z EGS je 29. junija 1970 podpisala preferencialni carinski sporazum na osnovi

²⁷¹ Akt o pristopu Španije in Portugalske je vseboval 403 člene, v primerjavi s 161 členi Akta o pristopu Velike Britanije, Danske in Irske.

²⁷² European Parliament: Resolution embodying the opinion of the European Parliament on the conclusion of the negotiations with Spain and Portugal v OJ EC, 10.06.1985, No C 141, pp. 130-131.

²⁷³ Documents concerning the accessions to the European Communities of the Kingdom of Denmark, Ireland and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain and the Portuguese Republic. Tome II. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1987, pp. 204-205.

²⁷⁴ Delež zaposlenih v kmetijstvu se je iz 40% v letu 1960 zmanjšal na 19,5% v letu 1980 (Opinion on Spain's application for membership, 29 November 1978).

²⁷⁵ Na trg ES izvozi leta 1962 približno 80% svojih kmetijskih pridelkov. Vir: Stefani Umberto, Anche la Spagna ha chiesto l'associazione al M.E.C. v Corriere della Sera. 10. 2. 1962, No 35, anno 87, p. 6. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (20. november 2006).

²⁷⁶ Okvirni ribiški sporazum med Španijo in ES je bil podpisan 15. aprila 1980, Svet ga je potrdil 25. novembra 1980. Ta sporazum je veljal do pristopa Španije k ES, od takrat naprej pa določila skupne ribiške politike.

²⁷⁷ Še leta 1978 je imela primerljiv BDP z Italijo (podatek Penn World Table 6.1).

113. člena Rimske pogodbe, ki je urejal trgovinske odnose EGS s tretjimi državami.²⁷⁸ Cilj sporazuma je bil vzpostavitev in poglobitev trgovskih odnosov. Predvideval je progresivno ukinjanje trgovinskih ovir za skoraj vse industrijske izdelke in polovico kmetijskih. Ustanovljen je bil Skupni odbor za nadzor nad izvajanjem Sporazuma. Kmalu po veljavnosti sporazuma so države podpisnice postale pozorne na možne učinke pristopa Velike Britanije k ES. Velika Britanija je uvažala tiste španske kmetijske proizvode, ki jih sporazum med ES in Španijo ni vključeval, zato bi se carine za te španske proizvode s članstvom Velike Britanije povečale. Španija pa je želela biti deležna enakih koncesij ES kot so jih prejele ostale mediteranske države članice. Španija in ES sta zato 29. januarja 1973 podpisali Protokol, ki je za leto dni razveljavil določila Sporazuma s Španijo za nove države članice prve širitve. Začela so se pogajanja za podpis novega sporazuma, ki bi bil del celostne mediteranske politike ES. Pogajanja so leta 1974 zastala, ker ji je ES ponudila prosto trgovino le za industrijske izdelke, za kmetijske izdelke pa le nove koncesije, Španija pa je želela povezati prosto trgovino v industrijskem sektorju s prosto trgovino v kmetijskem. Ko sta leta 1975 dosegli kompromis, so bila pogajanja prekinjena zaradi usmrtitve političnih zapornikov v Španiji. Svet zunanjih ministrov ES je na srečanju v Luksemburgu 6. oktobra 1975 izrazil zaskrbljenost glede politične situacije v Španiji.²⁷⁹ Po mnenju držav članic je šlo za kršitev načela vladavine prava, ker španska oblast obtoženim ni ponudila možnosti obrambe v sodnem postopku. Upali so, da ne bo prišlo do eskalacije nasilja in izrazili željo, da bi »demokratska Španija zasedla mesto v skupščini evropskih narodov«.

Ko je 20. novembra 1975 umrl general Franco, se je v Španiji končno pokazala možnost za politične reforme. Princ Juan Carlos, zaveden demokrat, je bil okronan za novega španskega kralja in začel s procesom demokratizacije. Španija je ponovno vzpostavila komunikacijo z ES. V začetku leta 1976 je španska vlada izrazila željo po članstvu in se ji zato zdelo nesmiselno podpisati sporazum v okviru mediteranske politike ES. Parlamentarna skupščina Evropskega sveta je septembra 1976 sprejela resolucijo, v kateri je prepoznala nepovraten proces demokratizacije v Španiji, vendar je dokončno priznanje demokracije pogojila z razpisom demokratičnih volitev in svobode medijev.²⁸⁰

Španski motivi za članstvo so bili tako politični kot ekonomski. Želela je zaključiti proces demokratizacije in pridobiti kredibilnost v mednarodnih odnosih. Članstvo bi ji pomenilo dokončno prekinitev s preteklostjo.²⁸¹ Poleg tega bi ji omogočilo dostop do evropskega trga in prihodke iz strukturnih skladov (Royo 2005: 1). Njenemu članstvu sta nasprotovali predvsem Italija in Francija zaradi cenovne konkurence španskih mediteranskih pridelkov, katerih glavni trg je bil ES, ki ga je Španija želela zaščititi. Politična podpora Francije za krepitev demokracije v Evropi ni veljala za Španijo, ker za njeno članstvo ni bila pripravljena žrtvovati ugodnosti skupne kmetijske politike. Francoska vlada je pod pritiskom

²⁷⁸ Agreement between EEC and Spain, OJ EC 1970 L182/2. Sporazum je stopil v veljavo 1. oktobra 1974.

²⁷⁹ Statement by the Foreign Ministers on the Situation in Spain (Luxembourg, 6 October 1975). Texts relating to the European Political Co-operation. 2 éd. Bonn: Press and Information Office of the Government of the Federal Republic of Germany, 1977, p. 113. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (20. november 2006).

²⁸⁰ Resolution 640 (1976) on the situation in Spain v Council of Europe-Parliamentary Assembly. 28th ordinary session, 21 and 22 September 1976. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (20. november 2006).

²⁸¹ Heinz Stadlmann: Wächst Europa sich zu Tode? v Frankfurter Allgemeine Zeitung. 14.04.1977, No 86, p. 1. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (30. november 2006).

kmetijskega lobija in komunističnih članov francoskega Parlamenta celo poskušala upočasniti pogajanja s Španijo. Obstajal je tudi večni spor med francoskimi in španskimi ribiči glede dostopa do njihovih teritorialnih voda.²⁸² Zunanji belgijski minister Spaak je javno kritiziral režim po španski državljanski vojni in najavil, da bo postavil Španiji »posebne pogoje za pridružitve«.²⁸³ Veliko kmetov v južni Franciji in Italiji je nasilno protestiralo proti širitvi. Ostale države mediteranske regije, ki so z ES podpisale preferencialne trgovinske sporazume (Maroko, Alžirija, Tunizija in Izrael) so bile nezadovoljne, ker so se bale za prihodnost izvoza svojih kmetijskih izdelkov v ES.

Španija je formalno oddala prošnjo za članstvo 28. julija 1977, mesec dni po prvih demokratičnih volitvah.²⁸⁴ Štiri mesece kasneje, 24. novembra 1977, je postala tudi članica Sveta Evrope. Svet ministrov je 20. septembra 1977 formalno potrdil začetek pristopnega postopka in pozval Komisijo, da pripravi mnenje o prošnji. Komisija je 29. novembra 1978 kljub nekaterim pomislekom podala pozitivno mnenje za začetek pogajanj.²⁸⁵ V tem mnenju je predlagala Svetu ministrov čim hitrejši začetek pogajanj, saj bi njeno članstvo za ES pomenilo veliko pridobitev iz trgovskega vidika. Izpostavila je tradicionalno povezavo Španije s trgi v Latinski Ameriki. Predlagala je prehodna obdobja na področju carinske unije, prostega pretoka delavcev, skupne kmetijske politike in sporazumov s tretjimi državami. Na področju industrije je izpostavila nesorazmerje carinskih stopenj v trgovini med ES in Španijo ter potrebo po harmonizaciji pogojev konkurence (državnih pomoči in vpeljava DDV še pred pristopom). Pristop Španije bi po mnenju Komisije vplival na skupno kmetijsko politiko, saj bi se močno povečali skupne kmetijske površine in delež zaposlenih v kmetijstvu v celotni ES.²⁸⁶ Španija bi morala izboljšati produktivnost kmetij, ES pa ji ponuditi finančno pomoč, s katero bi Španija odpravljala strukturne razlike med posameznimi regijami in sektorji. Na področju ribištva bi vstop Španije zahteval prerazporeditev kvot med članicami, ker je Španija pomembna ribiška država. Komisija je ocenila, da obstaja možnost večjih migracij delovne sile predvsem iz podeželja in je zato predlagala postopno liberalizacijo trga delovne sile in ukrepe za prekvalifikacijo kmetijskega prebivalstva. Komisija je na tem področju predlagala enaka prehodna obdobja kot jih je vpeljala za Grčijo, torej do 10 let. Na področju zunanjih odnosov je Komisija v mnenju predvidela dve pomembni pozitivni posledici: okrepitev trgovinske moči ES v svetu in vpliv na mediteransko politiko ES. Izrael, Maroko, Tunizija in Ciper so konkurirali tistim španskim kmetijskim izvoznim proizvodom, s katerimi je želela Španija izboljšati svojo trgovinsko bilanco z državami članicami ES. V zaključku mnenja je Komisija povzela, da pristop Španije ne sme pomeniti le ukinjanje carin in carinskih omejitev, temveč so potrebne spremembe strukturne in regionalne narave, ki bodo zmanjšale regionalne razlike v razširjeni ES.

²⁸² Francosko-španski trgovski spor je prerasel v političnega, ko je Španija obtožila Francijo, da daje zatočišče baskovskim teroristom. Tudi Belgija je imela politične pomisleke, ki so izvirali še iz časa španske državljanske vojne pred diktaturo generala Franca, ko je Španija nudila azil kolaborantu Leonu Degrelu.

²⁸³ Stefani Umberto, *Anche la Spagna ha chiesto l'associazione al M.E.C.* v *Corriere della Sera*. 10. 2. 1962, No 35, anno 87, p. 6. Dostopno na: [European Navigator, www.ena.lu](http://www.ena.lu) (20. november 2006).

²⁸⁴ Dve leti za Grčijo in štiri mesece za Portugalsko.

²⁸⁵ *Opinion on Spain's application for membership* (transmitted to the Council by the Commission on 29 November 1978) v *EC Bulletin*, September 1978, No Supplement 9/1978, pp. 14-21.

²⁸⁶ Prav tam. S članstvom Španije v ES bi se skupne kmetijske površine ES povečale za 30%, delež zaposlenih v kmetijstvu ES za 31%, delež kmetijskih obratov pa ravno tako za 31%.

Svet ministrov je o mnenju Komisije razpravljala na srečanju 18. in 19. decembra 1978 in sprejel predlog Komisije o začetku pristopnih pogajanj, ki so se formalno začela na ministrski konferenci 5. februarja 1979 v Bruslju.²⁸⁷ Predsedujoči Sveta je predstavil postopek pogajanj in poudaril zahtevo, da Španija sprejme haaška načela. Španska vlada je potrdila pripravljenost prevzeti vse obveznosti članstva. Cilj prve faze pogajanj, ki se je začela septembra 1979, je bil identifikacija vprašanj, ki bodo v pogajanjih problematična. Vzporedno je Komisija v sodelovanju s Španijo opravila pregled sekundarne zakonodaje in naredila poročilo o potrebnih tehničnih prilagoditvah zakonodaje. Prevzem pravnega reda je vključeval tudi sprejem preferencialnih in ostalih sporazumov, ki jih je ES sklenila s tretjimi državami: predvsem pridruženimi in ostalimi državami v razvoju (Lôme konvencije) in zaveze v okviru Splošnega sporazuma o carinah in trgovini (*General Agreement on Tariffs and Trade*) GATT. Za Španijo je to pomenilo, da se bo morala odpovedati določenim bilateralnim sporazumom.²⁸⁸

Na samem začetku pristopnih pogajanj je španska vojska 23. februarja 1981 poskusila izvesti vojaški udar, kar ji zaradi odločne intervencije kralja ni uspelo. Evropski parlament je po poskusu vojaškega udara leta 1981 sprejel resolucijo, v kateri je jasno izrazil svoje stališče, da bi uspeh vojaškega udara pomenil takojšnjo prekinitev pogajanj (Royo 2005: 5). Evropski Svet je 23. in 24. marca 1981 na srečanju v Maastrichtu pohvalil reakcijo kralja in vlade, saj je s tem Španija dokazala, da je del demokratične ES.²⁸⁹ Pogajanja z ES so se pospešila po hitrem vstopu Španije v zvezo Nato 30. maja 1982.²⁹⁰ Šefi vlad in držav članic ES so Španijo ob številnih priložnostih jasno opozorili, da nove članice ne morejo uživati vseh ugodnosti članstva, če ne prispevajo k skupni obrambi.²⁹¹ To ni bil formalen pogoj članstva, vendar je bil ključen za uspeh ratifikacije Pogodbe o pristopu.²⁹² Leta 1982 je na oblast prišla španska socialistična delavska stranka, ki je približevanje ES povezala z modernizacijo gospodarstva. Članstvo ES so v Španiji podpirale prav vse politične stranke, vključno s komunisti, kar je olajšalo pristop.²⁹³

²⁸⁷ Spain and the European Community. Europe Information: External Relations 43/81, March 1981. str. 7. Dostopno na: <http://aei.pitt.edu/968> (12. november 2006).

²⁸⁸ Španija je bila prva država, ki je z državami EFTA podpisala trgovinski sporazum, ki je stopil v veljavo 1. maja 1980 in omogočil vključitev Španije v prosto-trgovinski sistem, ki so ga med seboj vzpostavile države EFTA in ES. Začetno izhodišče pogajanj med Španijo in EFTA državami je bil trgovinski sporazum med Španijo in ES iz leta 1970. Namen sporazuma, ki je veljal pet let, je bil zagotoviti enake koncesije za trgovino z industrijskimi proizvodi, ki so bile posledica približevanja Španije ES, tudi državam EFTA in pripraviti ureditev trgovinskih odnosov med EFTA državami in Španijo po španskem pristopu k ES (Norberg 1986: 16 – 18).

²⁸⁹ European Council Meeting, Maastricht, 23 – 24 March 1981, Presidency Conclusions. Dostopno na: http://aei.pitt.edu/1419/01/Maastricht_march_1981.pdf (12. november 2006).

²⁹⁰ Španska socialistična stranka pod vodstvom Felipe Gonzalesa je v času, ko je bila v opoziciji vodila kampanjo proti članstvu v zvezi Nato. Ko je oktobra 1982 zmagala na volitvah, je grožnje glede izstopa iz Nata uporabila kot orodje za pospešitev pogajanj z ES. Tako je povezala članstvo v Nato s pristopom k ES in 'zagrozila' ZDA in članicam ES z referendumom, kot je obljubljala v predvolilnem boju, česar pa ni storila (Royo 1995: 1).

²⁹¹ Interrogantes sobre el ingreso de España en la CEE v El País, 11.04.1985. Dostopna na: European Navigator, www.ena.lu (23. november 2006).

²⁹² EG-Erweiterung: Alles wird sich ändern v Der Spiegel. 08.04.1985, pp. 114-115. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (23. november 2006).

²⁹³ Prav tam.

Uspeh Španije v pristopnih pogajanjih je bil različen glede na posamezne sektorje. Kot splošno pravilo je bilo sprejeto sedemletno prehodno obdobje za industrijske in kmetijske proizvode, za nekatere proizvode, ki so bili bolj občutljive narave pa je bilo določeno desetletno prehodno obdobje.²⁹⁴ Na področju industrije je morala Španija zmanjšati izvoz železarskih in jeklarskih proizvodov, vendar je lahko nadaljevala s subvencioniranjem te industrijske panoge. Tudi na področju ribištva, ki se je v pogajanjih izkazalo za najtežje, je Španija dosegla ugoden izid, saj si je zagotovila dvakrat večje ribiške kvote, kot jih je imela pred pristopom. Dostop velike španske ribiške flote je ostal še naprej strogo omejen na majhno število ladij, ki so lahko lovile v obalnih vodah Skupnosti. Za zmanjševanje kapacitet ribiške flote je bila Španija upravičena do sredstev iz proračuna ES. Kmetijstvo je bilo kratkoročno v slabšem položaju, ker je Franciji uspelo omejiti proizvodnjo vina in ostalih proizvodov, ki so cenovno ogrožale njen izvoz. Akt o pristopu je v štiriletnem prehodnem obdobju za sadje in zelenjavo predvidel enak trgovinski režim kot za tretje države. Kljub temu neuspehu je španskim kmetom pristop ponudil pomembne ugodnosti, ki so bile posledica dostopa do evropskega trga in pristopa Portugalske, s katero je okrepila nekdanje zgodovinske povezave in sklenila ribiški in trgovinski sporazum, ki ga prej nista uspeli podpisati.²⁹⁵

Komisija je 31. maja 1985 podala pozitivno mnenje o pristopu Španije.²⁹⁶ Pogodba o pristopu je bila podpisana 12. junija 1985 v Madridu, osem ur za Portugalsko. Španski predsednik je ob tej priliki prisrčno pozdravil portugalske državljane in poudaril da sosedski in sestrski državi začenjata novo obdobje.²⁹⁷

2.1.3. TRETJA ŠIRITEV

Z ratifikacijo Maastrichtske pogodbe novembra 1993 so države članice ustanovile EU, ki je temeljila na treh stebrih: Evropskih skupnosti, SZVP in sodelovanju na področju pravosodja in notranjih zadev. Za načelo pogojevanja članstva je bil ta razvoj pomemben, ker so bile države prosilke, ki so postale članice v tretji širitvi nevtralne države, ki so morale prevzeti celoten pravni red, torej tudi določila SZVP ter pravosodja in notranjih zadev. Prvič se je s kandidatki pogajal Svet za splošne zadeve in ne bolj specializirani sveti (Falkner 2001: 3). V tretjem valu širitve je bila posebej izrazita skupinska dinamika širitvenega procesa, ki se je ujemala s kolektivnim pristopom prosilk, vseh članic EFTA, ki so kljub tradicionalno ločenim bilateralnim pogajanjem v celotnem procesu delovale skupno. Skupinska dinamika širitvenega procesa je postala utrjeno načelo, ki ga EU konsistentno uporablja tudi danes.²⁹⁸ Za lažje razumevanje širitvenega procesa te širitve bom sprva predstavila potek in značilnosti procesa tretjega vala širitve, ki so skupne vsem prosilkam,

²⁹⁴ Interrogantes sobre el ingreso de España en la CEE v El País, 11.04.1985. Dostopna na: European Navigator, www.ena.lu (23. november 2006).

²⁹⁵ Prav tam.

²⁹⁶ Documents concerning the accessions to the European Communities of the Kingdom of Denmark, Ireland and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain and the Portuguese Republic. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1987, p. 203

²⁹⁷ A Espanha democrática de 1985 consagrou a opção europeia v Diário de Notícias. 13.06.1985, No 42 455, p. 6.

²⁹⁸ Izjemi sta do danes le Grčija in Turčija.

nato pa bom vsako državo prosilko predstavila ločeno in jo na ta način umestila v skupinsko dinamiko širitvenega procesa.

Posebnost te širitve ni bilo članstvo prosilk v EFTA, temveč odnos med EFTA in ES v času tretjega vala širitve, ki se je razlikoval od odnosa med EFTA in ES v prvem valu širitve. Stockholmska pogodba o ustanovitvi EFTA iz leta 1960 je vključevala eksplicitno izjavo, da se določila glede liberalizacije ne bodo nanašala na kmetijstvo in ribištvo. Originalni razlogi za to izključitev (želja Velike Britanije, da bi zaščitila ugodnosti preferencialne trgovine z državami Commonwealtha) v devetdesetih niso bili več relevantni, še vedno pa so bili veljavni.²⁹⁹ Za članstvo v ES se v času hladne vojne Avstrija, Finska in Švedska niso odločile zaradi statusa nevtralnosti.³⁰⁰ Ker pa so želele biti vključene v skupni trg, je ES leta 1984 razvila idejo EGP.³⁰¹ ES je konec osemdesetih let posvetila dokončanju notranjega trga in zato ni razmišljala o ponovni širitvi, zavedala pa se je, da mora državam EFTA ponuditi novo vrsto sodelovanja v notranjem trgu. Januarja 1989 je predsednik Komisije Jacques Delors predlagal »novo, bolj strukturirano partnerstvo s skupnim odločanjem in administrativnimi institucijami« (Bieler 2000: 88). Sporazum o ustanovitvi EGP je bil podpisan 2. maja 1992 v Oportu, v veljavo je stopil 1. januarja 1993, ko so se priprave na tretjo širitev že začele.³⁰² Prvotno je bi bil sporazum EGP mišljen kot alternativa držav EFTA za članstvo v ES/EU, vendar je kmalu postalo jasno, da je državam podpisnicam pomenil le pot do članstva.³⁰³ EGP sporazum je veliko širši kot klasični pridružitveni sporazum. Njegova glavna značilnost je razširitev velikega dela pravnega reda EU v pravni red držav EFTA. Vendar je sporazum EGP glede kmetijstva ohranil enak pristop kot države EFTA.³⁰⁴ Kmetijstvo v državah EFTA sicer ni predstavljalo pomembne gospodarske panoge, vendar so vpliv skupne kmetijske politike občutile prehranske industrije teh držav, ki so v nasprotju z majhnim deležem kmetijstva predstavljale eno pomembnejših gospodarskih dejavnosti.

Pogajanja za sklenitev EGP so bila koristna priprava za pristopna pogajanja in so vplivala na hiter zaključek pristopnih pogajanj. Pogajanja glede poglavij notranjega trga, ki so bila vključena v EGP sporazum so bila hitro zaprta. Trajna izjema od pravnega reda v okviru EGP sporazuma je predstavljalo področje okolje-varstvenih standardov. EFTA države so bile prepričane, da bodo ta določila prenesena kasneje tudi v pristopno pogodbo, vendar je ES/EU

²⁹⁹ The impact of EFTA accession. Research service/USDA. Dostopno na: www.ers.usda.gov/publications/tb1865/TB1865d.PDF (12. januar 2006).

³⁰⁰ Address by the Federal President of Austria, Mr. Thomas Klestil, on Austria's Role in Europe: The View of a new EU Member on February 8, 1995 at the Royal Institute of International Affairs, Chatham House, London. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (22. januar 2007).

³⁰¹ ES je na prvem ministrskem srečanju držav EFTA in ES v Luksemburgu leta 1984 predstavila ambiciozen projekt vzpostavitve notranjega trga, ki bi temeljil na štirih svoboščinah enotnega evropskega trga. Na srečanju so ministri sprejeli t.i. Luksemburško deklaracijo o razširjenem sodelovanju, s katero so se države EFTA zavezale, da bodo idejo razvijale vzporedno z razvojem enotnega trga EU (Dent 1997: 108).

³⁰² Agreement on the European Economic Area. OJEC, L 001, 03/01/1994, pp. 0003 – 0036. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (22. januar 2007).

³⁰³ To je potrdil tudi Evropski svet na srečanju v Lizboni, ki je v zaključkih eksplicitno izjavil, da je EGP sporazum odprl pot pogajanjem za članstvo. Conclusions of the European Council Meeting, Lisbon, 26 – 27 June 1992. EC Bulletin 6-1992, p. 10. Dostopno na: <http://aei.pitt.edu/1420/> (22. januar 2007).

³⁰⁴ Tej odločitvi je nasprotovala le Španija, ker je pričakovala korist prostega trga v teh državah za svoje mediteranske izdelke (The impact of EFTA accession. Economic Research service/USDA. Dostopno na: www.ers.usda.gov/publications/tb1865/TB1865d.PDF).

zahtevala ponovna pogajanja glede višjih okolje-varstvenih standardov teh držav, ker je vztrajala, da v pogojih članstva trajni odmiki od pravnega reda niso mogoči (Avery 1995: 13). V pogajanjih za sklenitev EGP so bile vzpostavljene tudi skupne institucije, ki so jih države prosilke ohranile in jih ponovno uporabile v pristopnih pogajanjih. Tudi za Komisijo je imel pozitivne učinke, ker je bila ob začetku pristopnih pogajanj že seznanjena s situacijo v državah prosilkah. Podpis EGP sporazuma je pomenil tudi pripravljenost držav EFTA na prevzem pravnega reda.³⁰⁵

Po padcu berlinskega zidu konec osemdesetih se je politična situacija spremenila in tako je tudi nevtralnost kot argument proti članstvu v ES izgubljal na pomenu. Večina držav članic EFTA se je odločila, da bodo oddale prošnjo za članstvo v ES. Prva je 9. julija 1989 oddala prošnjo za članstvo Avstrija, sledila ji je Švedska 1. julija 1991, Finska 18. marca 1992, Švica 20. maja 1992 in zadnja Norveška 25. novembra 1992.³⁰⁶ S članstvom v EU bi pridobile vpliv na sprejemanje odločitev, ki so veljale tudi za njih v okviru Sporazuma EGP (Dent 1997: 105). Za te države (z izjemo Avstrije) na splošno velja, da so evroskeptične in pripravljene aktivno braniti svoje ekonomske interese in nordijski model socialnega sistema. Izvozno usmerjeni ekonomski sektorji štirih držav so bili močno razdeljeni glede podpore članstvu. Sektorji zaščitenih industrijskih panog so članstvu nasprotovali, sektorji, za katere je bil enotni evropski trg pomemben za razvoj, pa so članstvo podpirali. Kljub temu, da so že prevzele večino obstoječih pravil v okviru EGP, so bila pogajanja težavna predvsem na področju kmetijstva, regionalne pomoči za specifične probleme severno ležečih regij, proračuna in ribiških kvot, ne pa glede nevtralnosti, ki je dolgo časa predstavljala oviro članstvu v času.

Na sestanku Evropskega sveta v Maastrichtu 9. in 10. decembra 1991 so se šefi vlad in držav strinjali, da bodo pristopna pogajanja potekala skladno z določili nove Pogodbe EU.³⁰⁷ Glede reforme glasov v Svetu članice in Komisija niso uspele doseči soglasja. Celoten kasnejši proces širitve je zaznamoval spor med majhnimi in večjimi državami članicami. Pristopnice, vse majhne države, so želele biti vključene v odločanje o institucionalni reformi. Evropski svet je v Lizboni 26. in 27. junija 1992 njihovi želji ugodil zaradi demokratičnega značaja prosilk in Sporazum EGP, ki bo omogočil hitro dokončanje pogajanj.³⁰⁸ Formalna pogajanja naj bi se začela takoj po ratifikaciji Pogodbe EU in sprejetjem Delorsovega II paketa, s katerim bi si stare članice zagotovile zadovoljive prihodke iz Proračuna.³⁰⁹ Evropski svet je na srečanju v Lizboni sprejel tudi odločitev o širitvi in pozval institucije EU, da pospešijo svoje pripravljeno delo.

³⁰⁵ Sporazum EGP je predstavljal približno 25% pravnega reda ES brez kmetijskega dela (Avery 1995: 13).

³⁰⁶ Norveška, ki je že doživela neuspeh na referendumu že leta 1972, ni želela ostati izolirana od svojih severnih sosed. Končala je pogajanja, vendar njeni državljani ponovno na referendumu niso potrdili pristopa k EU. Švica je postala formalno država kandidatka, vendar je umaknila svojo prošnjo za pristop po negativnem izidu referendumu za pristop k EGP, 6. decembra 1992. Islandija ni želela pristopiti, ker ji je sporazum EGP predstavljal zadovoljivo rešitev.

³⁰⁷ Conclusions of European Council Meeting, Maastricht, 9 – 10 December 1991, EC Bulletin 12-1991.

³⁰⁸ Conclusions of the European Council Meeting, Lisbon, 26 – 27 June 1992, EC Bulletin 6-1992, točka 1.4.

³⁰⁹ Delorsov II paket vsebuje povečanje proračuna EU za obdobje 1993 do 1999 iz naslova strukturnih politik. Sredstva namenjena strukturnim politikam so se povečala za 41% (iz 21 milijard ECU leta 1993 na 30 milijard ECU leta 1999). Ti zneski vključujejo sredstva za Kohezijski sklad. Strukturni skladi so se povečali (kot delež EU proračuna) iz 4,8% v letu 1975 na 9,1% v letu 1987, na 28% leta 1992 in 35% leta 1999 (Rumford 2000: 31).

Zaradi neuspeha na danskem referendumu glede ratifikacije Pogodbe EU junija 1992, pogoj za začetek pristopnih pogajanj ni bil izpolnjen, vendar je bilo kljub vsemu logično, da so ta pogajanja predvidevala pristop k prihodnji EU in ne obstoječi ES.³¹⁰ Na srečanju Evropskega sveta v Edinburgu, 11. in 12. decembra 1992 so članice sprejele številne odločitve glede začetka pogajanj z Avstrijo, Švedsko, Finsko in Norveško. Pogajanja naj bi se začela v začetku leta 1993 in bi temeljila na splošnem pogajalskem okviru, ki ga je Svet za splošne zadeve že sprejel 7. decembra 1992.³¹¹ Pristopna pogajanja s kandidatki so se formalno začela 1. februarja 1993. S pozitivnim izidom na drugem danskem referendumu maja 1993 se je nadaljeval ratifikacijski postopek Pogodbe EU. Evropski svet je 21. in 22. junija 1993 v Kopenhagnu potrdil namero EU, da Pogodba o pristopu stopi v veljavo 1. januarja 1995.³¹²

Še preden je Pogodba EU stopila v veljavo, je bilo jasno, da ni ustrezno rešila institucionalnega vprašanja, kar se je izkazalo kot velika ovira za izvedbo širitve.³¹³ Na srečanju Evropskega sveta 29. oktobra 1993 v Bruslju, so se države članice dogovorile le glede začasne rešitve, ki bi omogočala delovanje razširjene skupnosti.³¹⁴ Odločile so se, da bodo vprašanje institucionalne reforme vključno s ponderiranjem glasov in pragom za odločanje s kvalificirano večino v Svetu rešile na naslednji medvladni konferenci leta 1996,

³¹⁰ Zakon o ratifikaciji Pogodbe EU je danski parlament sprejel, vendar ne z zahtevano 5/6 večino, zato je bil skladno z dansko ustavo potreben predhodni referendum. Danci so 2. junija 1992 glasovali s 50,7% proti (49,3% za) sprejemu Zakona o Pogodbi EU, ker se niso želeli odreči nacionalni valuti. ES in Danska sta sprejeli pravno zavezujoč kompromis na srečanju Evropskega sveta v Edinburgu, 11. in 12. decembra 1992, s katerim je bila Danska izvzeta iz prehoda v tretjo fazo EMU (prevzem skupne valute), dokler se volivci ne bodo glede tega vprašanja opredelili pozitivno na ločenem referendumu. Edinburški sporazum je bil sprejet v obliki Sklepa šefov vlad in držav članic in kasneje vključen kot Aneks k Pogodbi EU. Danci so na referendumu 18. maja 1993 glasovali v prid ratifikaciji Pogodbe EU s 56,7% glasov za (34,3% proti), kar je omogočilo, da je Pogodba EU stopila v veljavo novembra 1993 (Miller 2000: 7).

³¹¹ Evropski svet je pozval Svet, da tudi za Norveško sprejme enaka pogajalska izhodišča takoj, ko bo Komisija podala svoje mnenje o njeni prošnji, Komisijo pa je opomnil, da pri pripravi mnenja o švicarski prošnji upošteva izid referenduma glede EGP sporazuma (Conclusions of the European Council Meeting, Edinburgh, 11-12 December 1992).

³¹² Conclusions of the European Council Meeting, Copenhagen, 21-22 June 1993, SN 180/93. Brussels: Council of the European Communities, June 1993, pp. 11-12.

³¹³ S prihodom novih držav bi se povečalo število glasov v Svetu in posledično tudi manjšina, ki lahko prepreči sprejetje odločitve. Velika Britanija je nasprotovala povečanju praga za sprejem odločitve s kvalificirano večino. Španija je imela enako stališče, ker se je bala, da bodo severne kolegice v EU prevladale na račun južnih. Komisija, Evropski parlament, Francija in države Beneluksa zaradi tega vprašanja niso želeli upočasniti širitve. Države so sprejele kompromis, da bodo institucionalno vprašanje rešile po širitvi. Edini, ki bi lahko preprečil širitev je bil Evropski parlament, ki je moral pred podpisom Pogodbe o pristopu dati soglasje na njeno besedilo. Evropski parlament ni bil zadovoljen s kompromisno rešitvijo in je že od leta 1991 pozival, da mora pred širitvijo vedno potekati razprava o krepitvi institucij. Volitve v Evropski parlament so bile razpisane med 9. in 12. junijem 1994, zato so vlade želele pridobiti soglasje Evropskega parlamenta še preden bi se sestal v novi sestavi jeseni 1994, kar bi omogočilo pravočasno ratifikacijo Pogodbe o pristopu. Zato so na Evropski parlament izvajale močan pritisk. Kancler Kohl in šefi vlad držav Beneluksa so obljubili, da bo Evropski parlament vključen v pripravo institucionalne reforme Pogodbe EU na medvladni konferenci leta 1996. Formalno je imel Evropski parlament na medvladnih konferencah le posvetovalno vlogo, vendar se je vseeno odločil, da ne bo zavlekel razprave (Cameron 2004: 5).

³¹⁴ Vsaka država je dobila enega komisarja, v Evropskem parlamentu so dobile Avstrija 20, Norveška 15, Finska 16 in Švedska 21 sedežev. Svet je določil tudi glede vrstnega reda predsedovanj, ki ga lahko soglasno spremeni. Odločijo se tudi glede ponderiranja glasov v Svetu: Avstrija, Švedska dobita 4, Norveška in Finska pa 3 glasove. EU je dobila tri nove uradne jezike: finski, švedski in norveški.

skladno s členom N(2) Pogodbe EU.³¹⁵ Takrat bi razpravljale tudi o ukrepih za izboljšanje učinkovitosti dela institucij, vključno s povečanjem zakonodajnih pristojnosti Evropskega parlamenta.³¹⁶ To odločitev so sprejele v obliki Deklaracije, ki je veljala do pravnomočnosti revizije Pogodbe EU leta 1996.³¹⁷

Evropski parlament je 24. marca 1994 sprejel še zadnjo resolucijo glede širitve in nevtralnosti držav prosilk. V njej se je skliceval na člen J.4(1) Pogodbe EU, ki določa, da SZVP predvideva oblikovanje skupne obrambne politike.³¹⁸ Evropski parlament je izrazil upanje, da bodo nove članice aktivno in konstruktivno sodelovale v oblikovanju skupne obrambne politike, preučile skladnost določil svoje ustave, sprejele potrebne dopolnitve in da bodo postale članice Zahodnoevropske unije (ZEU), čeprav članstva v vojaških zavezništvih Nato in ZEU ni videl kot nujnega pogoja za članstvo v EU.³¹⁹

Nobena članica ni nasprotovala širitvi, nekatere med njimi pa so si še posebej prizadevale za čim hitrejši zaključek pogajanj. Nemčija je podpirala pristop Avstrije, Velika Britanija in Danska pa pristop nordijskih držav, kar je omogočilo, da so bile pripravljene sprejeti določene kompromisne rešitve. Obstoječe članice so se morale v teh pristopnih pogajanjih soočiti z vprašanjem, kakšno unijo želijo po širitvi, kar je oživilo spore glede nujnih institucionalnih sprememb. Čeprav je bila do četrte širitve razprava glede institucionalne reforme rezervirana le za članice, so v pristopnih pogajanjih obstoječe članice nehote vključile v te razprave tudi kandidatke (Avery 1995: 2).

Skupinska dinamika je v pristopnih pogajanjih igrala pomembno vlogo. Skladno s širitvenimi načeli so pogajanja potekala ločeno z vsako kandidatko posebej, vendar časovno usklajeno. V praksi je to pomenilo, da sta bila skupna le otvoritveni sestanek in zaključek pogajanj, dnevni redi sestankov pa so bili enaki.³²⁰ Kljub temu, da so kandidatke v pristopnih pogajanjih pogosto nastopale skupaj, je bila za njih prav tako pomembna posamična obravnava. Kandidatke so se bale, da bi težave v pogajanjih druge kandidatke zavlekle njihov pristop.³²¹ Na otvoritvi pogajanj je predsedujoči Svetu pojasnil pogoje pristopa: kandidatke morajo v celoti sprejeti aktualne in potencialne pravice in dolžnosti, ki izhajajo iz pravnega

³¹⁵ Člen N(2) Pogodbe EU: »Leta 1996 se skliče konferenca predstavnikov vlad držav članic, da bi preučili tiste določbe te pogodbe, za katere je predvidena revizija v skladu s cilji iz členov A in B.« ter 5 alineja člena B: »v celoti ohraniti pravni red Skupnosti in ga nadgrajevati, pri čemer se s postopkom iz člena N(2) preveri, v kolikšnem obsegu bi bilo treba revidirati politike in oblike sodelovanja, ki jih uvaja ta pogodba, za zagotovitev učinkovitosti mehanizmov in institucij Skupnosti.«

³¹⁶ Conclusions of the European Council Meeting, Brussels, 23 October 1993, SN 288/93. Brussels: Council of the European Communities, October 1993, pp. 9-10.

³¹⁷ Declaration by the Member States and declaration by the four applicant countries v Bulletin of the EU. March 1994, No 3, p. 64.

³¹⁸ Člen J.4 (1) Pogodbe EU: »Skupna zunanja in varnostna politika zajema vsa vprašanja glede varnosti Unije, tudi dolgoročno oblikovanje skupne obrambne politike, ki bi sčasoma lahko privedla do skupne obrambe.«

³¹⁹ European Parliament, Resolution on enlargement and neutrality (24 March 1994) v OJ EC, 25.04.1994, No C 114, pp. 61-65. V tej Resoluciji se sklicuje na svoje prejšnje resolucije v zvezi z nevtralnostjo prosilk: (15/5/91, 19/6/91, 20/1/93, 10/2/93, 27/5/93, 15/7/97) ter na pisno vprašanje 2408/92 z dne 6/10/92 Svetu glede nevtralnosti Avstrije.

³²⁰ Izjema je bila Norveška, ki se je začela pogajati kasneje in je pogajanja tudi kasneje končala.

³²¹ Avstrija je bila nestrpna, ker je oddala vlogo dve leti pred ostalimi. Švedska je imela manj problemov (predvsem glede kmetijstva in ribištva) in je želela končati pogajanja prva. Finska pa je tradicionalno država, ki se ne pridružuje skupinam držav. Norveška se je od drugih namenoma oddaljila zaradi vprašanja ribištva in ni želela, da jo priganjajo druge (Avery 1995).

reda EU in njenega institucionalnega okvira, vključno s političnimi cilji Pogodbe EU, sekundarnimi pravnimi viri, sodno prakso Evropskega sodišča, izjavami in resolucijami sprejetih v okviru ES/EU, mednarodnimi sporazumi in sporazumi držav članic, ki se nanašajo na aktivnosti ES/EU. Izjeme niso bile dovoljene, možne so bile le tehnične prilagoditve pravnega reda. Pristopna pogajanja so se končala pod časovnim pritiskom, saj je Evropski svet postavil rok: konec pristopnih pogajanj je bil predviden v februarju 1994, pred volitvami v Evropski parlament, kar bi omogočilo širitev v začetku leta 1995. Pristopnice so želele le, da bi postale članice najkasneje do začetka medvladne konference leta 1996, da bi bile lahko enakopravno vključene v razpravo o institucionalni reformi.

Prvi večji premik v pogajanjih se je zgodil decembra 1993, ko so države dosegle sporazum glede SZVP, s katerim so razjasnile vprašanje nevtralnosti. To je bilo edino vprašanje, ki bi lahko vplivalo na izid nacionalnih referendumov držav pristopnic, zato na tem področju prosilke niso izpostavljale nobenih posebnih zahtev. Vprašanje je bilo rešeno s sprejemom deklaracije, s katero so se zavezale, da bodo prevzele pravni red na področju SZVP, torej enotna rešitev za vse pristopnice, kljub temu, da sta Finska in Švedska definirali svoj status nevtralnosti zgolj kot prednostno politiko, Avstrija pa je imela nevtralnost umeščeno v ustavni zakon. V tej deklaraciji beseda nevtralnost sploh ni bila omenjena. Glede višjih ekoloških standardov se je EU začela pogajati z Avstrijo, ki je sprejela prvotno ponudbo Komisije za prehodno obdobje treh let. Švedska se s tem ni strinjala in je z EU sklenila kompromis za štiriletno obdobje. Enaka rešitev je bila ponujena kasneje tudi Finski in Norveški, Avstrija je seveda zahtevala enako in to tudi dosegla (Avery 1995: 5).³²² Ostala vprašanja so ostala nerešena do konca pogajanj.

EU se je odločila, da se bo 26. februarja 1994 začela konferenca držav članic in kandidatki in bo trajala brez prekinitve, dokler ne bo dokončala pogajanj o pristopu. Jasno je bilo, da bodo v tej zadnji fazi sprejete številne kompromisne rešitve v paketu, ki bo vključeval kmetijstvo, strukturno in regionalno politiko, proračunska vprašanja, tranzit tovornjakov s težkim tovorom preko Avstrije, nakup nepremičnin s strani tujcev (čeprav je bila izhodiščno to zahteva vseh držav je na njej vztrajala le Avstrija) in vprašanje norveškega ribištva. Švedska in Finska razen glede prispevka v proračun nista imeli posebnih zahtev. Za Finsko je bila pomembna le odločitev glede nordijskega kmetijstva in financiranja gorskih območij z omejenimi možnostmi kmetovanja, ker pa bi bila za razliko od ostalih pristopnic neto prejemnica, zanjo vprašanje prispevka v proračuna ni bilo problematično.³²³ Večina članic je zagovarjala takojšen sprejem kmetijskih cen, ni pa želela zagotoviti sredstev za kompenzacijo posledic prevzema skupne kmetijske politike za nordijsko kmetijstvo. V zadnjih dneh pogajanj je Komisija razložila obstoj t.i. 'zelene luknje', do takrat še ne preveč znanega fenomena širitve, ki pomeni, da nove države članice v prvem letu prejmejo veliko manj sredstev iz naslova skupne kmetijske politike kot stare članice, saj so upravičene do povračila šele v naslednjem proračunskem letu za izdatke, ki so nastali v predhodnem letu. Nove članice bi zato v letu 1995 prejele manj plačil iz naslova skupne kmetijske politike kot stare.

³²² V skupinski logiki pogajanj namreč velja, da so dosežene rešitve ene članice dovoljene tudi drugi.

³²³ Če bi višje cene kmetijskih proizvodov Finska prilagodila takoj, bi bila EU v prehodnem obdobju pripravljena kompenzirati izpad dohodka kmetov v obliki neposredne pomoči, ki bi jo kasneje nadomestil nov Cilj 6 v okviru strukturnih skladov. Potrebno je bilo le določiti pravila upravičenosti za območja Cilja 6.

Na ta način so se našli viri za sofinanciranje prehodne pomoči. To pa bi zadovoljilo le avstrijske, finske in norveške kmete, ki bi čutili posledice zmanjšanja podpore kmetijskim cenam po članstvu, ne pa Švedski, ki je že v začetku devetdesetih preoblikovala svojo kmetijsko politiko tako, da je znižala subvencioniranje kmetijstva na raven EU. Komisija je predlagala pavšalno plačilo iz kmetijskega dela proračuna v obliki 'kmetijsko-proračunskega paketa', do katerega bi bile upravičene vse štiri države v prvih štirih letih članstva. Opredelila ga je kot kompenzacijo stroškov za Avstrijo, Norveško in Finsko zaradi prilagajanja kmetijskim cenam na raven EU ter prilagoditveni napor Švedske, ki je to že storila pred pristopom. Švedska je dobila koncesijo za nekaj, kar je naredila še pred začetkom pristopnih pogajanj. Komisija je tako rešila dva problema hkrati: Švedska plačuje v proračun od začetka, izboljšal pa se ji neto proračunski položaj preko pavšalnih povračil (Avery 1995: 6 -8). Prva se je s ponudbo strinjala Švedska, ker je dosegla zeleni cilj, sledila ji je Finska, ki si je zagotovila status 'območja z omejenimi možnostmi' za skoraj 85% ozemlja. Za Avstrijo je ostalo odprto vprašanje glede nakupa nepremičnin. Dogovorjeno je bilo petletno prehodno obdobje, ki je veljalo tudi za druge pristopnice. Glede skupne kmetijske politike in proračunskega prispevka je bila Avstrija primorana sprejeti koncesijo glede prilagoditve cen in se je raje osredotočila na zanjo ključno vprašanje tranzita. Zaključila ga je s kompleksno rešitvijo fleksibilnega tri stopenjskega prehodnega obdobja od šest do dvanajst let, s katerim ji je uspelo omejiti tranzit težkih tovornjakov.³²⁴ Končni kompromisni sporazum s tremi državami je bil dosežen 1. marca 1994.³²⁵ V pristopnih pogajanjih je ostalo odprto le še vprašanje reforme institucij, ki je bilo rešeno na sestanku v Ioannini 27. marca 1994 v obliki začasne rešitve, članice pa so odločitev glede institucionalne reforme predstavile na leto 1996, ko bo potekala medvladna konferenca glede revizije Pogodbe EU in bo vključevala tudi nove članice.³²⁶

Kljub omenjenim težavam, so se pogajanja končala v rekordnem času 13 mesecev. Komisija je 19. aprila 1994 posredovala Svetu pozitivno mnenje o pristopu vseh štirih kandidatk.³²⁷ V tem dokumentu je zapisala, da Pogodba o pristopu začasno prenaša načelo institucionalnega ravnotežja dvanajstih na šestnajst držav in da ta rešitev velja le do naslednje medvladne konference, na kateri bo obstoječa Pogodba dopolnjena z institucionalno reformo.

³²⁴ Belgija je predlaga tristopenjsko prehodno obdobje (tri krat tri leta). V tem času bi v novo vzpostavljenih eko točkah Avstrija lahko omejila tranzit težkih tovornjakov. Prehod iz enega obdobja v drugega bi bil za Avstrijo avtomatičen, če Svet soglasno ne bi ocenil drugače. Članice pa se glede avtomatičnega prehoda iz druge v tretjo fazo niso strinjale. Rešitev pristopnih pogajanj je bila tako odvisna od institucionalnega vprašanja načina odločanja. Članice so za prehod v zadnjo fazo zahtevale odločitev s kvalificirano večino (Avery 1995: 9). Komisija je predlagala, da bi pred dokončno odločitvijo naročila izvedbo neodvisne raziskave, s katero bo ugotovila, ali je bil dosežen osnovni cilj ukrepa (zmanjšanje onesnaževanja težkih tovornjakov za 60%). Če bi se izkazalo, da cilj ni bil dosežen, bo Svet s kvalificirano večino sprejel ukrepe, ki bodo zagotovili enakovredno zaščito, če pa je ne bo sprejel, bo določitev avtomatično podaljšana.

³²⁵ Norveška v ta 'paket' ni bila vključena in je zapustila pogajanja brez dogovora. V intenzivnih pogajanjih, ki so sledila v naslednjih dveh tednih je bila dogovorjena rešitev za Norveško, ki je temeljila na načelu 'relativne stabilnosti' ribolova držav članic (Avery 1995: 10).

³²⁶ De la Guérivière, Jean, La Suède, la Finlande et l'Autriche s'entendent avec les Douze sur les conditions de leur entrée dans l'Union européenne v Le Monde. 03.3.1994. p. 3. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (22. januar 2006).

³²⁷ Commission opinion of 19 April 1994 on the applications for accession to the European Union by the Republic of Austria, the Kingdom of Sweden, the Republic of Finland and the Kingdom of Norway, COM (94) 148 final, OJ EC, 29. 8.1994, No C 241, p. 3.

Evropski parlament je glasoval o besedilu pristopne pogodbe še pred volitvami na svojem zasedanju med 2. in 6. majem 1994 ter jo potrdil z veliko večino, kljub nasprotovanju širitvi pred institucionalno reformo. Razlog za njihovo odločitev je bila že omenjena obljuba šefov vlad in držav članic, da bo Evropski parlament na medvladni konferenci vključen v razpravo o pripravi institucionalne reforme, hkrati pa je članstvo novih držav podpiral, ker so imele visoke demokratične standarde. Svet je na osnovi mnenja Komisije sprejel Sklep, s katerim je odobri širitev.³²⁸ Pogodba o pristopu je bila podpisana na srečanju Evropskega sveta na Krfu 24. in 25. junija 1994, v veljavo je stopila 1. januarja 1995.³²⁹

2.1.3.1. Avstrija

Avstrija je kot poraženka v drugi svetovni vojni pod delno okupacijo SZ podpisala 15. aprila 1955 v Moskvi t. i. Moskovski memorandum, s katerim se je zavezala k stalni nevtralnosti po švicarskem modelu. Avstrijsko državno pogodbo so 15. maja 1955 podpisali ministri ZDA, SZ, Velike Britanije, Francije in Avstrije.³³⁰ Avstrijska državna pogodba vsebuje določilo, ki ji prepoveduje posredno ali neposredno politično ali ekonomsko unijo z Nemčijo.³³¹ S to pogodbo je bila obnovljena suverenost Avstrije znotraj predvojnih meja, v zameno za umik okupacijskih sil je morala razglasiti popolno in trajno nevtralnost. Nevtralnost in članstvo v ES pa je SZ razumela kot nezdržljivi opredelitvi (Falkner 2001: 1). To je bil razlog, da Avstrija ni bila ustanovitvena članica ES in se je pridružila državam EFTA. Od vsega začetka je bilo jasno, da si je želela biti vključena v zahodnoevropsko integracijo, vendar ne na račun državne suverenosti. To je pokazala s tem, ko je sprejela Marshalow načrt in postala ustanovitvena članica OEEC. Z ESPJ je podpisala le carinski sporazum, izločila pa se je iz pogajanj o ustanovitvi EGS.

V Avstriji je bilo članstvo v ES/EU redno na dnevnem redu notranjepolitične razprave. Avstrijska socialdemokratska stranka je dala prednost članstvu v EFTA, Avstrijska ljudska stranka pa je bila velika zagovornica članstva v ES.³³² Avstrijski zunanji minister Bruno Kreisky, socialdemokrat, je 19. maja 1961 izjavil, da članstvo v ES ni skladno s statusom avstrijske nevtralnosti, možno bi bilo le njeno pridruženo članstvo (Falkner 2001: 2). Zato je Avstrija 15. decembra 1961 zaprosila za status pridružene države ES, kmalu po tem, ko sta prošnji za članstvo oddali Velika Britanija in Danska, ta status pa je želela pridobiti v okviru sporazuma med državami EFTA in ES. Ko so bila pristopna pogajanja z Veliko Britanijo

³²⁸ Decision of the Council of the European Union of 16 May 1994 on the admission of the Kingdom of Norway, the Republic of Austria, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden to the European Union v OJ EC, 29. 8. 1994, No C 241, p. 8.

³²⁹ Avstrija je izvedla referendum še preden je podpisala pogodbo. 12. julija 1994 so Avstrijci z veliko večino glasovali za članstvo v EU: 66,4% za ob 81,3% udeležbi (Falkner 2001: 4). Sledila ji je Finska 16. oktobra 1994: 56,9% za članstvo, ob 74% udeležbi (Raunio 2003: 12) ter Švedska 13. novembra 1994: 52,2% za ob 82,4% udeležbi (Millot, Lorraine, *Après le 'oui', les opposants suédois de l'Europe préparent la résistance* v *Libération*. 15.11.1994, No 4196, p. 15. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (22. januar 2007)).

³³⁰ V veljavo je stopila 27. julija 1955, novembra pa je k njej pristopila tudi Jugoslavija.

³³¹ 2. odstavek 4. člena Avstrijske državne pogodbe. Dostopno na: <http://www.verfassungen.de/at/staatsvertrag55.htm> (22. februar 2007).

³³² Do leta 1970 se Socialdemokrati (predstavniki interesov sindikatov in delavskega razreda) in Ljudska stranka (zastopa interese kmetov in srednjega sloja) izmenjujeta na oblasti, od leta 1970 pa do polnopravnega članstva pa je bila Socialdemokratska stranka najmočnejša stranka v Avstriji. Članstvo Avstrije v EU je okrepilo nacionalistično stranko, ki je leta 1999 dosegla enako število glasov kot Ljudska stranka. Prav tako so se v zadnjem času okrepili zeleni, medtem ko je podpora nacionalistom nekoliko padla.

zaradi prvega francoskega veta leta 1963 prekinjena, se je odločila za samostojna pogajanja z ES, ker je morala ohraniti dostop do svojega tradicionalnega trga znotraj ES. Šele julija 1972 je podpisala globalni in začasni sporazum *sui generis*, ki je temeljil na 113. členu Pogodbe ES (skupna trgovinska politika) in ne 238. členu (pridruženo članstvo). Sporazum o prosti trgovini je Avstrijo začasno zadovoljil in razprave glede članstva v ES so se umirile do leta 1985, ko je Komisija objavila Belo knjigo o enotnem evropskem trgu, ki bi pomenil večje ovire za države nečlanice, zato je oživil avstrijske debate o približevanju ES. Glavni pobudnik razprave o članstvu je bila Federacija avstrijske industrije - *Vereinigung der Österreichischen Industrie* (VÖI), ki je trdila, da lahko Avstriji le polnopravno članstvo zagotovi enakopravno sodelovanje v dinamičnem procesu evropske integracije, saj bi ji omogočilo pravico soodločanja (Bieler 2000: 53).

Avstrijski parlament je 17. aprila 1989 objavil poročilo, v katerem je članstvo priporočil pod pogojem, da ohrani nevtralnost, federalizem, avstrijski socialni sistem, aktivno ekološko politiko, poseben status majhnih družinskih kmetij in rešitev problema tranzita tovornjakov čez alpske regije (Falkner 2003: 3). Parlament je z veliko večino podprl vlado in ji 19. junija 1989 podelil mandat za začetek pogajanj z ES. Mesec kasneje, 14. julija 1989, je Avstrija oddala prošnjo za članstvo v ES, kar je storila celo nekaj mesecev pred razpadom SZ. V prošnji je omenila, da želi ohraniti status stalne nevtralnosti, ki temelji na Federalnem ustavnem zakonu z dne 26. oktobra 1955.³³³

Ko so se junija 1990 začela pogajanja med EFTA in ES glede sklenitve Sporazuma EGP je Avstrija v teh pogajanjih sodelovala, kljub temu, da si je želela takojšen začetek pristopnih pogajanj.³³⁴ Rezultati EGP pogajanj so potrdili prepričanje avstrijskih zagovornikov članstva, da je polno sodelovanje znotraj enotnega trgu omogočeno le s polnopravnim članstvom. EFTA države niso imele pravice soodločanja o pravilih, ki so bila za njih zavezujoča, izjeme iz pravnega reda EU pa si je Avstrija lahko zagotovila le v okviru kolektivne odločitve EFTA držav. Pravni red EGP je prevladal nad nacionalno zakonodajo, skladno z načelom primarnosti pravnega reda EU. Popolno sodelovanje v notranjem trgu je bilo onemogočeno tudi zaradi ohranitve postopkov mejne kontrole, zahteve po certifikatih porekla ipd. Skupna trgovinska politika, skupna kmetijska politika, skupna ribiška politika, Euratom in obdavčevanje so bile izključene iz EGP Sporazuma (Bieler 2000: 89). Ukinitev mejnih kontrol med Avstrijo in članicami ES bi njenim podjetjem pomagalo do lažjega dostopa do notranjega trga. Njen geopolitičen položaj kot izhodišča za dostop na trge SVE bi se s članstvom v EU še okrepil, zato bi se povečale tuje investicije. Članstvu so nasprotovali predvsem sektorji, ki so bili zaščiteni s strani države: prehrambena industrija, carinski delavci, jeklarska industrija in kmetijski sektor (Bieler 2000: 66). Opozicija članstvu se ni nikoli uspešno organizirala, ker ni imela skupnega programa, predstavljala je tudi manjšino v parlamentu in ni imela podpore vlade. Alternative članstvu, ki so temeljile na drugačni ekonomski politiki pa so bile v neo-liberalnem okolju izključene (Bieler 2000: 68 - 69).

³³³ Austria's application for membership of the European Economic Community (14 July 1989), 8227/89 R/LIMITE A 21. Brussels: Council of the European Communities.

³³⁴ Pogajanja so trajala do 22. oktobra 1991, EGP sporazum je bil podpisan v Oportu 2. maja 1990, v veljavo je stopil 1. januarja 1994.

Avstrijski šiling je bil takrat že drseče vezana valuta na nemško marko, zato je Avstrija zagovarjala tudi sodelovanje v monetarni uniji.³³⁵

Avstrijski motivi za članstvo niso bili le ekonomski, temveč tudi varnostno-politični. Članstvo v EU bi jo umestilo nazaj v center Evrope, kamor geografsko tudi sodi. S članstvom v EU bi bila vključena tudi v oblikovanje politike do držav SVE in bi lahko prispevala k procesu stabilizacije regije, kar bi ji prineslo večjo varnost na njenih mejah. Avstrija se je zaradi meje z državami SVE bala predvsem ekoloških nesreč, nenadzorovanih emigrantskih tokov, organiziranega kriminala in mednarodnega terorizma, ker je bila tem tveganjem izpostavljena bolj kot ostale zahodnoevropske države.³³⁶ Članstvo v EU bi povečal njeno varnost, ki je ne razume zgolj v vojaškem smislu. Zato si je želela kot polnopravna članica vplivati na odločanje v okviru tretjega stebra EU – pravosodja, svobode in varnosti - in si prizadevati predvsem za njegovo krepitev.³³⁷ Nemčija je podpirala članstvo Avstrije v EU predvsem zaradi njene geografske lege na meji z državami SVE in si je želela pridobiti zaveznico glede nadaljnje širitve EU na te države. Najbolj pa se je Avstrije bala Francija. Združitev Nemčije in pristop Avstrije bi pomenil članstvo 'treh Nemčij' v EU.³³⁸ Ostale članice pristopu Avstrije niso nasprotovale, saj je bila politično in gospodarsko razvita država, ki bi bila neto plačnica v proračun EU.

Komisija je svoje mnenje o avstrijski prošnji pripravila šele 31. julija 1991, torej dve leti po oddaji prošnje.³³⁹ Komisija je v pozitivnem mnenju poudarila predvsem politično in gospodarsko stabilnost in razvitost, ki je Avstrijo uvrstila v sam vrh članic. Omenila je tudi, da je Avstrija v okviru EGP sporazuma že prevzela velik del pravnega reda. Na področju industrije je omenila neusklajenost državnih pomoči, pri kmetijstvu pa visoko finančno podporo kmetom, zato bi članstvo v EU negativno vplivalo na njihove prihodke. Omenila je omejevalne ukrepe Avstrije glede tovornega cestnega prometa in pravilno predvidela, da bo to pomembno vprašanje v pogajanjih. Kot možno rešitev je predlagala začasen sporazum glede preprečevanja onesnaženosti. Edini resni problem je bil po mnenju Komisije status nevtralnosti, ki bi lahko ogrozil razvoj SZVP in obrambne politike, ki ga je tudi Avstrija sama izpostavila v svoji prošnji. Predlagala je dve možni rešitvi: preoblikovanje statusa avstrijske nevtralnosti ali pa trajni odmik od pravnega reda EU na osnovi 224. člena Pogodbe ES.³⁴⁰ Poudarila je, da bo Avstrija morala zagotoviti pravno sposobnost glede prevzema pravnega reda tudi na področju SZVP. Zanimivo je, da se v samih pogajanjih to vprašanje sploh ni izkazalo za problematično, je pa igralo pomembno vlogo za pozitivni izid referendumu.

³³⁵ Avstrija je svojo nacionalno valuto šiling leta 1981 vezala na nemško marko, kar pomeni, da je bila že takrat v neke vrste monetarni uniji z Nemčijo. Avstrijska monetarna politika je odražala evropsko politiko: leta 1986 je liberalizirala finančne trge, ko se je za ta ukrep odločila ES. Cilj Avstrije je bil vzpostaviti monetarno politiko in politiko menjalnih tečajev skladno s sedanjimi in prihodnjimi cilji ES/EU (Bieler 2000: 65).

³³⁶ Vir: glej opombo 300.

³³⁷ Prav tam.

³³⁸ Traynor, Ian, Blue bubbles hangover on the Danube v *The Guardian*. 03.01.1995, p. 16. Dostopno na: [European Navigator, www.ena.lu](http://www.ena.lu) (23. februar 2007).

³³⁹ The challenge of enlargement - Commission opinion on Austria's application for membership v *EC Bulletin*, 1992, No Supplement 4/92, pp. 7-18.

³⁴⁰ 224. člen Pogodbe ES: »Države članice se med seboj posvetujejo o skupnem ravnanju, zato da na delovanje skupnega trga ne bi vplivali ukrepi, ki bi jih bila prisiljena sprejeti ena od držav članic ob resnih notranjih nemirih z negativnim vplivom na javni red, v primeru vojne, resnih mednarodnih napetosti, ki bi pomenile vojno nevarnost, ali zaradi izpolnjevanja obveznosti, ki jih je prevzela za ohranjanje miru in mednarodne varnosti.«

Uradno stališče avstrijskega ministrstva za zunanje zadeve je bilo, da je SZVP izključno medvladne narave in je zato članstvo v EU skladno s politiko nevtralnosti (Bieler 2000: 90). Avstrija je svojo nevtralnost vedno razumela zelo fleksibilno, ker ji je bila vsiljena od zunaj za ohranitev nacionalne suverenosti. Tudi v preteklosti je avstrijska vlada sprejela številne odločitve, ki niso bile skladne s tradicionalno politiko nevtralnosti, pa kljub temu niso ogrozili njene suverenosti.³⁴¹ Na ratifikacijo Pogodbe EU, s katero je bila ZEU umeščena v institucionalni okvir EU, se je Avstrija odzvala tako, da se je avstrijska vlada leta 1994 odločila zaprositi za status opazovalke v ZEU, kar je tudi postala z dnem pristopa k EU (Laursen 1997: 19).³⁴² S pristopom k EU se je Avstrija jasno zavezala tudi k sodelovanju v oblikovanju skupne obrambne politike.

Zunanji minister Alois Mock, vodja pogajalske skupine, je 21. januarja 1993 vladi predstavil avstrijsko pogajalsko izhodišče. Vlada se je zavezala, da si bo v pogajanjih prizadevala za zmanjšanje prispevka v proračun, za upravičenost do sredstev iz strukturnih skladov EU, ohranitev nevtralnosti v povezavi s SZVP³⁴³, ohranitev višjih socialnih in ekoloških standardov in nadaljevanje tranzitnega sporazuma z EU iz leta 1991.³⁴⁴ Na področju skupne kmetijske politike je želela doseči prehodno obdobje za ohranitev svojih majhnih kmetij in prehrabene industrije. Pričakovala je tudi finančno pomoč za prestrukturiranje kmetijstva in industrije. Kot pomembno vprašanje je vključila tudi vprašanje nakupa nepremičnin s strani tujcev (Bieler 2000: 92).

V pristopnih pogajanjih so se izkazala za Avstrijo najpomembnejša štiri vprašanja: (1) omejitev tovornega cestnega prometa, (2) kmetijstvo, (3) nakup nepremičnin s strani tujcev in (4) višji ekološki standardi.³⁴⁵ Glede prvega je EU vztrajala, da Avstrija ne more ohraniti določil tranzitnega sporazuma iz leta 1991. Dogovorjeno je bilo omenjeno devetletno prehodno obdobje v treh fazah z možnostjo podaljšanja za tri leta, v katerih bi bili doseženi ekološki cilji zmanjšanja emisij izpušnih plinov težkih tovornjakov v tranzitu za 60%. Avstrijsko kmetijstvo z izjemo živinoreje ni bilo izvozno usmerjeno. Proizvodne cene kmetijskih izdelkov so bile višje od cen v EU, predvsem zaradi različne strukture avstrijskega

³⁴¹ Pristop k Organizaciji združenih narodov (OZN) je bil prvi avstrijski odmik od švicarskega modela nevtralnosti. Leta 1991 je proti-iraški koaliciji omogočila uporabo avstrijskega zračnega prostora, kar je bilo v nasprotju z definicijo nevtralnosti iz Haaške konvencije iz leta 1907. Njena odločitev o postopnem preoblikovanju statusa nevtralnosti je bila nadalje razvidna iz pristopa k EU in statusa opazovalke v ZEU leta 1995, ratifikaciji Amsterdamske pogodbe leta 1998 ter sodelovanje v Partnerstvu za mir v okviru Nata. Še vedno ni članica nobenega vojaškega zavezništva, kar ji dopušča, da ohrani vsaj pravno status nevtralne države.

³⁴² Člen J.4 Pogodbe EU, točka 2: »Unija zahteva od ZEU, ki je sestavni del razvoja Unije, da pripravi in izvaja odločitve in ukrepe Unije, ki se nanašajo na obrambo. Svet v soglasju z institucijami ZEU sprejme ustrezne praktične rešitve.« in točka 3: »Za vprašanja iz tega člena, ki se nanašajo na obrambo, ne veljajo postopki iz člena J.3.«

³⁴³ Javnomenjska raziskava je pokazala, da se ljudje ne želijo odreči statusa nevtralne države v zameno za članstvo, zato so pogajalci obdržali to zahtevo.

³⁴⁴ Avstrija je v okviru EGP pogajanj sklenila t. i. tranzitni sporazum, podpisan za dvanajstletno obdobje (od decembra 1991). Vzpostavljen je bil sistem eko točk, ki so predvidevale dovoljeno število tranzitnih enot, odvisno od stopnje izpušnih plinov. V pristopnih pogajanjih se je morala Avstrija o tej zadevi ponovno pogajati, skladno s pravnim redom EU. Avstrijski cilj je bil ohraniti dogovor iz tranzitnega sporazuma, kar ji ni uspelo. Morala je sprejeti koncesije glede trajanja tranzita in maksimalne teže tovornjakov. Ves bilateralen promet (za razliko od tranzita) je moral biti liberaliziran v dveh letih po pristopu (Falkner 2001: 8).

³⁴⁵ Austria: Results of the Accession negotiations. European Commission. SEC (91) 1590 final, 1 August 1991. EC Bulletin, Supplement 4/92.

kmetijstva. Prevladovala so majhne in srednje velike kmetije z močnim poudarkom na ekoloških standardih v nasprotju z velikimi kmetijami v EU, ki so temeljile na visoki produktivnosti (Bieler 2000: 61). Rešitev v pogajanjih je bila dosežena v z vpeljavo t.i. 'kmetijsko-proračunskih' plačil vsem štirim kandidatkam v zameno za takojšno prilagoditev skupne kmetijske politike, ki je bila v tej širitvi prvič zares nujna. Zaradi enotnega trga so bile ukinjene carinske kontrole na notranjih mejah, kar je preprečilo tudi teoretično možnost prehodnih obdobj. Glede omejitve nakupa nepremičnin je med vsemi prosilkami imela največji problem predvsem Avstrija. Zaradi visokega povpraševanja lokalnih prebivalcev je imela Avstrija težave z razpoložljivostjo zazidljivih zemljišč. Avstrija je v pogajanjih dosegla, da je lahko v petletnem prehodnem obdobju sprejemala nacionalne, regionalne in lokalne ukrepe glede nakupa t.i. druge nepremičnine (počitniških hiš), če je te ukrepe lahko uveljavljala brez diskriminacije med državljani različnih držav članic EU. Na področjih, za katere so države članice že sprejele odločitev glede prihodnjega izboljšanja ekoloških standardov, so lahko vse kandidatke v prehodnem obdobju ohranile svoje obstoječe višje standarde. Za standarde, za katere EU še ni predvidevala zvišanja, je bila sprejeta t.i. 'tretja opcija', ki je pomenila, da nove članice še štiri leta po pristopu lahko obdržijo svoje višje standarde, razširjena EU pa bo v vmesnem obdobju ponovno preverila določila EU. Tako Avstrija v bistvu glede ekoloških standardov ni dosegla tako ugodne rešitve, kot jo je predstavila v javnosti, saj v času pogajanj ni prejela popolnoma nobenega zagotovila.³⁴⁶

Zunanji minister Mock je 21. decembra 1993 EU podal ustno obrazložitev glede avstrijske nevtralnosti. Poglavje SZVP je bilo zaključeno v rekordnem času, ker je bila Avstrija pripravljena ponovno interpretirati svojo nevtralnost. V praksi so se med pristopnimi pogajanci dogovorili, da naj se pomen Avstrijske nevtralnosti zmanjša na vojaško nevtralnost, kar izloči številne ekonomske in politične vidike nevtralnosti (Falkner 2001: 10). Prosilke in članice so podpisale deklaracijo, s katero so se prosilke zavezale, da bodo v celoti sodelovale v SZVP od prvega dne članstva, kot to določa Pogodba EU. V pogajanjih je Avstrija izjavila, da bo to sodelovanje skladno z njenimi ustavnimi pravili. Avstrija je morala zaradi članstva v EU spremeniti ustavo, kar je zahtevalo splošni predhodni obligatorni referendum (Falkner 2001: 4). Vprašanje na referendumu, ki ga je vlada razpisala 12. junija 1994, ni omenjalo vprašanja nevtralnosti (Falkner 2001:10).

2.1.3.2. Finska

Finska se od je od ostalih prosilk razlikovala po svojem geopolitičnem položaju in odnosu s SZ. Geografsko je Finska velika kot Nemčija, vendar je demografsko majhna, saj ima le dobrih 5 milijonov prebivalcev. Finska meja z Rusijo je dolga 1269 km. V drugi svetovni vojni se je Finska sprva borila na strani SZ, potem pa je prestopila na stran nemških sil, da bi ponovno dobila svoja ozemlja, ki so bila pod sovjetsko oblastjo.³⁴⁷ Po koncu druge

³⁴⁶ Podobno kot npr. Velika Britanija, ki ni dobila zagotovila glede karibskega sladkorja, vendar je ES obljube iz pristopnih pogajanj izpolnila.

³⁴⁷ Od 13. stoletja je bila Finska del švedskega imperija, leta 1809 pa je po ruski zmagi v švedsko-ruski vojni postala Veliko vojvodstvo Ruskega imperija. Rusija ji je podelila status avtonomne kneževine v personalni uniji z Rusijo. Leta 1860 je uvedla svojo valuto - finsko marko. Rusija pa je začela vedno bolj kršiti njeno avtonomijo, kar je stopnjevalo finski odpor do ruske oblasti. Leta 1906 je sprejela prvo ustavo in kot prva evropska država uvedla splošno volilno pravico. Prve parlamentarne volitve je razpisala leta 1907. Po februarški revoluciji v

svetovne vojne je morala Finska kot zaveznica Nemčije v taboru poraženek sprejeti pogoje mirovne pogodbe in prepustiti velik del svojega ozemlja SZ, ki je bila na strani zmagovalcev. Pogoji mirovne pogodbe so Finsko postavili v poseben odnos z SZ.³⁴⁸ Jedro tega odnosa je bila pogodba o vojaškem sodelovanju. Mirovna pogodba je predvidevala tudi tesne ekonomske in politične vezi, ki so se še utrdile s Pogodbo prijateljstva, sodelovanja in medsebojne pomoči, podpisano leta 1948. S to pogodbo je bilo vojaško sodelovanje s SZ omejeno na en sam poseben primer: če bi jo napadla Nemčija ali katere od njenih zaveznic (Raunio 2003: 11). Poseben odnos s SZ je v praksi pomenil, da je morala Finska upoštevati interese SZ, zaradi česar je bila Finska omejena glede sodelovanja z zahodno Evropo in ostalimi nordijskimi državami. Nordijskemu svetu se je pridružila leta 1955, tri leta po njegovi ustanovitvi s pridržkom, da ne bo sodelovala pri varnostnih zadevah. Z EFTA je leta 1961 podpisala sporazum o pridruženem članstvu z EFTA (FINNEFTA). Leta 1973 je Finska odnos z EFTA poglobila s podpisom Sporazuma o prosti trgovini, polnopravna članica EFTA pa je postala šele leta 1986. Članica Sveta Evropa je postala leta 1989, vendar zaradi nasprotovanja SZ ni imela možnosti postati članica ES (Raunio 2003:10-11).

Druga značilnost finske zunanje politike je politika nevtralnosti. V petdesetih se je razvila kot protiutež posebnemu odnosu s SZ, ker si je s takim statusom Finska omogočila možnost mednarodnega sodelovanja, hkrati pa ji je omogočila ohraniti poseben odnos s SZ, ki je bila njena najpomembnejša zunanjetrgovinska partnerka.³⁴⁹ Čeprav finska nevtralnost ni vključena v ustavo in je tudi SZ ni priznala vse do leta 1989, je znana kot zelo dosledna in se je zaradi nje Finska v času hladne vojne uspela izločiti iz konflikta med velesilama (Raunio 2003:22). Finsko zunanjo politiko je zaznamovalo dolgo obdobje predsedovanja Urha Kekkonena, ki je užival je podporo sovjetskih političnih elit.³⁵⁰ Politična razprava o članstvu v ES je bila v sedemdesetih letih izjema in je bila omejena zgolj na vprašanje, ali naj Finska sklene z ES sporazum o prosti trgovini. Finsko stališče, da je članstvo v ES neskladno z njeno nevtralnostjo, je ostalo nespremenjeno do leta 1990 (Raunio 2003:23). V osemdesetih letih so predstavniki industrije in trgovine začeli zagovarjali članstvo v ES, ker so menili, da je položaj v EGP drugorazreden, ker ne omogoča sodelovanja v sprejemanju odločitev. Kljub vsemu se je resnična razprava začela šele oktobra 1990, ko je Švedska objavila svojo odločitev, da bo oddala prošnjo za članstvo v ES (Raunio 2001: 5).

Rusiji leta 1917 je ruska začasna vlada priznala finsko avtonomijo v okviru Rusije. V času oktobrske revolucije je finska vlada 6. decembra 1917 enostransko razglasila neodvisnost od Rusije. Sledila je državljanska vojna, v kateri so leta 1920 Finci šele s pomočjo Nemcev premagali rusko vojsko. Po osamosvojitvi Finske so se želeli Alandski otoki pridružiti Švedski, vendar jih je Društvo narodov leta 1921 dodelilo Finski kot avtonomno in demilitarizirano območje (Raunio 2003: 10-11).

³⁴⁸ Skladno s Pariško mirovno pogodbo iz leta 1947 so bile potrjene meje Finske pred drugo svetovno vojno. SZ je morala vrniti provinco Petsamo ter ji za 50 let oddati v najem vojaško пристanišče Porkkala-udd. Mirovna pogodba je določala tudi velikost njenih oboroženih sil, demilitarizacijo Alandskih otokov ter prepoved jedrskega oboroževanja. SZ je morala Finska plačati vojno odškodnino v višini 300 000 000 \$.

³⁴⁹ Finsko gospodarstvo je temeljilo na izmenjavi proizvodov v zameno za poceni sovjetsko nafto, kar je SZ omogočilo, da je kontrolirala njene odnose z zahodom. Do razpada je bila SZ za Finsko pomembnejši trgovinski partner kot ES (Vir: Schmid, Klaus-Peter, Wenig begeistert v Die Zeit. 14.10.1994. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (22. januar 2007)).

³⁵⁰ Bil član Kmečke zveze, kasneje Agrarne stranke centra, ki ni bila naklonjena članstvu v ES. Predsednik Finske je bil med leti 1956 in 1981.

Po parlamentarnih volitvah marca 1991 so tri stranke v vladajoči koaliciji (Socialdemokratska stranka, Kmečka stranka sredine in Švedska ljudska stranka) podprle članstvo Finske v ES, vendar so dajale še vedno prednost sodelovanju v okviru EGP (Raunio 2003:21).³⁵¹ Odločitev Vlade, da bo sledila Švedski z oddajo prošnje za članstvo je dosegla širok politični konsenz, saj so te tri stranke predstavljale skoraj 50% vseh glasov volivcev. Vlada je kljub podpori članstvu v ES še vedno namenila glavno pozornost projektu EGP. Kmečka stranka sredine, ki je bila najpomembnejša koalicijska stranka s četrtno vseh glasov, je bila previdnejša glede podpore polnopravnemu članstvu. Zastopala je predvsem volivce iz podeželja, kjer je bilo mnenje glede članstva negativno. Cel koncept evropske integracije je bil za Finsko novost.³⁵² Vlada je februarja 1992 iz strahu pred razpadom koalicije vseeno predstavila v Parlamentu predlog glede oddaje prošnje za članstvo. Parlament ga je marca 1992 potrdil s 133 glasovi za in 60 proti (Raunio 2003:24).³⁵³ Najverjetneje bi glasovali drugače, če ne bi prišlo do razpada SZ, ko njeno mnenje ni več igralo nobene vloge v zunanjepolitičnih usmeritvah Finske.

Finska vlada je po koncu hladne vojne zaradi kolapsa sovjetskega trga menila, da Finski omejen trgovinski sporazum z ES ne zadostuje. Upala je tudi, da bodo sredstva iz strukturnih skladov ES/EU pomagala ohraniti njen kmetijski sektor.³⁵⁴ Finska je odločitev glede članstva v ES oblikovala že leta 1989, v času gospodarske krize, vendar se je zavedala, da je ne bo mogla uresničiti dokler SZ dokončno ne razpade. Članstvo je videla kot predpogoj za tuje neposredne investicije. Imela pa je tudi drugačen motiv. Finska je imela med vsemi kandidatkami najbolj jasne varnostne razloge za pristop po koncu hladne vojne (Laursen 1997: 11). Mejila je na politično nestabilno območje, zato bi bilo članstvo v EU najboljše sredstvo za vzpostavitev varnosti in stabilnosti v sosednjih državah. Zavedala se je, da je ES/EU začela s prilagajanjem novi situaciji po koncu hladne vojne s postopnim razvojem evropske varnostne politike in v ta proces je želela biti na vsak način vključena.³⁵⁵ Kot majhna država, ki želi vplivati na evropske varnostne zadeve ni imela veliko alternativnih možnosti. Članstvo v EU bi ji končno omogočilo identifikacijo na mednarodni sceni (Raunio 2003:11). Evropsko integracijo še danes razume kot učinkovit način poglobljanja nacionalnih

³⁵¹ Na Finskem je vlada tradicionalno sestavljena iz široke koalicije, ker nobena stranka ne uživa široke podpore volivcev. Socialdemokratska stranka zastopa delavski razred v mestih, Finska stranka sredine zastopa interese ruralnega kmečkega prebivalstva, konzervativna nacionalna koalicija interese podjetniškega sektorja in izobraženega mestnega prebivalstva, Švedska ljudska stranka pa interese švedsko govoreče manjšine, ki predstavlja 5,5% glasov. Pomembni stranki sta tudi Zelena liga, ustanovljena leta 1987, ki je okoljevarstvena stranka in Zveza levice, ustanovljena leta 1990, ki je nastala iz treh levo usmerjenih strank.

³⁵² Parlament je šele s spremembo Ustavnega zakona iz leta 1993 postal pristojen za sodelovanje pri pripravi stališč glede sodelovanja v mednarodnih institucijah. Vlada je dobila pristojnost odločanja o mednarodnih zadevah, ki ne zahtevajo soglasja parlamenta. S tem so bile po dolgem času omejene pristojnosti predsednika države na zunanjepolitičnem področju (Raunio 2001: 6).

³⁵³ Glasovanja se je vzdržala Zelena liga ter Zveza levice, ki članstvu ostro nasprotujeta, medtem ko je Kmečka stranka sredine kljub pomislekom izrazila lojalnost do Vlade, saj je v vladni koaliciji ni imela podpore glede nasprotovanja članstvu v ES.

³⁵⁴ Soto, Adrián, Los nórdicos no formaremos un bloque dentro de la UE v El País. 09.10.1994. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (22. januar 2007).

³⁵⁵ Speech given by President Martti Ahtisaari in Tampere, September 24, 1994. Helsinki: The President of the Republic of Finland 1994-2000, mise à jour 18.02.2000. Dostopno na: http://www.valtionuuvosto.fi/tpk/eng/speeches/speech_texts-1994.htm (12. marec 2007).

ekonomskih in varnostnih ciljev in je v nasprotju z neodločnim pristopom Danske velika zagovornica nadaljnje politične integracije EU in je zgledna članica (Raunio 2001: 4).

Finsko javno mnenje je bilo v času posebnega odnosa s SZ popolnoma izolirano iz zunanje-političnih razprav in je bilo članstvu v ES/EU zaradi neinformiranosti nenaklonjeno. Predsednik države Mauno Kovisto je šele leta 1990 razglasil, da se bodo morali državljani izjasniti na referendumu glede članstva v ES in da ga sam podpira. To je bilo le dva tedna pred glasovanjem v Parlamentu. Vlada ni želela, da bi to vprašanje postalo predmet javnih polemik, saj se ji je z oddajo prošnje mudilo in ni bilo dovolj časa za odprto javno razpravo. V primeru finske odločitve za članstvo v ES je torej šlo za jasno pomanjkanje demokratičnega procesa odločanja.³⁵⁶ 18. marca 1992 je Finska uradno zaprosila za članstvo v EU.³⁵⁷ V prošnji ni omenila nobene posebne zahteve ali problema. Prošnjo je oddala za Avstrijo in Švedsko ter pred Norveško.

Komisija je o finski prošnji 4. novembra 1992 podala izrazito pozitivno mnenje.³⁵⁸ Komisija je v mnenju poudarila, da bo velik del pravnega reda Finska sprejela že v okviru Sporazuma EGP. Omenila je predvsem problem finskega kmetijstva, ki se je od skupne kmetijske politike razlikovalo po višjih cenah kmetijskih pridelkov, visoki državni podpori in nekonkurenčnosti. Prilagoditi bi morala državni monopol nad alkoholnimi pijačami. Finska regionalna politika do severnih in vzhodnih regij je bila neskladna s pravnim redom ES. Nekatero, predvsem tehnične spremembe bi bile potrebne tudi na področjih ribištva in industrije. Komisija je menila, da bo članstvo Finske za ES pozitivno, predvsem na področju razvoja EMU, ki ga je Finska goreče podpirala. Komisija je v svojem mnenju ugotovila, da se je finska politika nevtralnosti v začetku devetdesetih omejila zgolj na vojaško nevtralnost, ki ji preprečuje sodelovanje v vojaških zvezah in ohranitvi nacionalne obrambe. Poudarila je, da bo morala Finska sprejeti in izvajati SZVP, skladno z razvojem te politike, vendar je Komisija ugotovila, da na Finskem glede te zahteve obstaja širok konsenz. Mnenje je zaključila s priporočilom, da se začnejo pogajanja o pristopu po ratifikaciji Pogodbe EU.

Pogajanja so se začela skupaj z ostalimi kandidatki 1. februarja 1993. Vodila jih je Kmečka stranka sredine, ki je s članstvom največ izgubila. To je dokaz, da so koalicijske stranke dejansko dosegle močan konsenz glede članstva (Raunio 2001: 7). V pogajanjih so se za bistvena izkazala naslednja vprašanja: (1) kmetijstvo in z njim povezano vprašanje upravičenosti do sredstev iz strukturnih skladov in ohranitev prebivalstva na podeželju, (2) ohranitev visokih okolje-varstvenih, zdravstvenih in socialnih standardov, (3) trgovinski odnos z Baltskimi državami, (4) nevtralnost kot politika nezavezništva in (5) vprašanje Alandskih otokov.³⁵⁹

³⁵⁶ Thielbeer, Siegfried, Husarenschritt nach Brüssel: Finnlands mühsames Bekenntnis zur Europäischen Gemeinschaft v Frankfurter Allgemeine Zeitung. 20.03.1992. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (22. januar 2007).

³⁵⁷ Finland's application for accession, Helsinki, 18 March 1992. Archives centrales du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, Chaussée d'Etterbeek 80. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (22. januar 2007).

³⁵⁸ The challenge of enlargement: Commission opinion on Finland's application for membership. 4 November 1992. EC Bulletin Suppl. 6/92.

³⁵⁹ Rezultati pristopnih pogajanj povzeti iz: Finland negotiations for accession to the European Union. European Commission, June 1994. Dostopno na: <http://aei.pitt.edu/1558/> (22. marec 2007).

V pogajanjih na področju kmetijstva si je Finska prizadevala predvsem za to, da bi EU prepoznala vpliv drugačnih klimatskih pogojev na njeno kmetijstvo, ki onemogočajo univerzalno prilagoditev skupni kmetijski politiki. Kmetijstvo na Finskem predstavlja zelo majhen delež zaposlenih in BNP, vendar so Finci sentimentalno navezani na svoje podeželje.³⁶⁰ Zaradi severne lege je obdobje rasti zelo kratko, proizvodnji stroški pa so veliko višji. Njena začetna zahteva v pogajanjih je bila, da je celotna Finska obravnavana kot območje z omejenimi možnostmi, kar za EU ni bila sprejemljiva zahteva, ker bi pomenila trajen odmik od pravnega reda. V pogajanjih si je Finska zagotovila petletno prehodno obdobje za zmanjševanje finančne pomoči kmetom. Kmetije na področjih z omejenimi možnostmi pridelave pa so bile upravičene do dolgoročnih kompenzacij iz naslova nacionalnih pomoči in evropskih sredstev.³⁶¹ EU se je v pristopni pogodbi zavezala, da bo do leta 1999 v okviru Strukturnih skladov vpeljala nov Cilj 6 za območja z majhno gostoto prebivalstva.³⁶²

Finska je dosegla v pristopnih pogajanjih doseči posebna določila glede območij, ki so zaščitena kot naravno okolje, na katerih je lahko ohranila višje ekološke standarde. Glede strožjih standardov za trženje nevarnih snovi je dosegla štiriletno prehodno obdobje, EU je obljubila, da bo v tem času preučila možno spremembo svojega pravnega reda. Glede tretjega vprašanja je bila dosežena odločitev, da mora prekiniti bilateralne sporazume z Litvo, Latvijo in Estonijo, EU pa se je zavezala, da bo s temi državami podpisala sporazume o prosti trgovini najkasneje do datuma pristopa Finske. V nasprotnem primeru bi Finska lahko ohranila predhodno veljavna določila.

Vprašanje nevtralnosti je bilo rešeno s podpisom posebne Deklaracije, s katero so v celoti prevzeli obveznosti iz Pogodbe EU. Finska je zagovarjala kot pogajalsko izhodišče politiko nezaveznitva, EU pa kljub temu vztrajala, da še pred pristopom jasno izrazi svojo podporo nadaljnjemu razvoju SZVP. Finska vlada je bila v pristopnih pogajanjih posrednica med EU in vlado Alandskih otokov, ki jim je bila ustavno zagotovljena politična avtonomija in pravica uporabe švedskega jezika.³⁶³ Za pridružitve k ES je bila potrebna privolitev njihovega parlamenta. Njihovo gospodarstvo je bilo odvisno od brezcarinske trgovine med Švedsko in Finsko. Če v pogojih članstva ne bi prejeli posebnega statusa, brezcarinska prodaja med Švedsko in Finsko ne bi bila mogoča. V pogajanjih je bila sprejeta odločitev, da bo Aktu o pristopu dodan poseben Protokol, ki bo določil poseben status, seveda le v primeru, če njihov parlament sprejme pozitivno odločitev glede članstva v EU. Prav tako je bila sprejeta posebna rešitev glede ljudstva Sami, ki je veljala tudi za Švedsko in Norveško.³⁶⁴ Na področju energetike je prejela enoletno prehodno obdobje za zagotovitev minimalnih zalog nafte. Finska je od prvega dne članstva prevzela proračunske obveznosti, tako kot ostale kandidatke pa je bila upravičena do kompenzacijskega plačila iz naslova skupne kmetijske

³⁶⁰ Kmetijstvo je predstavljalo 7% delovne sile in manj kot 3% BDP (Raunio 2001: 7).

³⁶¹ Kar 85% obdelovalnih površin in pašnikov je bilo upravičenih do sredstev za ukrepe iz naslova ozemelj z omejenimi možnostmi. Regije Severno od 62. vzporednika so bile upravičene do podpore ukrepov za gorska območja. Finska vlada je lahko nadaljevala s plačevanjem subvencij v obliki Nordijske podpore za približno 56% kmetijskih površin s posebnimi razmerami kmetovanja (Raunio 2003:25).

³⁶² V prehodnem obdobju so bila nekatera finska ozemlja upravičena do sredstev za doseganje ciljev od 2 do 5b.

³⁶³ Poseben status teh otokov je bil določen z Deklaracijo Društva narodov iz leta 1921.

³⁶⁴ To ljudstvo živi na severu treh nordijskih držav in je odvisno od lovljenja severnih jelenov.

politike za prilagoditev kmetijskih cen. Finska je s članstvom vstopila v 2. fazo EMU in je bila pripravljena prevzeti konvergenčne kriterije članstva v EMU.³⁶⁵

Finska je po zaključku pristopnih pogajanj 16. oktobra 1994 razpisala posvetovalni referendum, ki je bil šele drugi referendum v finski zgodovini in edini na področju zunanjih odnosov.³⁶⁶ Referenduma se je udeležilo 79% volivcev, od tega se jih 57,1% opredelilo za članstvo v EU. Vse stranke so bile notranje razdeljene, še posebej Kmečka stranka sredine.³⁶⁷ Vprašanje nevtralnosti v pogojih članstva je ostalo nedogovorjeno tudi v strokovnih krogih in ni bilo del referendumske predvolilne kampanje. Kljub vsemu se je prebivalstvo zavedalo pomena te odločitve, ki je temeljila predvsem na varnostno-političnih argumentih in je na referendumu podprlo svojo vlado (Laursen 1997: 11). Parlament je ratificiral Pogodbo o pristopu 18. novembra 1994.

2.1.3.3. Švedska

Švedska je nevtralna država v vojaškem smislu že od začetka 19. stoletja. Po drugi svetovni vojni leta 1947 je pristopila k Marshallovemu načrtu, leta 1949 je bila ustanovitvena članica Sveta Evrope, leta 1960 je bila med ustanovitvenimi članicami EFTA, zaradi nevtralnosti pa se ni priključila zvezi Nato. Švedska je bila gospodarsko visoko razvita prosilka. V začetku devetdesetih let 20. stoletja je bil njen BDP p.c. višji od povprečja ES in primerljiv z Nemčijo.³⁶⁸ Njeno srednje veliko gospodarstvo je bilo močno odvisno od zunanje trgovine, predvsem od trgovine s članicami ES.³⁶⁹ Velik pomen je namenjala visoki socialni varnosti državljanov, kar je pomenilo visoke izdatke za državni proračun in nekaj težav z inflacijo do leta 1991, ko se je odločila, da bo povezala švedsko krono z ECU.³⁷⁰ Je tudi vodilna država na področju zaščite okolja in se tudi danes zavzema za bolj strogo ureditev kmetijsko ekoloških standardov.

Švedski odnosi z ES so bili od začetka tesno povezani s poskusi članstva Velike Britanije, Danske in Norveške. Kot ustanovna članica EFTA je menila, da mora z ostalimi

³⁶⁵ Prva faza EMU je trajala od julija 1990 do 31. decembra 1993. V tej fazi so morale države članice EU odstraniti vse ovire prostega pretoka kapitala in tako zagotoviti popolno liberalizacijo kapitalskih tokov. Sprejeti so morale tudi ustrezne ukrepe, ki zahtevajo ravnanje v skladu s prepovedjo financiranja javnega sektorja s strani centralne banke ter prepovedjo privilegirane dostopa javnega sektorja do finančnih institucij. Druga faza je trajala od 1. januarja 1994 do 31. decembra 1998. V tej fazi je bil ustanovljen Evropski monetarni inštitut (EMI), predhodnik Evropske centralne banke (ECB). Države članice so si v tej fazi morale prizadevati za izpolnitev konvergenčnih kriterijev. Tretja faza se je začela 1. januarja 1999 z uvedbo nove skupne valute evro ter s prenosom pristojnosti glede vodenja monetarne politike na Evro sistem (Banka Slovenije, EMU).

³⁶⁶ Prvi referendum, na katerem je lahko finsko prebivalstvo izrazilo svoje mnenje je bil razpisan leta 1933 glede vprašanja prohibicije.

³⁶⁷ Schmid, Klaus-Peter, Wenig begeistert v Die Zeit. 14.10.1994. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (30. maj 2007).

³⁶⁸ Glej podatke v

Tabela 2..

³⁶⁹ Statement by Mr. Kjell-Olof Feldt, Swedish Minister of Commerce, at the meeting in Brussels on 10 November 1970, between Sweden and the European Communities. Archives historiques de l'Union européenne, Florence, Villa Il Poggiolo. Dépôts, DEP. Franco Maria Malfatti, FMM. Visites. Visite du Président Malfatti en Suède (10-13 novembre 1971), 18/03/1971 - 18/11/1971, FMM 29. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (30. maj 2007).

³⁷⁰ Švedska je sodelovala v prvi fazi EMU, vendar se je kasneje odločila da ne bo sprejela skupne valute.

državami tudi sama zaprositi za članstvo.³⁷¹ Svoje stališče je predstavila Svetu EGS 28. julija 1962, ko je poudarila, da želi nadaljevati s politiko nevtralnosti. Njen cilj je bil le vzpostavitev tesnejših ekonomskih odnosov. Ta pogajanja se niso začela, najverjetneje zaradi tega, ker se je ES prioritarno ukvarjala s prošnjo Velike Britanije. Kasneje je Švedska leta 1967 kljub pomislekom zaprosila za polnopravno članstvo v upanju, da bo možen dogovor, ki bi bil skladen z njeno politiko nevtralnosti. V drugi prošnji leta 1967 se je sklicevala na prošnje Velike Britanije, Danske in Norveške ter poudarila, da želi ohraniti tradicionalno politiko nevtralnosti.³⁷² Švedska si je želela vzpostaviti predvsem trajne ekonomske odnose z ES in v tem pogledu ni izpostavila nobenih posebnih zahtev. Pripravljena je bila sprejeti določila carinske unije, njena kmetijska politika pa je že bila usklajena s skupno kmetijsko politiko.³⁷³ Švedska vlada je bila trdno odločena, da politika nevtralnosti ostane nespremenjena in upala, da bi se ta problem dalo rešiti v pogajanjih.³⁷⁴ Pristopna pogajanja na ravni ministrov so se začela 10. novembra 1970, vendar je Švedski v pogajanjih postalo jasno, da ji članstvo ne bi zagotovilo uveljaviti zahtev glede nevtralnosti.³⁷⁵ Ko so se Velika Britanija, Danska in Irska pridružile ES, je Švedska leta 1972 s preostalimi državami EFTA z ES podpisala Sporazum o prosti trgovini. Nova dinamika razvoja ES v sredini osemdesetih jo je spodbudila, da je ponovno razmislila glede članstva. Razpravo o ES so spodbudili predvsem sindikati transnacionalnih sektorjev (Ericson, Electrolux in Volvo), ki so izvažali več kot polovico svojih proizvodov na evropski trg in so se zavedali negativnih posledic, ki bi jih prinesel notranji trg (Bieler 2000: 70).

Njeni motivi so bili ekonomski in politični. Želela je biti vključena v enotni trg in izboljšati rast gospodarstva, ki je bila vse počasnejša.³⁷⁶ Socialni sistem države blaginje je postal predrag, povečevala se je nezaposlenost.³⁷⁷ Sanje o izolirani Švedski, ki temelji na uspešnem in dragem socialnem sistemu so bile končane.³⁷⁸ Razprava o članstvu je bila na Švedskem reakcija na vzpostavitev enotnega trga leta 1985. Članstvo so začeli zagovarjati sindikati transnacionalnih podjetij (Ericson, Electrolux in Volvo), ki so izvažali več kot polovico svoje proizvodnje in so se bali negativnih posledic enotnega trga. Kljub temu je takrat še vedno veliko prepreko predstavljala politika nevtralnosti. (Bieler 2000: 79). Švedska

³⁷¹ Kasneje si je premislila in 12. decembra 1961 oddala prošnjo za pogajanja o 'ekonomski pridružitvi'.

³⁷² Application for membership by Sweden to the EEC v EEC Bulletin, September/October 1967, No 9-10, p. 11. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (30. maj 2007).

³⁷³ Glej opombo 369.

³⁷⁴ Aide-memoire annexed to the application for membership by Sweden (26 July 1967) v EEC Bulletin, September/October 1967, No 9-10.

³⁷⁵ Razumevanje Švedske, da članstvo v prvem valu širitve ne bi bilo skladno s politiko nevtralnosti je nekoliko nenavadno, saj Irski glede nevtralnosti ni bilo potrebno uvesti nobenih sprememb. Razlika med njima je bila le v tem, da je Irska pokazala, da je za ceno članstva v EU pripravljena spremeniti tudi svojo politiko nevtralnosti, medtem, ko Švedska tega ni bi storila.

³⁷⁶ Leta 1961 je bil njen BDP p.c. za 33% višji od povprečja ES, leta 1970 za 22%, leta 1980 za 11% in leta 1990 za 13% (podatki Penn World Table 6.1 (PWT 6.1)).

³⁷⁷ Nezaposlenost je na Švedskem začela rasti od leta 1991. Leta 1990 je bila 1,7%, leta 1991 3,1%, leta 1992 5,6%, leta 1993 že 9% in leta 1994 9,3% (podatki OECD). Rast nezaposlenosti je bila povezana z ukrepi za zmanjševanje inflacije, ki je iz 10% leta 1990 padla na 3% v letu 1991 (The challenge of enlargement - Commission opinion on Sweden's application for membership«, in Bulletin of the European Communities. 1992, No Supplement 5/1992).

³⁷⁸ Validire, Jean-Louis, Le oui historique de la Suède v Le Figaro. 14.11.1994. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (16. januar 2007).

je prvotno Delorsovo ponudbo glede Sporazuma o EGP sprejela pozitivno, v času podpisa pa jo je razumela le še kot prehodni sporazum (Bieler 2000: 89).³⁷⁹ Prelomnica je bil konec hladne vojne in razpad SZ. Poleg ekonomskih motivov je takrat Švedska želela na novo definirati zunanjo in varnostno politiko in pridobiti vpliv na razvoj odnosov EU z Baltskimi državami in na politiko razvojne pomoči EU tretjim državam. Po koncu hladne vojne politike nevtralnosti ni ovrгла, temveč jo je na novo definirala, podobno kot Avstrija in Finska. Nov švedski premier Carl Bildt je 12. decembra 1991 ob podpisu Pogodbe EU izjavil, da želi Švedska aktivno sodelovati v zunanji politiki in varnostnem sodelovanju EU in v EMU takoj, ko bo to mogoče. Izpolnjevanje konvergenčnih kriterijev za vstop v tretjo fazo EMU bi na Švedskem otežil boj proti nezaposlenosti, zato volivci niso bili naklonjeni prevzemu skupne valute. Zagovorniki članstva na Švedskem so zato trdili, da to vprašanje skupne valute ni povezano s članstvom in da bodo o njem lahko odločali kasneje na ločenem referendumu (Bieler 2000: 91).³⁸⁰ Bildt je ob izvolitvi zahteval, da vsi koalicijski partnerji podpišejo deklaracijo, s katero se zavežejo, da bodo podpirali članstvo v ES (Bieler 2000: 102).

Članstvo so na Švedskem podpirali delodajalci, kmetje in sindikati velikih industrijskih podjetij ter vlada.³⁸¹ Švedska demokratska stranka, ki je najmočnejša politična stranka, je bila glede članstva notranje razdeljena. Povezana je s sindikati, ki so podpirali članstvo, medtem ko so volivci, ki najbolj zagovarjajo socialni model blaginje članstvu nasprotovali.³⁸² Proti so bili tudi prebivalci severno ležečih ozemelj.³⁸³ Švedska je oddala prošnjo za članstvo 1. julija 1991. Prošnja je bila za razliko od njenih predhodnih prošenj enostavna in kratka. V njej ni več omenjala nevtralnosti in se ni sklicevala na predhodni prošnji. Komisija je pripravila mnenje o švedski prošnji 31. julija 1992.³⁸⁴ V tem mnenju je ugotovila, da švedsko gospodarstvo trenutno preživlja resno recesijo gospodarstva. Visoke izdatke proračuna, ki so bili posledica dragega socialnega modela, je spremljala visoka stopnja obdavčitve.³⁸⁵ Komisija je v mnenju ugotovila, da Švedska nima druge izbire kot integracije v ES, ki ji bo pomagalo oživiti konkurenčnost. Ponovno pa bo morala definirati javni sektor. Komisija je bila mnenja, da zgodovinska nevtralnost Švedske ne predstavlja ovire članstvu. Švedska politika nevtralnosti ni temeljila na nacionalnem niti mednarodnem pravu, kar ji je omogočilo izpolnjevanje obveznosti na področju SZVP. Kljub temu je enako kot za

³⁷⁹ Švedska je podpisala z ES še dodatni protokol, ki bi okrepil trgovino z različnimi kmetijskimi proizvodi in je tako prevzela večji del pravnega reda kot ostale prošilke tretje širitve tudi na področju socialne politike, okolja zaščite potrošnikov in pravil konkurence.

³⁸⁰ Švedska se je zavezala v pogajanjih k sodelovanju v EMU, odločitev o prehodu iz druge v tretjo fazo pa je uspela ohraniti za svoj parlament po pristopu. Zanimivo je, da EU tega nikoli ni odprto potrdila, ni pa tudi nikoli ovrгла. To je pomagalo švedski vladi, da je v času referendumu članstvo v EU lahko predstavila kot ločeno vprašanje od prevzema skupne valute.

³⁸¹ Pomembno vlogo je igral sporazum med koalicijskimi strankami vlade leta 1991, s katerim so se zavezale k podpori članstva v ES (Bieler 2000: 102).

³⁸² Validire, Jean-Louis, *Le oui historique de la Suède* v *Le Figaro*. 14.11.1994. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (16. januar 2007).

³⁸³ Bernard, Catherine, *Le oui résigné des Suédois à l'Europe* v *La Croix*. 15.11.1994. Dostopno na: European Navigator, www.ena.lu (22. februar 2007).

³⁸⁴ *The challenge of enlargement: Commission opinion on Sweden's application for membership*. 31 July 1992. EC Bulletin Suppl. 5/92. Dostopno na: <http://aei.pitt.edu/1566/> (18. maj 2007).

³⁸⁵ Švedska je konec osemdesetih let že začela izvajati strategijo za doseganje monetarne stabilnosti, ki je vključevala ukrepe za zmanjšanje javnega trošenja ter posrednih davkov. Leta 1991 se je inflacija močno zmanjšala na 3%, v primerjavi z 10% v preteklem letu, kar je bilo nižje od povprečja ES.

ostale kandidatke Komisija predlagala, da ES v pristopnih pogajanjih od Švedske pridobi zagotovilo glede njene politične zaveze in pravne sposobnosti za izpolnjevanje obveznosti na tem področju. Švedska je bila s tem mnenjem zadovoljna. Možne težave, ki jih je Komisija izpostavila so bile predvsem znižanje državnih subvencij, državni monopol za alkoholne pijače ter uskladitev regionalne politike s politiko ES. Na področju kmetijstva Komisija ni pričakovala negativnih učinkov za EU, ker je bil delež njenega kmetijstva majhen in predvsem zato, ker je Švedska začela zmanjševati presežke proizvodnje še pred oddajo prošnje. Severni del Švedske se je soočal z neugodnimi klimatskimi pogoji in posledično višjimi proizvodnimi stroški, zato je Komisija ugotovila, da bodo te regije potrebovale nadaljevanje posebne podpore, ki je bila izjemno visoka in jo je Švedska želela ohraniti.³⁸⁶ Ker je EU s to širitvijo prvič vključevala arktične in sub-arktične regije, je Komisija predlagala, da EU to upošteva pri svojih strukturnih politikah. Švedska je namenjala veliko pozornosti tudi ukrepom pomoči za varovanje okolja, kar ni bilo skladno s pravnim redom ES na področju gozdarstva in ekoloških standardov, vendar po mnenju Komisije prenos pravnega reda za Švedsko ne bo predstavljal večjih težav. Glede politike konkurence Komisija ni predvidevala težav, razen na področju državnega monopola v proizvodnji in prodaji alkohola. Švedsko morsko ribištvo kljub dolgemu obalnemu pasu ni predstavljalo znatnega deleža v gospodarstvu in zaposlitvi, zato članstvo Švedske ne bo bistveno vplivalo na skupno ribiško politiko. Komisija je predvidevala, da bo Švedska v pogajanjih posvetila posebno pozornost odnosu z Baltskimi državami, s katerimi ima podpisane Sporazume o prosti trgovini, medtem ko odnosi teh držav z ES temeljijo na sistemu držav z največjimi ugodnostmi. Švedska tradicionalno namenja veliko sredstev tudi za razvojno pomoč, zato bi bilo njeno članstvo pozitivno prispevalo k razvojni pomoči EU, ki je bila osnovana s Pogodbo EU.

Pristopna pogajanja so se formalno začela 1. februarja 1993. Švedska je v svojem pogajalskem izhodišču izpostavila le tista vprašanja, ki so bila ključna za uspeh na referendumu: (1) višji ekološki standardi, (2) državni monopol nad proizvodnjo alkohola, (3) švedski njuhanec, (4) vprašanje prispevka v proračun EU, (5) nadaljevanje finančnih podpor regijam z manj ugodnimi pogoji, (6) ohranitev višjih socialnih standardov ter zdravstvene ureditve na delovnem mestu in (7) odnos z Baltskimi državami.

V pogajanjih je Švedska je glede višjih standardov zaščite javnega zdravja in okolja dosegla štiriletno prehodno obdobje. Švedska se je strinjala glede takojšnje prilagoditve zakonodaje na področju državnih monopolov v proizvodnji alkohola in odstopila od svojega pogajalskega izhodišča. Na področju obdavčitve je lahko še leto dni obdržala višje davke na alkohol in tobak. Dosegla je tudi štiriletno prehodno obdobje za trošarine na cigarete. Trajni odmik od pravnega reda EU si je zagotovila glede prodaje tobačnega izdelka njuhanec, ki je bil v EU prepovedan. Najtežjo oviro v pogajanjih je predstavljal prispevek v proračun, kjer je Švedska predlagala postopno povečevanje svojega prispevka. EU je zavrnila njeno zahtevo, vendar ji je v prvih treh letih članstva zagotovila proračunsko nadomestilo v višini 2 milijard ECU kot plačilo za prilagoditev švedskega kmetijstva skupni kmetijski politiki, kar je

³⁸⁶ Problem pa je Komisija videla v visoki stopnji nezaposlenosti v oddaljenih severno ležečih predelih, ki je bila posledica upada tradicionalne industrije (papir, jeklo, rudarstvo). Te regije glede na obstoječa pravila strukturnih skladov niso bile upravičene do financiranja ukrepov znotraj Cilja 1, zato Švedska ne bi mogla zagotoviti nadaljnega financiranja regij po pristopu ES.

Švedska za razliko od ostalih prosilk naredila še pred oddajo prošnje.³⁸⁷ Prejela je zagotovilo glede ustanovitve novega Cilja 6 v okviru strukturnih skladov EU, iz katerega naj bi bilo upravičenih približno 5% švedskega prebivalstva, hkrati pa bo upravičena do sredstev iz vseh ostalih ukrepov strukturne politike, razen za ukrepe Cilja 1. Lahko je ohranila višjo stopnjo regionalne pomoči za arktična območja z omejenimi možnostmi. Komisija je z izmenjavo pisem zagotovila Švedski, da Socialni protokol, priložen k Maastrichtski pogodbi v nobenem vidiku ne bo zahteval spremembe obstoječega švedskega sistema kolektivnih sporazumov med socialnimi partnerji. Švedska se je zavezala, da bo prekinila bilateralne sporazume o prosti trgovini z Baltskimi državami, če ji bo EU do dneva pristopa z ločenim sporazumom med EU in Baltskimi državami Švedski omogočila enake pogoje trgovine s temi državami, kot jih je imela pred članstvom. Tako kot Avstrija in Finska je Švedska postala država opazovalka v ZEU na dan pristopa k EU.³⁸⁸

Po končanih pogajanjih je vlada 13. novembra 1994 razpisala referendum glede pristopa v EU, na katerem se je 52.2% državljanov opredelilo za članstvo, 46.8% pa jih je bilo proti, kljub temu, da so nekatere javnomnenjske raziskave pred izvedbo referenduma kazale na možnost neuspeha.³⁸⁹ Švedi so oklevali do konca, saj se je 32% volivcev odločilo šele v zadnjem tednu, kar lahko pripišemo tudi razkolu glede vprašanja članstva v vodilni stranki.³⁹⁰ Kljub vsemu je vlada pri komuniciranju z javnostjo v času pristopnih pogajanj posvetila veliko pozornost predstavljanju doseženih rezultatov iz pristopnih pogajanj, brez česar ji verjetno ne bi uspela doseči pozitivnega izida na referendumu.

2.1.4. NEDOKONČANA ŠIRITEV – TURČIJA

Pri raziskovanju razvoja načela pogojevanja članstva je Turčija zanimiv primer, saj lahko njeno približevanje EU opazujemo skozi celotno obdobje evropskega integracijskega procesa.³⁹¹ Uradno stališče EU do Turčije je ostalo več kot štirideset let nespremenjeno: Turčija je upravičena do članstva, torej je evropska država, vendar zaradi neizpolnjevanja političnih pogojev ni mogla začeti pristopnih pogajanj.³⁹² Katerikoli pomislek glede upravičenosti Turčije bi moral biti izpostavljen leta 1959 v času njene prve prošnje za pridruženo članstvo, leta 1987 v času oddaje druge prošnje za članstvo ali leta 1999, ko ji bil

³⁸⁷ Sweden Enlargement Negotiations – Summary Results. European Commission June 1994. Dostopno na: <http://aei.pitt.edu/1579/> (22. marec 2007).

³⁸⁸ Ta status je rezerviran le za članice EU (poleg Švedske, Finske in Avstrije ga imata tudi Danska in Irska), ki zaradi statusa nevtralnosti oziroma politike vojaškega nezaveznitva niso članice Nata, oziroma ne sodelujejo v aktivnostih EU z obrambnimi implikacijami.

³⁸⁹ Millot, Lorraine, *Après le 'oui', les opposants suédois de l'Europe préparent la résistance* v *Libération*. 15.11.1994. Dostopno na: *European Navigator*, www.ena.lu (22. februar 2007).

³⁹⁰ Bernard, Catherine, *Le oui résigné des Suédois à l'Europe* v *La Croix*. 15.11.1994. Dostopno na: *European Navigator*, www.ena.lu (22. februar 2007).

³⁹¹ Zaradi obsežne tematike približevanja Turčije sem poglavje razdelila na dva dela: v prvem bodo predstavljene glavne ovire na poti Turčije do članstva v EU, šele nato bo sledila zgodovinska analiza njenega širitvenega procesa.

³⁹² Prvič se ES izjasnila glede upravičenosti Turčije do članstva v Pridružitvenem sporazumu leta 1963, ki vključuje določilo, da bo Turčija lahko postala članica. Predvsem zaradi njene geografske lege in islamske vere kljub temu še danes potekajo številne razprave glede turškega izpolnjevanja kriterija 'biti evropska država'. Geografsko mejo med Evropo in Azijo predstavlja ožina Bospor – Dardanele, ki povezuje Egejsko in Črno morje. Le 3% turškega ozemlja sodi v kontinentalno Evropo, kjer prebiva 11% turških državljanov (*Turkey in Europe 2004*: 10).

dodeljen status kandidatke. Turčija meni, da je politično pogojevanje članstva izgovor za odpor držav članic do muslimanske države.³⁹³ Turško neizpolnjevanje političnih pogojev je vsekakor pomagalo EU, da se je izmikala dokončni odločitvi glede njenega sprejema.

V prvi svetovni vojni se je Turčija postavila na stran centralnih sil. Ko je oktobra 1918 turška vojska kapitulirala, so večino njenega ozemlja okupirale britanske, francoske, italijanske in kasneje tudi grške sile. Mirovna pogodba iz Sevresa, podpisana 10. avgusta 1920 je predvidela razpustitev Otomanskega imperija. Po podpisu mirovne pogodbe so se v Turčiji okrepile republikanske sile, ki so se zavzemale za neodvisnost turških ozemelj. Odpor je vodil Mustafa Kemal paša, ki je oblikoval novo vlado in zavrnil pogoje iz mirovne pogodbe. Iz Turčije je začel preganjati Grke, ki so želeli uveljaviti načela iz Pogodbe iz Sevresa. Izbruhnila je grško-turška vojna, ki se je končala s porazom Grkov. V Lousanni je bil 24. julija 1923 sklenjen nov mirovni sporazum, ki je pomenil mednarodno priznanje nove države, naslednice Otomanskega imperija. Turška narodna skupščina je 29. oktobra 1923 formalno razglasila Turško republiko in s tem uradno ukinila sultanat, kar je pomenilo konec Otomanskega imperija.³⁹⁴ Od takrat je Turčija unikatna sekularna država, parlamentarna republika, umeščena v muslimanskem svetu in usmerjena proti zahodni Evropi.³⁹⁵ Bistvo njenega prizadevanja postati članica ES/EU je (bila) želja po prevzemu zahodnega načina življenja in dosegu primerljive stopnje razvoja z državami članicami (Cook 2000: 1270-1272). Do leta 1938 je Turčija izvedla številne pravne, gospodarske, družbene in politične reforme s ciljem modernizacije države. Leta 1946 je enostrankarski politični sistem zamenjala z večstrankarskim. Zaradi svojega strateškega pomena in lege na križišču treh kontinentov je bila po drugi svetovni vojni sprejeta med zahodne države. Postala je članica številnih mednarodnih organizacij.³⁹⁶ Članstvo v teh organizacijah je dajalo vtis, da je Turčija evropska država. Edina izjema je bila ES/EU, ki je Turčijo uspešno zadrževala od leta 1959, ko je Turčija oddala prvo prošnjo za pridruženo članstvo.

Zaradi izjemno dolgega procesa približevanja Turčije EU in izpostavljanja negativnih vidikov tega procesa, se je zabrisal temeljni argument za članstvo Turčije, ki še pridobiva na pomenu. Članstvo Turčije bi bil dokaz, da je islam združljiv z demokracijo (Turkey in Europe 2004: 16-17). S tem bi EU pokazala, da podpira zmerne, demokratične islamske države, hkrati pa bi pridobila zaveznice v konfliktu na Bližnjem vzhodu (Clarke 2006: 13). EU bi dokazala, da ni krščanski klub in da je tolerantna ter spoštuje raznolikost. Odigrala bi lahko neprecenljivo vlogo v prihodnjih odnosih med Zahodom in islamskim svetom. Če bi turška

³⁹³ V razpravo o upravičenosti Turčije se je vključil celo papež. Papež Janez Pavel II je zavzel nevtrarno stališče do članstva Turčije v EU, medtem ko je novi papež Benedikt v močno odmevnem govoru avgusta 2004 zaključil, da bi sprejem Turčije pomenilo veliko napako EU. Evropa je kulturni in ne geografski kontinent, s čimer poudarja prevladujočo vlogo krščanstva pri oblikovanju evropske identitete (Schilling 2005: 8).

³⁹⁴ Pogodbo iz Loussane so podpisale Turčija, Velika Britanija, Francija, Italija, Japonska, Grčija, Romunija ter država Srbov, Hrvatov in Slovencev. S pogodbo so bile določene meje med Turčijo, Bolgarijo in Grčijo. Pogodba je prepovedovala Turčiji kakršnekoli ozemeljske zahteve glede Cipra, Irana in Sirije.

³⁹⁵ V 20-ih letih 20. stoletja se je začela Turčija pod vodstvom Attaturka radikalno spreminjati. Njegove reforme so se nanašale na vpeljavo pisave latinice, evropskega koledarja ter krščanske nedelje kot dneva počitka. Ženske so dobile volilno pravico že leta 1922. Kazenski zakonik je prevzela od Avstrije, civilni pa od Švice. Še dolgo po uvedbi teh reform pa je politična moč islama ostala sporna iz vidika demokracije (Moustakis 1998: 128+).

³⁹⁶ Članica OEEC je postala leta 1948, v zvezo Nato pa je bila sprejeta leta 1952. Članica Sveta Evrope je postala avgusta 1949.

vlada postala žrtev islamskega fundamentalizma, bi bila njena demokracija močno ogrožena, kar bi imelo katastrofalne posledice za varnost EU (Rose 2005).

Geostrateški položaj Turčije je bistvenega pomena za evropsko varnost. EU bi s Turčijo kot članico mejila z Irakom, Iranom, Sirijo in Azerbajdžanom, kar bi jo umestilo v politiko Srednjega vzhoda, kjer se interesi Evrope in ZDA ne pokrivajo (npr. Izrael, terorizem, Iran in Irak ter evropska odvisnost od arabske nafte) EU bi bila prisotna v regijah, kjer ima ZDA prevladujoč vpliv (Rusija, Bližnji vzhod, Perzijski zaliv, osrednja Azija (Walker 2000: 72). Turčija na vzhodu meji na države, ki so bile nekdanje del SZ, zato je v času hladne vojne odigrala pomembno strateško vlogo v smislu obrambe pred komunistično grožnjo. Po koncu hladne vojne se je njena strateška vloga na območju, kjer se stikajo Balkan, južni Kavkaz, srednja Azija in Bližnji vzhod zaradi razpada blokovske ureditve sveta spremenila, a je še vedno ostala pomembna. Zaradi svoje strateške lege je bila Turčija pomembna zaveznica Nata v zalivski vojni, ko je ponudila svoje vojaške baze za zračne napade na Irak in tako pokazala svojo lojalnost do ZDA (Moustakis 1998: 128+).³⁹⁷ Vloga Turčije v EU bi bila neprecenljiva tudi v okviru nastajajoče skupne obrambne politike ker ima velike vojaške kapacitete in se je že večkrat izkazala kot zanesljiva zaveznica v okviru zveze Nata.

Po dogodkih 11. septembra 2001, predvsem pa po tem, ko je tarča terorizma iz Bližnjega vzhoda postal tudi evropski kontinent, je turški geostrateški položaj ponovno pridobil na pomenu. Terorizem je redna točka na dnevnem redu EU in zato bi Turčija povečala vlogo EU na Bližnjem vzhodu. Vendar pa geografska lega Turčije za EU ni pomembna le strateško temveč tudi praktično. Leži na robu južnega Kavkaza in srednje Azije, kjer so bogata nahajališča nafte in zemeljskega plina. Skozi Turčijo poteka vod za nafto iz Kaspijskega morja do zahodnih tržišč, zato je EU za zagotovitev svoje energijske varnosti odvisna od nje (Riccardi 2005b: 9). Ker pa je strateško umeščena tudi med krščanski in muslimanski svet ter razviti sever in nerazviti jug, njen geografski položaj ni prednost temveč tudi ovira članstvu.

Ekonomski vpliv pristopa Turčije bi bil pozitiven (Pace 1997: 7). Predstavlja veliko tržišče, ki se hitro razvija in ima mlado, dinamično delovno silo, ki jo države EU nujno potrebujejo za vzdrževanje dragih socialnih in pokojninskih sistemov. Veča se tudi njena kupna moč, zato je vedno pomembnejše izvozno tržišče EU (Öniş 2003: 23). Njen glavni problem je, da je velika in hkrati revna država, zato se je večina članic boji. Res je, da je v preteklosti ES/EU sprejela med članice tudi revnejše države, vendar niso bile tako velike. Zaradi nerazvitosti bi bilo glede na sedanja pravila celotno ozemlje Turčije upravičeno do sredstev strukturnih skladov, kar bi dodatno okrepilo konflikt med neto prejemnicami in neto plačnicami (Pace 1997: 7). Zato bi njen pristop močno vplival na strukturne sklade EU.³⁹⁸

³⁹⁷ ZDA podpira članstvo Turčije v EU zaradi njene lojalnosti pa tudi zaradi svoje strategije, da razširjena EU v prihodnosti predstavlja prijateljskega zaveznika ZDA v okviru zveze Nato. To je v nasprotju s pristopom, ki ga je zagovarjala Francija v času de Gaulla: EU kot protiutež ameriški moči. Tudi današnja Francija želi Evropo kot neodvisnega igralca na svetovni sceni, vendar sedaj zagovarja mehkejšo strategijo. Francoska vizija skrbi ZDA, ker ogroža že staro idejo o transatlantskem partnerstvu in je zato podpirala širitev ES/EU na proameriške zaveznice Nata, kot so Velika Britanija, Portugalska, Poljska, Češka, Madžarska in Turčija.

³⁹⁸ Glede na sedanja pravila bi bila Turčija upravičena do ½ sredstev iz naslova skupne kmetijske politike in 1/3 vseh sredstev strukturnih skladov (Welfens 2004: 72).

Število in hitra rast prebivalstva predstavlja za Turčijo v odnosu z EU problem tudi iz vidika migracije delovne sile.³⁹⁹ Rast nezaposlenosti v EU in teroristični napadi 11. septembra 2001 so okrepili tudi odpor javnosti do turških migracijskih skupin, ki so se za stalno naselile v državah članicah EU. Dejstvo je, da bodo ciljne države turških delavcev v pogojih članstva predvsem države z obstoječimi turškimi skupnostmi, zato je tudi odpor teh držav največji. Celo Nemčija, ki tradicionalno podpira širitev EU, je v primeru Turčije veliko bolj zadržana. Najbolj pogost formalen in tudi najstarejši argument proti članstvu Turčije so kršitve človekovih in manjšinskih pravic. Zato je morala na tem področju Turčija izpolniti specifične politične pogoje za začetek pristopnih pogajanj: (1) rešitev kurdskega vprašanja, (2) ukinitve smrtne kazni, (3) prepoved mučenja in ubojev v predsodnem postopku in kaznovanje odgovornih javnih uslužbencev in (4) omejitve vloge vojske v politiki predvsem s preoblikovanjem Sveta za nacionalno varnost in ukinitve vojaških sodišč, ki sodijo civilistom.

Kršitve človekovih in manjšinskih pravic so se v celoti manifestirale v t. i. kurdskem vprašanju.⁴⁰⁰ Bistvo kurdskega problema izhaja iz turške definicije koncepta manjšine. Turčija priznava ustavne manjšinske pravice le Židom, Grkom in Armencem, ki so verske manjšine, medtem ko turška vlada obravnava Kurde kot teroristično gibanje.⁴⁰¹ Predstavljajo tudi ekonomski problem, ker so naseljeni v JV Turčiji, ki je najmanj razviti del države. Stališče EU do kurdskega vprašanja temelji na treh glavnih konvencijah Sveta Evrope: Okvirni konvenciji o zaščiti nacionalnih manjšin, Evropski listini o regionalnih in manjšinskih jezikih ter Priporočilu Skupščine 1201 (1993) o dodatnem protokolu k Evropski konvenciji o človekovih pravicah.⁴⁰² EU obravnava Kurde kot etnično manjšino, ki je upravičena do zaščite svoje različne identitete in od Turčije zahteva trajno rešitev. Kurdski problem je postal eden izmed ključnih dejavnikov, ki so vplivali na odnose Turčije z EU, zato se je začel položaj Kurdov v devetdesetih letih kot odgovor na zahteve EU postopoma izboljševati. Na volitvah leta 1991 je kurdska stranka (Ljudska delavska stranka) prvič dobila sedeže v parlamentu, vendar je Vrhovno sodišče večkrat prepovedalo delovanje nekaterih kurdskih političnih strank še v poznih devetdesetih.⁴⁰³ Vlada je po volitvah 2002 spremenila odnos do

³⁹⁹ Po podatkih iz julija 2006 ima 70,5 milijonov prebivalcev v primerjavi z Nemčijo, ki jih ima 82,4 milijonov. Rast prebivalstva je 1,06% letno v primerjavi z 0,15% v EU (Podatki: CIA World Factbook). Leta 2004 je bilo število turških emigrantov v EU ocenjeno na 3,8 milijonov, od tega jih je živelo kar 2,6 milijonov v Nemčiji, večje skupine pa so prisotne tudi v Franciji, Nizozemski, Avstriji in Belgiji (Turkey in Europe 2004: 31). Večji tokovi migracije turških delavcev izhajajo iz šestdesetih in sedemdesetih let dvajsetega stoletja, ko je bila zaradi pomanjkanja delovne sile migracijska politika ES izjemno liberalna (Turkey in Europe 2004: 31).

⁴⁰⁰ Fizično ozemlje Kurdistanu obsega V Turčijo, S Sirijo, SV Irak, J Armenijo ter SZ Iran. Več kot polovica ocenjene populacije Kurdov v letu 2006 (približno 14 milijonov) živi v Turčiji. Kurdom ni nikoli uspelo vzpostaviti trajne in enotne države.

⁴⁰¹ Prvotna mirovna pogodba po koncu prve svetovne vojne (Sevrejski sporazum) je predvidevala avtonomijo Kurdov in Asircev ter popolno neodvisnost Židov. Lozanska pogodba iz leta 1923 pa za Kurde ne določa nobene zaščite in prizna le obstoj verskih manjšin (Larrabee 2003: 57). Turške oblasti so od ustanovitve Turške republike želele nasilno asimilirati Kurde, zato so prepovedale uporabo kurdskega jezika in celo glasbe ter na ta način želele uničiti njihovo kulturno in politično identiteto. To jim je tudi uspelo, saj so šele v osemdesetih letih izoblikovali zavest o ločeni etnični pripadnosti, ki pa je imela separatistične težnje.

⁴⁰² Okvirne listine o človekovih pravicah (CETS 157) in Evropske listine o regionalnih in manjšinskih jezikih (CETS 148) Turčija še vedno ni podpisala. Parlamentarna skupščina Sveta Evrope je v priporočilu 1201 z dne 1. februarja 1993 pozvala tiste države, ki še niso podpisale Evropske listine o regionalnih in manjšinskih jezikih, da to naredijo.

⁴⁰³ Ustavno sodišče je leta 1993 prepovedalo delovanje Ljudske delavske stranke (HEP), leta 1994 pa delovanje Demokratske stranke (DeP) (Muftuler-Bac 2000: 159).

kurdskega vprašanja in se odločila izpolniti vse pogoje za začetek pristopnih pogajanj do decembra 2004, ko naj bi Evropski svet ponovno odločil o tem vprašanju.⁴⁰⁴ Leta 2003 je sprejela nove ustavne reforme, med katerimi so pomembne tudi izboljšave za kurdsko prebivalstvo.⁴⁰⁵ Kurdi se zavedajo, da bi se s članstvom Turčije v EU njihove razmere izboljšale in so zato med največjimi zagovorniki članstva. Popolno izpolnjevanje političnih pogojev članstva bo Turčija dosegla takrat, ko bo zagotovila politično in kulturno avtonomijo kurdskega prebivalstva (Riccardo 2005c).

Naslednji problem Turčije je predstavljala smrtna kazen. Turčija ni ratificirala Protokola 6 h Konvenciji o človekovih pravicah, ki se nanaša na ukinitve smrtne kazni v miru, čeprav v Turčiji ni bila izvršena nobena smrtna obsodba od leta 1984.⁴⁰⁶ Problem je postal zopet aktualen konec devetdesetih, ko so turške oblasti februarja 1999 po dveh desetletjih pregona prijele kurdskega terorista Öclana in ga je državno sodišče 29. junija 1999 obtožilo na smrtno kazen. EU je takrat zahtevala, da se smrtna kazen izbriše iz kazenskega zakonika Turčije. Evropski parlament je 22. julija 1999 sprejel resolucijo, s katero je pozval turške oblasti, da ne izvršijo smrtne obsodbe.⁴⁰⁷ Turčija je leta 2002 ukinila smrtno kazen v času miru in kljub močnim pritiskom s strani nacionalistov ni usmrtila Öclana. Protokol 6 je podpisala 15. januarja 2003, ratificirala ga je 12. novembra istega leta. V okviru Sveta Evrope je bil 3. maja 2002 podpisan Protokol 13 Konvencije o človekovih pravicah o ukinitvi smrtne kazni v vseh okoliščinah.⁴⁰⁸ Turčija ga je podpisala 9. januarja 2004, ratificirala pa ga je šele 20. februarja 2006.

Problem Turčije predstavlja njen politični sistem. Ni avtoritarna država niti utrjena demokracija. Predstavniška veja oblasti je primerljiva z zakonodajnimi telesi v državah članicah EU. Primerljiva je tudi vloga opozicije, ki sodeluje v vseh dejavnostih parlamenta. Po mnenju Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) so bile parlamentarne volitve 2002 izpeljane v skladu z mednarodnimi standardi. Vloga (opozicijskih) političnih strank pa je neprimerljiva z vlogo na zahodu. Zaradi ustavnih omejitev so nastale so relativno pozno, njihov obstoj pa je bil ogrožen in so zato institucionalno šibke, neučinkovite, neprepoznavne in nagnjene h korupciji. Obstoj demokracije dokazuje tudi neodvisnost sodne oblasti. V Turčiji so na temelju Ustave iz leta 1982 obstajala t. i. državna varnostna sodišča, ki so služila hitremu kaznovanju za zločine ogrožanja teritorialne in nacionalne identitete države. Sestavljena so iz civilnih in vojaških sodnikov, ki so sodili civilistom, kar je

⁴⁰⁴ Potek pristopnega procesa je opisan v nadaljevanju poglavja po predstavitvi glavnih problemov Turčije v odnosu z EU.

⁴⁰⁵ Vlada je odpravila izredne razmere na JV Turčije, dovolila ustanovitev prve zasebne šole za poučevanje kurdskega jezika, junija 2004 je turška državna televizija prvič oddajala polurno oddajo v kurdskem jeziku.

⁴⁰⁶ Protokol 6 h Konvenciji o človekovih pravicah (CETS 114) je bil podpisan 28. aprila 1983, v veljavo je stopil 1. marca 1985.

⁴⁰⁷ Za izvršitev smrtne kazni, ki jo izreče turško državno sodišče je potrebna predhodna odobritev Parlamenta. Odvetniki obtoženega so se pritožili na turško Vrhovno sodišče (Cook 2000: 1270-1272). Vrhovno sodišče je zavrnilo pritožbo, sledila je pritožba na Evropsko sodišče za človekove pravice, ki je pozvalo turške oblasti, da zadrži izvršbo. Že leta 1998 je Evropsko sodišče za človekove pravice razsodilo, da obstoj vojaških sodišč oziroma prisotnost vojaškega sodnika v sojenju civilistu pomeni kršitev Evropske konvencije o človekovih pravicah, ker je s tem kršena pravica posameznika do poštenega in neodvisnega sojenja. Turčija je zaradi pritiska EU 22. junija 1999 dopolnila ustavo, spremembe pa je izvedla že v sojenju Öcalanu, ko je sredi sojenja civilni sodnik zamenjal vojaškega (Cook 2000: 1271).

⁴⁰⁸ V veljavo je stopil 1. julija 2003.

neskladno z evropsko prakso in je zato EU zahtevala njihovo ukinitve. V zadnjih letih so turška sodišča začela ponovno obravnavati pritožbe posameznikov v zvezi z nepravilnimi sodnimi postopki, vendar Turčija kljub vsem prizadevanjem na področju pravosodja še vedno ne izpolnjuje kopenhagenskih pogojev.⁴⁰⁹

Demokratičnost Turčije je vprašljiva tudi zaradi tradicionalnega vpliva vojske v civilnem in političnem življenju. Vojska je v Turčiji spoštovana institucija, ki od Otomanskega imperija naprej posreduje v primerih ideološke in ozemeljske ogroženosti države. V svoji zgodovini je turška vojska štirikrat posredovala, da bi zaščitila ozemeljsko celovitost države. Sledila so krajša obdobja vojaške diktature, kar kaže na nedemokratičnost političnega sistema. V Turčiji vojska izvaja pritisk na politiko predvsem preko Sveta za nacionalno varnost, ki ga sestavljajo civilni in vojaški sodniki ter preko nacionalnih varnostnih sodišč, ki imajo velik vpliv na sodno vejo oblasti.⁴¹⁰ EU ni zahtevala ukinitve Sveta, temveč njegovo preoblikovanje v neformalno svetovalno telo Vlade, v katerem bi bilo število civilnih predstavnikov povečano s pet na devet. Kljub temu, da je Turčija ta pogoj izpolnila, v praksi vlada redko deluje v nasprotju z mnenjem vojske. Poseben problem v kontekstu kršitve človekovih pravic v Turčiji predstavljajo tudi mučenja in izginotja v času policijskega pridržanja ter izredne sodne izvršbe.

Pogost, a neupravičen argument proti članstvu Turčije je islam in njegov vpliv na politiko. Islam v moderni Turški republiki od leta 1924 ni uradna religija, vendar je Turčija ostala povezana z islamom in ima zaradi tega še vedno drugačen tradicionalen način življenja. Sekularizem v Turčiji je nepopoln, številni zakoni so sekularni, medtem ko družba še vedno ni (Riccardi 2005c). Versko prepričanje nikoli ni bilo in ne bo na seznamu pogojev za članstvo v EU, vendar je primerno orožje nasprotnikov članstva Turčije pri vplivanju na javno mnenje, ki je po dogodkih 11. septembra postalo bolj občutljivo glede islama, ker ga povezuje s terorizmom.

Zanimivo je pogojevanje članstva za Turčijo na področju zunanjih odnosov. Spor med Turčijo in Grčijo je do konca devetdesetih let predstavljal glavno oviro članstvu Turčije, čeprav rešitev bilateralnih sporov med kandidatko in članico nikoli ni bil del pogojev za članstvo.⁴¹¹ Prva zaostritev odnosov med Grčijo in Turčijo po prvi svetovni vojni je izbruhnila leta 1931.⁴¹² Njuni odnosi so se zaostriili ponovno novembra 1963, ko so grški prebivalci

⁴⁰⁹ Ocena temelji na dokumentih Komisije, predstavljenih v nadaljevanju poglavja o Turčiji.

⁴¹⁰ Nacionalni varnostni svet je bil ustanovljen z 11. členom ustave iz leta 1961. Sestavljajo ga predsednik države, predsednik vlade, minister za notranje zadeve, minister za zunanje zadeve in obrambo, vodje vojaškega štaba in štirih vojaški poveljniki. Njegove odločitve so priporočila. Ta svet integrira vojsko v politične zadeve. Državna varnostna sodišča pa so bila ustanovljena na podlagi 143. člena Ustave iz leta 1982. Ukvarjajo se s političnimi prestopki, kot so separatizem, terorizem in dejavnostmi proti Turški republiki. Preko teh sodišč je vloga vojske razširjena v pravosodni sistem. Vsako sodišče ima tri sodnike, od trga je eden je vojaški. Stališče EU je, da je nepristranskost vojaških sodnikov zelo vprašljiva (Muftuler-Bac 2000: 159).

⁴¹¹ Spori med Turčijo in Grčijo izvirajo iz časov grško-turške vojne, ko so turške republikanske sile zahtevale razveljavitev mirovne pogodbe in Sevresa, po kateri je bila turška država omejena le na del Anatolije. Kljub temu, da jim je uspelo razveljaviti pogoje te mirovne pogodbe, je do danes ostal prisoten t.i. sevreški sindrom, strah Turkov, da bi se Sevreški sporazum ponovno uveljavil in bi tako bila ogrožena njihova ozemeljska integriteta.

⁴¹² Leta 1931 je Grčija razglasila deset miljsko zračno cone okrog svojih otokov. Pet let kasneje pa šest miljski pas teritorialnih voda. Grčija se je sklicevala na Konvencijo OZN o pravu morja (sprejeta 10. decembra 1982, v veljavo stopi 16. novembra 1994), ki omogoča razširitev teritorialnih voda na 12 navtičnih milj. Turčija je

narodnostno mešanega otoka Ciper zahtevali večjo avtonomijo za južni del otoka. S tem se niso strinjali turški Ciprčani. Leto dni kasneje so pod pokroviteljstvom OZN prispele prve mirovne sile. Do dokončne razdelitve otoka je prišlo leta 1974, ko so privrženci združitve Cipra z Grčijo zrušili ciprskega predsednika Makariosa. Prevratnike je podprla vojaška hunta, ki je bila takrat na oblasti v Grčiji. Posredovala je turška vojska in zasedla severni del otoka z izgovorom, da želi zaščititi svojo manjšino. Posledica turške invazije je bila delitev otoka in ločeno življenje dveh skupnosti, ki je močno zaznamovala odnos med Turčijo in EU.⁴¹³ Problem je nastopil, ko je še pred rešitvijo vprašanja ozemeljske razdeljenosti Ciper zaprosil za članstvo v EU. Prošnjo je oddala Grška republika Ciper v imenu celega otoka, ker ne priznava obstoječe razdelitve na dve coni. Če bi zaprosila le za del otoka bi to pomenilo *de jure* obstoj delitve. Ciper je trdil, da bi bil problem lažje rešen v pogojih članstva, Turčija pa je vztrajala, da Ciper ne more postati članica EU brez njenega soglasja.⁴¹⁴ EU ni želela dopustiti, da bi tretja država imela pravico veta na članstvo neke države (Pace 1997: 19). Komisija je v svojem mnenju rešitev problema ocenila kot predpogoj za pristop Cipra in postavila rok dveh let, do januarja 1995, ko bi ponovno ocenila problem.⁴¹⁵ Upala je, da se bosta Grčija in Turčija v tem času strinjali glede rešitve vprašanja delitve otoka (Pace 1997: 17). Grčija je prisilila ostale članice, da so se strinjale glede začetka pristopnih pogajanj s Ciprom in niso vztrajale na predhodni rešitvi ozemeljskega spora.⁴¹⁶ Evropski svet je junija 1995 na srečanju v Cannesu odločil, da se bodo pogajanja s Ciprom in Malto začela šest mesecev po zaključku medvladne konference, leta 1997 in ni upošteval mnenja Komisije.⁴¹⁷ Turčija, ki je samostojno odločala o usodi severnega dela otoka ni kazala nobene pripravljenosti na popuščanje (Hill 2002). Ker Turčija ni priznala grške oblasti na Cipru je menila, da njegove institucije ne morejo zastopati celotnega otoka. Vprašanje Cipra ni bilo nikoli formalno vključeno v načelo pogojevanja članstva, tako za Ciper, kot tudi ne za Turčijo, čeprav je bil pritisk s strani EU večji na Turčijo (Pace 1997: 2). Razlog je bil vpliv Grčije, ki je bila v tem času polnopravna članica EU. Vsi poskusi za združitev otoka v okviru OZN, kjer je Komisija sodelovala kot opazovalka, so bili neuspešni. OZN je razpisala 24.

sprejetju te konvencije nasprotovala. Menila je, da bi grška uveljavitev 3. člena Konvencije spremenila 70% Egejskega morja v območje, ki bi bilo pod suvereno oblastjo Grčije. Turčija se je sklicevala na Pogodbo iz Lausanne iz leta 1923, po kateri večino Egejskega morja predstavljajo mednarodne in ne teritorialne vode.

⁴¹³ Turška republika Severni Ciper je bila ustanovljena leta 1983. Prizna jo le Turčija in ima na njej nameščene vojaške sile. Močno je odvisna od Turčije za zagotavljanje večine svojih osnovnih potreb.

⁴¹⁴ Pri tem se je sklicevala na Züriški sporazum, s katerim je bila 11. februarja 1959 sprejeta ustava Cipra in Londonski sporazum, podpisan 19. februarja 1959. Turčija, Grčija, Velika Britanija in vodji obeh etničnih skupin Cipra so se takrat dogovorile o dokončni rešitvi vprašanja Cipra. Cilj obeh sporazumov je bil ohranitev ozemeljske enotnosti otoka, zato je Turčija trdila, da je okupacija turškega dela otoka leta 1974 skladna s sporazumom, ker je preprečila priključitev otoka Grčiji. To pa omenjena sporazuma jasno prepovedujeta.

⁴¹⁵ Commission Opinion on the Application by the Republic of Cyprus for Membership Doc/93/5 - June 30, 1993. Zadnji odstavek.

⁴¹⁶ Prošnja Cipra za članstvo v EU je bila najbolj problematična v zgodovini širitve prav zaradi nerešenega vprašanja razdeljenosti otoka (Nugent 1999: 1). Članstvo celotnega Cipra bi pomenilo, da bi bil del ozemlja EU pod vojaško okupacijo tretje države (Turčije). Poleg tega bi zaradi nerešenega vprašanja nastalo veliko pravnih in praktičnih problemov, predvsem iz vidika gospodarskih povezav med turškim delom Cipra in Turčijo. Članstvo dela otoka bi pomenila kršitev Züriškega in Londonskega sporazuma, ker bi otok razdelil na dva dela. Komisija je pri svojem delu odvisna od sodelovanja kandidatk, ker pa turški del ni bil vključen v pogajanja ni bila sposobna oceniti situacije na tem delu otoka (Nugent 1999: 8).

⁴¹⁷ Kljub odločitvi Evropskega sveta so novembra 1998, ko so se pogajanja s Ciprom premaknila k vsebinskemu delu, Francija, Nemčija in Nizozemska podpisale deklaracijo, ki jo je kasneje podprla tudi Italija, s katero so zahtevale politično rešitev delitve otoka kot pogoj za zaključek pristopnih pogajanjih (Nugent 1999: 5).

aprila 2004 referendum o združitvi otoka in kazalo je, da bo vprašanje delitve otoka rešeno. Grški Ciprčani so se za razliko od turških na referendumu tik pred pristopom k EU izrekli proti združitvi otoka. Ciper je 1. maja 2004 skladno s Protokolom št. 10 Pristopne pogodbe postal članica EU, izvajanje pravnega reda EU pa je bilo začasno suspendirano v severnem delu otoka, nad katerim vlada Republike Cipra nima učinkovitega nadzora. Prebivalci turškega dela Cipra so evropski državljani, ker jih EU obravnava kot državljane Republike Ciper.⁴¹⁸ EU se je odločila nagraditi turški del Cipra za njihovo pripravljenost do združitve, ki so jo dokazali na referendumu in je na ta način priznala grško odgovornost za nastale težave (Thumann 2004). Komisija je julija 2004 sprejela direktivo o odpravi prepovedi trgovanja s Turško republiko severni Ciper, ki je veljala vse od leta 1974, da bi preprečila njegovo ekonomsko izolacijo. Članstvo grškega Cipra je bil za Turčijo težek zalogaj, s katerim se je morala sprijazniti, saj je sedaj zastopan v vseh telesih EU in ima pomembno vlogo pri glasovanju glede napredka Turčije v pristopnih pogajanjih.⁴¹⁹

Stopnja gospodarskega razvoja Turčije ni popolnoma v skladu s prakso EU, saj predstavlja specifično kombinacijo razvitosti in nerazvitosti. Zaradi majhnosti gospodarstva, ki predstavlja le približno 2% GDP EU, njen pristop ne bi imel velikega vpliva na gospodarstvo EU, za Turčijo pa bi bil zelo koristen, ker bi ji omogočil dostop do skupnega trga s kmetijskimi izdelki, ki jih carinska unija ne vključuje in bi pomenil ukinitev administrativnih in tehničnih ovir, kar bi povečalo izvozno dejavnost (Turkey in Europe 2004: 37). Dokaz relativno razvitega gospodarstva so predvsem vzpostavljene intenzivne gospodarske povezave s članicami EU, razvit turističen sektor in zavidljiva gospodarska rast. Kritično področje pa predstavljata nestabilno makroekonomsko okolje in nerazvit finančni sektor (Schilling 2005). Turčija ima velik potencial na področju delovne sile in naravnih virov. Turška vlada je do leta 1980 spodbujala uvoz, da bi na ta način ohranila državno lastnino industrijskega sektorja, kar je imelo za posledico zelo drago primarno industrijsko proizvodnjo. Leta 1980 je Turčija doživela veliko gospodarsko krizo, ki je bila posledica visokih cen nafte na svetovnem trgu. Gospodarstvo se je ob visokem plačilno bilančnem primanjkljaju in visoki stopnji inflacije sesulo. Vlada je vpeljala stabilizacijski program s ciljem prestrukturiranja v odprto in tržno gospodarstvo, ki bo izvozno usmerjeno, kar je pomenilo začetek liberalizacije trgovine. Program sta podprla tudi Mednarodni denarni sklad (MDS) in Svetovna banka (SB). Reforme vlade pa so bile nepopolne, ker niso vsebovale programa privatizacije državnih podjetij in javnega sektorja ter sprejema zakonodaje na področju politike konkurence.

Turčijo je leta 1999 prizadel katastrofalen potres, ki je še dodatno upočasnil gospodarsko rast, ki konec devetdesetih let 20. stoletja postane zelo očitna (Cook 200: 1272). Gospodarska kriza se je nadaljevala zaradi rastočega zunanje trgovinskega primanjkljaja.⁴²⁰

⁴¹⁸ Protocol No 10 on Cyprus. Dostopno na: http://europa.eu/lex/pri/en/oj/dat/2003/l_236/l_23620030923en09310956.pdf#page=25 (16. april 2007).

⁴¹⁹ Ciper uradno podpira članstvo Turčije v EU.

⁴²⁰ Turčija je leta 2001 doživela finančno krizo, ki je pokazala prožnost in dinamičnost njenega gospodarstva. K hitri obnovi gospodarstva je prispeval dolgoročen program reform, ki ga je podprl MDS, temeljita reforma bančnega sistema, ki je predvidevala neodvisnost centralne banke, drsni menjalni tečaj, strogo fiskalno politiko in sprejem nove zakonodaje na področju energetike, kmetijstva, civilnega letalstva in telekomunikacij (Turkey in Europe 2004: 36).

Komisija je v svojem poročilu o napredku za leto 2003 izpostavila pomen lastninskega preoblikovanja državnih podjetij, ki bi pripeljal do večje konkurenčnosti turškega gospodarstva.⁴²¹ Rast in obnova gospodarstva se je začela leta 2002 in je temeljila predvsem na večjem interesu tujih investitorjev, posojilih MDS, ki so podprla vladne reforme in strožji fiskalni politiki. Turčija se še vedno sooča z visokim deficitom plačilne bilance, vendar je že primerljiv z nekdanjimi kandidatkami.

Trgovinske povezave Turčije s članicami EU kažejo torej na to, da Turčija že deloma izpolnjuje kopenhagenske ekonomske pogoje, saj se je sposobna spopasti s silami konkurence na skupnem trgu. Na to kaže predvsem uravnotežena trgovinska menjava med EU in Turčijo. EU je najpomembnejši trgovski partner Turčije in zato s tega vidika njeno članstvo ne predstavlja ovir. Njena sposobnost spopasti se s tržnimi silami bo odvisna tudi od konkurenčnosti srednjih in majhnih podjetij, ki predstavljajo jedro turškega gospodarstva in so pomembni nosilci razvoja. Zasebni sektor v Turčiji trenutno deluje v slabem konkurenčnem okolju in je visoko obdavčen, kljub temu pa ustvari tretjino dodane vrednosti v predelovalni industriji. Vmešavanje države v gospodarstvo se je v zadnjih letih zmanjšalo, prav tako političen vpliv na državne banke. Turčija je liberalizirala tudi pomembna področja trgovine, predvsem trg z elektriko, telekomunikacijami, sladkorjem, tobakom in petrolejem.

Stopnja razvoja Turčije je primerljiva s kandidatkami v zadnjem procesu širitve, vendar je njena razvitost izjemno neenakomerna, saj obstajajo velike razvojne razlike med Istanbulom in Ankaro ter Anatolijo (Larrabee 2003: 54-55). Povprečni dohodek na prebivalca je relativno nizek, vendar primerljiv z bolgarskim in romunskim.⁴²² Problematično pa je predvsem nesorazmerje med dohodki različnih turških regij, ki povzročajo velike migracijske tokove znotraj države. V Turčiji še vedno poteka proces tranzicije iz kmetijsko usmerjenega gospodarstva na storitveno usmerjeno, čeprav je delež zaposlenih v kmetijstvu še vedno velik (v letu 2006 je bil 27,3%).⁴²³ Turčija je začela s postopno reformo kmetijske politike in začela z zmanjševanjem cenovne podpore in subvencij, ki jih nadomešča z neposrednimi plačili kmetom. Turčija se sooča tudi z izjemno nizko stopnjo tujih neposrednih investicij (manj kot 1% GDP) predvsem zaradi birokratske neučinkovitosti in korupcije. Izboljšano okolje za investicije bi odprlo nova delovna mesta in omogočilo hitrejšo gospodarsko rast.

Prizadevanja Turčije za članstvo v ES/EU so se začela 31. julija 1959, ko je vložila prošnjo za pridruženo članstvo v ES, kar je storila le dober mesec za Grčijo. Svet je turško prošnjo sprejel, predvsem zaradi političnih razlogov, ker jo je želel obravnavati enakopravno Grčiji (Çalış 2004: 87). Pridružitveni sporazum je Turčija zaradi vojaškega udara leta 1960

⁴²¹ Komisija je v Agendi 2000 opredelila kot kriterij za ocenjevanje države glede obstoja tržnega gospodarstva stabilnost makroekonomskega okolja, ki je ocenjen glede na štiri merila: stopnja inflacije, stopnja rasti proizvodnje, stopnja nezaposlenosti in stanje plačilne bilance (Senjur 1995: 7). V Turčiji je stopnja inflacije še v letu 1999 znašala 65%, leta 2002 45% in je padla leta 2005 na 7,7% in se ponovno nekoliko dvignila leta 2006 na 9,8%. Rast turškega BNP je v zadnjih dveh letih nekoliko padla in je med 5 in 6%. Nezaposlenost je na ravni EU in je bila za leto 2006 ocenjena na 10,2% (Vir: Mnenja Komisije o napredku Turčije 2003).

⁴²² Glej

Tabela 2..

⁴²³ Commission staff working document: Turkey 2007 progress report. Brussels, 6.11.2007. SEC(2007)1436, str. 79. Dostopno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/turkey_progress_reports_en.pdf (12. november 2007).

podpisala šele dobri dve leti za Grčijo, 12. septembra 1963.⁴²⁴ Turčija je postala pridružena članica na osnovi 238. člena Pogodbe ES. Sporazum iz Ankare je predvidel približevanje Turčije v treh fazah: pripravljalni, prehodni in končni.⁴²⁵ Končni cilj sporazuma je bil polnopravno članstvo.⁴²⁶ EU je s tem sporazumom priznala upravičenost Turčije do članstva. Kljub temu, da Sporazum iz Ankare sodi v t.i. prvo generacijo pridružitvenih sporazumov, je poleg vzpostavitve prostega pretoka blaga predvidel tudi prost pretok oseb in storitev, kar je značilnost pridružitvenih sporazumov druge generacije, ki so jih kasneje sklenile države SVE in je bil podoben Atenskemu sporazumu (Ott 2001: 116).

Turčija naj bi pogoje za članstvo v ES izpolnila preko vzpostavitve carinske unije in finančnim sodelovanjem z ES.⁴²⁷ Dodatni protokol, podpisan 13. novembra 1970, je natančno določil korake za ustanovitev carinske unije in je pomenil konec pripravljalne faze Sporazuma iz Ankare. Ker sporazum do podpisa Pogodbe o carinski uniji leta 1995 ni omenjal demokracije ali spoštovanja človekovih pravic, pridruženo članstvo ni bilo pravno pogojeno z izboljšanjem spoštovanja človekovih pravic (Kubicek 2003: 111 - 117). Sporazum iz Ankare je bil predmet številnih sodb Evropskega sodišča predvsem glede prostega pretoka delovne sile. Evropsko sodišče je v številnih primerih razsodilo, da je tudi pridružitveno pravo (odločitve Pridružitvenega sveta) lahko neposredno zavezujoče v državah članicah (Ott 2001: 116-117).

Leta 1978 je Turčija zaradi nesoglasij z Grčijo, ki je maja 1978 zaključila pristopna pogajanja z ES, zahtevala prekinitev odnosov z ES. Odnosi z ES so se drastično spremenili 12. septembra 1980, ko je turška vojska izvedla še zadnji vojaški udar.⁴²⁸ Leta 1981 se je ES zaradi aretacije Mustafe Büleanta Ecevita, vodje levo usmerjene turške social-demokratske stranke, odločila prekiniti finančni protokol s Turčijo (Muftuler-Bac 2000: 163). Evropski parlament pa je leta 1982 zahteval zamrznitev pridružitvenega sporazuma s Turčijo, ker po vojaškem udaru še ni ponovno vzpostavila demokracije. Leta 1982 je Turčija sprejela novo ustavo, s katero je omejila svobodo združevanja, zbiranja in političnega sodelovanja tistih političnih strank, ki so bile ustanovljene pred letom 1980, in zato ni bila v skladu z načeli demokracije.⁴²⁹ Ta ustava je postala glavna ovira članstva Turčije v EU. V sredini osemdesetih se je odnos ponovno spremenil, ko je Evropski parlament leta 1985 sprejel

⁴²⁴ Sporazum je stopil v veljavo 1. decembra 1964. Agreement establishing an Association between the European Economic Community and Turkey (signed at Ankara, 12 September 1963). OJ EC, 24.12.1973, No C 113/2, pp. 2-8.

⁴²⁵ Prva faza, v kateri je EU znižala carine za glavne turške izvozne izdelke (tobak, rozine, suhe fige in lešniki) naj bi trajala 5 do 9 let. V drugi fazi bi Turčija in EGS ustanovili carinsko unijo. V tej fazi so pogodbene stranke podpisale Dodatni protokol, ki je določal ukinitve vseh carin v 12 oziroma 22 letih. Protokol je bil podpisan 23. novembra 1970, v veljavo je stopil 1.1.1973. Končni cilj carinske unije naj bi bil dosežen do 31. decembra 1995.

⁴²⁶ Tretja faza, v kateri bi Turčija postala članica, v sporazumu ni bila časovno opredeljena. 28. člen Sporazuma vsebuje previdno oblikovano določilo glede pričakovanja članstva: »ko bo izpolnjevanje tega sporazuma pokazalo, da Turčija sprejema obveznosti, ki izhajajo iz Pogodbe, bodo pogodbene stranke preučile možnost pristopa Turčije k Skupnostim«.

⁴²⁷ Trajna carinska unija z ES/EU za Turčijo ni privlačna, saj je morala prilagoditi večino pravnega reda ES/EU brez pravice sodelovanja pri odločanju. Odpraviti je morala carinske in ostale omejitve trgovine, prilagoditi zakonodajo, pravila konkurence, pravila javnega naročanja in obdavčevanja. Poleg tega se je morala prilagoditi zunanjim trgovinski politiki EU brez prednosti, ki jih ponuja polnopravno članstvo (Pace 1997: 9).

⁴²⁸ Od nastanka Turške republike je bila demokracija trikrat prekinjena (1960, 1971 in 1980) z vojaškimi prevrati oblasti, vendar nikoli ni imela daljših neprekinjenih vojaških režimov, kot Španija, Grčija in Portugalska.

⁴²⁹ Problematičen je 4. člen Ustave: Zakon o političnih strankah.

resolucijo o normalizaciji odnosov s Turčijo, ki bi temeljila na številnih političnih pogojih: ukinitve smrtne kazni, ukinitve kolektivnih sojenj, prepoved mučenja, svoboda prepričanja ter pravica Turkov do pritožbe na Evropskem sodišču za človekove pravice (Kubicek 2003: 118).

Turčija je kmalu po pristopu Portugalske in Španije, 14. aprila 1987, vložila prošnjo za članstvo v ES.⁴³⁰ Vendar se je po drugi širitvi ES posvetila utrditvi notranjega trga, sprejemu EFTA držav in dogodkom v državah SVE.⁴³¹ Svet je 27. aprila 1987 zadolžil Komisijo, da pripravi mnenje o turški prošnji za članstvo. Evropski parlament je 15. septembra 1988 sprejel Resolucijo, s katero je pozval ES k obnovitvi Pridružitvenega sporazuma. Komisija je 18. decembra 1989 objavila mnenje, v katerem je turško prošnjo za članstvo ocenila negativno.⁴³² Menila je, da Turčija še vedno ne izpolnjuje ekonomskih in političnih pogojev za začetek pristopnih pogajanj, v mnenju pa je omenila tudi situacijo na Cipru in spor med Turčijo in Grčijo. Komisija je ponovno ugotovila nesporno upravičenost Turčije do članstva in zavrnila očitke Turčije glede neenakopravne obravnave v primerjavi z Grčijo z ugotovitvijo, da so se pravice in dolžnosti članic spremenile in povečale v obsegu, zato so tudi pogoji pristopa različni od grških. Omenila je tudi, da bi lahko prehitra nova širitev oslabila proces evropske integracije in predlagala prvo možnost širitve na Turčijo šele po letu 1993, v vmesnem obdobju pa mora ES Turčiji ponuditi druge ukrepe, ki ji bodo pomagali na poti do članstva. Komisija je menila, da mora vsaka odločitev ES glede začetka pristopnih pogajanj z določeno državo temeljiti na prepričanju, da je pozitiven rezultat pogajanj možen v realnem časovnem okviru. Na ekonomskem področju bi po mnenju Komisije Turčija morala rešiti težave na štirih področjih: strukturna neravnovesja v kmetijstvu in industriji (več kot 50% zaposlenih v kmetijstvu z nizko stopnjo produktivnosti), makroekonomska neravnotežja (izjemno visoka stopnja inflacije in nezaposlenosti), visoka stopnja industrijske zaščite in nizka stopnja socialne zaščite. Komisija je ocenila, da bi bilo proračunsko breme ES iz naslova strukturnih skladov glede na velikost in stopnjo razvoja turškega gospodarstva večje kot v zadnji širitvi. Na političnem področju je predstavljala oviro za začetek pogajanj predvsem situacija na področju spoštovanja človekovih pravic in identitete manjšin, ki ni bila skladna z demokratično prakso držav članic. Namesto začetka pristopnih pogajanj je Komisija predlagala dokončanje carinske unije, skladno z urnikom iz Sporazuma iz Ankare. Svet ministrov je februarja 1990 potrdil predlog Komisije.

Komisija je 7. junija 1990 pripravila sklop predlogov za okrepitev izvajanja Sporazuma iz Ankare (t. i. *Matutes Package*), ki so vključevali tehnično, politično in finančno pomoč. Predlagala je začetek pogajanj za prehod v carinsko unijo, ki pa ga Svet ministrov zaradi veta Grčije ni sprejel. Odnosi med ES in Turčijo so se ponovno ohladili, ES pa je bila v tem času na področju širitve polno zaposlena z dvema vzporednima postopkoma širitve: EFTA državami in državami SVE. Na srečanju Evropskega sveta v Dublinu 25. in 26. junija 1990 so države članice izrecno povezale približevanje Turčije z rešitvijo ciprskega problema. Evropski svet ni razpravljajal o Turčiji vse do srečanja v Lizboni 23. in 24. junija 1992, ko je pozval Komisijo in Svet, da v prihodnjih mesecih oblikujeta predloge glede okrepljenega

⁴³⁰ Istega leta je prošnjo za članstvo oddal tudi Maroko, ki pa ga je ES zavrnila, ker ni evropska država.

⁴³¹ Turčija je zamudila svojo priložnost leta 1981, ko je Grčija postala članica ES (Pace 1997: 4).

⁴³² Commission opinion on Turkey's request for accession to the Community, SEC (89) 2290 final. Brussels: 20.12.1989.

sodelovanja Turčije v okviru obstoječega sporazuma. Odločitev za prehod v fazo carinske unije je sprejel Pridružitveni Svet šele 6. marca 1995. Sprejel je tudi odločitev glede obnovitve finančnega sodelovanja in okrepitev političnega dialoga.⁴³³

Skladno s Sporazumom iz Ankare prehod iz ene faze v drugo ni bil avtomatičen, temveč je zahteval nova medvladna pogajanja, za pravnomočnost Sporazuma o ustanovitvi carinske unije pa je bilo potrebno na osnovi določil Pogodbe EU tudi soglasje Evropskega parlamenta. Zato je turška vlada poleti 1995 skladno s priporočili Evropskega parlamenta ponovno dopolnila Ustavo iz leta 1982, ki je omejevala politično združevanje in sodelovanje.⁴³⁴ Evropski parlament je zato 13. decembra 1995 podal soglasje na vzpostavitev carinske unije. Sklep o prehodu v carinsko unijo je stopil v veljavo 31. decembra 1995.⁴³⁵ Ko je sporazum o carinski uniji stopil v veljavo, se je močno povečal izvoz iz EU držav v Turčijo, kar je poslabšalo turško zunanjetrgovinsko plačilno bilanco. Turčija je zahtevala, da EU sprost dogovorjeno finančno pomoč, ki jo je blokirala Grčija. Svet je 15. julija 1996 sprejel deklaracijo o odnosih med EU in Turčijo.⁴³⁶ Evropski svet je 16. decembra 1996 na srečanju v Dublinu potrdil Deklaracijo Sveta kot temelj nadaljnjega razvoja odnosov med EU in Turčijo.⁴³⁷ Na tem srečanju je Evropski svet pozval Turčijo, da prispeva k rešitvi vprašanja Cipra, skladno s prizadevanji v okviru OZN. Evropski svet je pozdravil tudi izjavo turške vlade o pripravljenosti na izboljšanje stanja na področju spoštovanja človekovih pravic, s čimer je pohvalil ustavne spremembe, ki jih je turška vlada sprejela leta 1995.

Evropski parlament je 19. septembra 1996 sprejel Resolucijo, s katero je opozoril, da se je kljub zagotovilom turških oblasti situacija na področju spoštovanja človekovih pravic očitno poslabšala in je zato pozval Komisijo, da ponovno zamrzne finančno pomoč Turčiji iz programa MEDA.⁴³⁸ Na sestanku Pridružitvenega sveta 29. aprila 1997 je EU ponovno potrdila turško upravičenost do članstva in zaprosila Komisijo, da pripravi priporočila za poglobitev odnosov, ki morajo temeljiti na reševanju problemov, kot so odnos z Grčijo, situacija na Cipru, spoštovanje kurdske manjšine in človekovih pravic. Komisija je 15. julija 1997 objavila dokument *Agendo 2000*, v katerem je orisala svojo strategijo glede širitve in predlagala začetek pristopnih pogajanj z državami SVE, Ciprom in Malto, za Turčijo pa je menila, da še vedno ne izpolnjuje politični pogojev za začetek pristopnih pogajanj. Bila je prevelika, prerевна, pregosto naseljena, z visoko stopnjo inflacije in nezaposlenosti, s stalnimi konflikti z Grčijo in nerešenim kurdskim problemom. Problem je še vedno predstavljala tudi

⁴³³ Pravna podlaga za vzpostavitev carinske unije je bila odločitev Pridružitvenega sveta št. 1/95 z dne 22.12.1995, ki med ES in Turčijo vzpostavlja Carinsko unijo. OJ L 1996(35)1

⁴³⁴ Že septembra 1987 je bila sprejeta pomembnejša reforma 4. člena Ustave - Zakona o političnih strankah, skladno s priporočili Evropskega parlamenta iz leta 1985. S spremembami leta 1995 pa je bila bolj ali manj dopuščena svoboda združevanja in izražanja.

⁴³⁵ Pred tem je 15. julija 1995 Svet sprejel Uredbo o ustanovitvi programa Evro-sredozemskega partnerstva - *The Euro-Mediterranean Partnership* (MEDA): finančne pomoči za 12 mediteranskih držav, vključno s Turčijo.

⁴³⁶ V tej Deklaraciji je Svet pozval Turčijo, da se vzdrži uporabe ali grožnje sile in se glede ozemeljskih zahtev obrne izključno na Mednarodno sodišče v Haagu. Za poglobitev odnosov z EU mora vsaka država spoštovati mednarodno pravo in sprejeti mednarodno prakso glede suverenost in ozemeljsko integriteto držav. (Declaration adopted by the 15 Ministers of Foreign Affairs of the E.U. at the last General Affairs Council on 15.7.96).

⁴³⁷ Athens News Agency: Daily News Bulletin in English, 96-12-16. Dostopno na: <http://www.hri.org/news/greek/ana/1996/96-12-16.ana.html#04> (23. april 2007).

⁴³⁸ Parliament resolution on the political situation in Turkey, OJ C 319, 28.10.1996.

vloga vojske v družbi in politiki.⁴³⁹ Med drugim je od Turčije zahtevala, da prizna pristojnost Haaškega mednarodnega sodišča za reševanje mednarodnih sporov. Komisija je ugotovila, da carinska unija zadovoljivo deluje in je Turčijo izključila iz širitvenega procesa predvsem na podlagi političnih argumentov. Turčija je menila, da je pristop Komisije nepošten in da je ni ocenila po enakih (kopenhagenskih) pogojih kot ostale kandidatke (Cook 2000: 1270-1272). Ko je Evropski svet 12. in 13. decembra 1997 v Luksemburgu potrdil širitveno strategijo Komisije in odločil, da Turčije ne vključi med kandidatke, so se odnosi resno poslabšali, saj je Ciper status kandidatke prejel. Evropski svet je sicer zopet potrdil upravičenost Turčije do članstva in ji ponudil predpristopno strategijo (t.i. Evropsko strategijo za Turčijo) ter jo povabil na Evropsko konferenco v vlogi opazovalke.⁴⁴⁰

EU je obravnavala Turčijo v posebni kategoriji, po mnenju Turčije drugorazrednih držav. Ponudila ji je pomoč pri doseganju statusa kandidatke. Vključena je bila v širitveni proces izven predpristopne strategije, oblikovane za države SVE. EU je povezala sposobnost Turčije za pridobitev statusa kandidatke s pogoji, ki niso bili vključeni v kopenhagenske pogoje: reševanjem ciprskega vprašanja in izboljšanjem odnosov z Grčijo (Larrabee 2003: 50). Turčija se je počutila ponižano in je obtožila EU, da želi ostati krščanski klub ter prekinila političen dialog z EU, otvoritve Evropske konference v Londonu, 12. marca 1998 pa se ni udeležila. Kljub poudarjanju neustrezne obravnave EU na temelju kulturnih in političnih razlogov, je Turčija v svojih izjavah zanemarjala dejstvo, da ni izpolnjevala niti ekonomskih pogojev. Po mnenju Turčije Ciper ni bil upravičen zaprositi za članstvo v EU, če Turčija ni njena članica, ker je taka prošnja v nasprotju z Londonskim sporazumom iz leta 1959. Turčija je zagrozila, da bo odprtje pogajanj med EU in administracijo grškega Cipra pomenilo spremembo okoliščin v kontekstu celostne rešitve problema, kar bo prisililo Turčijo in turški Ciper, da spremeni svoj pristop v pogajanjih pod okriljem OZN.⁴⁴¹

Kljub poslabšanju odnosov s Turčijo je Komisija do 4. marca 1998 pripravila Evropsko strategijo za Turčijo, ki jo je potrdil Svet junija 1998.⁴⁴² Že po luksemburškem Evropskem svetu decembra 1997 je postalo jasno, da morajo biti kopenhagenski pogoji natančnejši, saj so očitki o njihovi pristranskosti postajali vedno močnejši, ne le s strani kandidatke in prosilk, temveč tudi s strani ZDA. Evropski svet v Berlinu je na izrednem srečanju 24. in 25. marca 1999 potrdil finančno perspektivo 2000 - 2006, ki je vključevala prispevke in prejemke novih članic, med katerimi ni bilo Turčije. To je še okrepilo dvom Turčije glede resnosti zavez EU. Neuspeh Turčije pri izpolnjevanju političnih in ekonomskih pogojev ter nasprotovanje Grčije je bilo priročno opravičilo na strani EU in predvsem držav članic za zadrževanje članstva zaradi drugačnih zadržkov oziroma praktičnih problemov, kot

⁴³⁹ Po mnenju Komisije v Turčiji ni civilnega nadzora vojske, kar je razvidno iz pomembne politične vloge vojske, ki se manifestira preko Nacionalnega varnostnega sveta ter Državnih varnostnih sodišč.

⁴⁴⁰ Predlog je bil namenjen okrepitvi diplomatskih povezav med Turčijo in EU, carinski uniji z EU, ki še ni v celoti delovala ter okrepitvi sodelovanja na področju industrije, storitev in kmetijstva. Sestavni del pristopa je bil sprostitev nasprotovanje Grčije na finančno pomoč, ki je bila namenjena za izvajanje carinske unije.

⁴⁴¹ Circular Note Sent To The Embassies Of The EU Member States Concerning The Greek Cypriot Application To The EU, 30 June 1997, Dostopno na: <http://www.mfa.gov.tr/MFA/ForeignPolicy/MainIssues/Cyprus/Circular+Note+Sent+To+The+Embassies+Of+The+EU+Member+States+Concerning+The+Greek+Cypriot+Application.htm> (18. april 2007).

⁴⁴² Communication from the Commission to the Council. European strategy for Turkey. The Commission's initial operational proposals. 4. March 1998. COM (1998) 124 final.

so bili npr. problem prostega pretoka delavcev, moči Turčije, ki bi jo imela kot tako velika država v institucijah EU in skladno s tem težave EU pri sprejemu institucionalne reforme.

Na nadaljnji odnos EU in Turčije je vplivala aretacija in sojenje vodji kurdske delavske stranke (PKK) Abdullahu Öcalanu. Dogodek je povezan s problemom prepovedi smrtni kazni, vendar je na tem mestu pomemben predvsem iz vidika turško-grških odnosov. Prijet je bil februarja 1999 na grški ambasadi v Keniji, s čimer je Grčija kršila mednarodne sporazume glede prepovedi sodelovanja s terorističnimi skupinami.⁴⁴³ Grški zunanji minister je moral zaradi tega incidenta odstopiti, na njegovo mesto pa je bil imenovan Andreas Papandreou, ki je bil prepričan, da bodo dolgoročni interesi Grčije najboljše uresničeni, če bo Turčija imela utrjeno demokracijo, ki jo bo dosegla najboljše v povezavi s članstvom v EU.

Naslednji pomembnejši dogodek, ki je vplival na razvoj dogodkov je bil katastrofalen potres v Turčiji 17. avgusta 1999, ki je spremenil pristop Grčije do članstva Turčije v EU (Walker 2000:72). Zaradi humanitarne tragedije se je Grčija odzvala hitro brez ideoloških predsodkov, kar je sprožilo nadaljnjo komunikacijo. V roku enega leta sta Grčija in Turčija podpisali številne sporazume o sodelovanju na področju turizma in zaščite okolja, investicij ter boja proti organiziranemu kriminalu. V zadnjih letih so se odnosi med državama izboljšali tudi zaradi močne želje Turčije po vstopu v EU, Grčija pa je postala celo med močnejšimi zagovornicami pristopa Turčije. Članstvo Cipra v EU je pomenilo veliko preizkušnjo za Turčijo. Ker je morala kot kandidatka skladno s haaškimi načeli prilagoditi celoten pravni red EU, je morala podpisati Protokol k Sporazumu o ustanovitvi carinske unije, s katerim bi vključila nove države članice, torej tudi Cipra.

Nova turška vlada, izvoljena na volitvah 18. aprila 1999, je prinesla novo upanje za pospešitev demokratizacije Turčije.⁴⁴⁴ Komisija je v Rednem poročilu o napredku Turčije, ki ga je objavila 13. oktobra 1999, predlagala za Turčijo status kandidatke, ni pa predlaga začetka pogajanj zaradi neizpolnjevanja kopenhagenskih političnih pogojev, podobno kot je to storila za Slovaško, Bolgarijo ter Romunijo.⁴⁴⁵ V tem poročilu o napredku je Komisija glede političnih pogojev ugotovila, da se je situacija izboljšala, vendar je ponovno opozorila na pomanjkljivosti na področju spoštovanja človekovih pravic in kurdske manjšine, sporne postopke v policijskem priporu, omejevanje svobode izražanja in vlogo nacionalnega varnostnega sveta v političnem življenju.⁴⁴⁶

Na zasedanju Evropskega sveta v Helsinkih, 10. in 11. decembra 1999, je Turčija postala država kandidatka, začetek pristopnih pogajanj pa je bil odložen dokler ne bo Komisija ocenila, da Turčija izpolnjuje politične kopenhagenske pogoje. S tem je bilo

⁴⁴³ Pred tem se je skrival z vednostjo grške vlade v Grčiji, od koder so mu grške oblasti s ciprskim potnim listom pomagale leta 1999 priti v Nairobi.

⁴⁴⁴ Ta vlada je bila koalicijska vlada pod vodstvom Demokratske stranke levice in je bila usmerjena k reformam z glavnim ciljem članstva v EU.

⁴⁴⁵ Redno poročilo Komisije o napredku Turčije za leto 1999. Dostopno na: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/turkey_en.pdf (12. oktober 200&).

⁴⁴⁶ Ugotovila je, da mučenje v izven sodnih postopkih ni sistematična praksa, vendar še vedno obstaja. Dosežen je bil napredek na področju neodvisnosti sodstva, problematičen pa je bil obstoj sistema sodišč za nujne primere.

dokončno rešeno vprašanje njene upravičenosti do članstva.⁴⁴⁷ Psihološko je bila dodelitev statusa kandidatke pomembna, ker je (ponovno) potrdila identiteto Turčije kot evropske države in ji ponudila pozitivno spodbudo za notranje spremembe (Kubicek 2003: 119). Tokrat je EU Turčiji prvič ponudila konkretno možnost postati članica in Grčija prvič ponudbi ni nasprotovala. Zaključki srečanja v Helsinkih so pomenili vključitev Turčije v predpristopno strategijo, ki je predvidevala okrepljen politični dialog s poudarkom na izpolnjevanju političnih pogojev in pripravo Pristopnega partnerstva in Državnega programa za prevzem pravnega reda. Komisija je Turčijo ocenjevala po enakih postopkih in pogojih kot ostale kandidatke.⁴⁴⁸ Helsinški Evropski svet je potrdil tudi načelo, da je mirno reševanje sporov, ki sicer ni del kopenhagenskih pogojev, del prakse držav članic. Tako je postalo mirno reševanje sporov države kandidatke s sosednjimi državami eden izmed političnih pogojev za članstvo v EU oziroma že za začetek pristopnih pogajanj. V Helsinkih so se voditelji držav članic strinjali, da rešitev ciprskega problema ne bo predstavljala pogoja za članstvo grškega dela Cipra.⁴⁴⁹ Po Helsinkih se je po daljšem premoru ponovno sestal Pridružitveni svet in sprejel pomembne odločitve za implementacijo helsinških odločitev.

EU je morala pred sprejetjem Predpristopnega partnerstva s Turčijo sprejeti tudi okvirno uredbo, ki določa predpristopno strategijo Turčije in vključuje finančno predpristopno pomoč, kar je zahtevalo soglasno odločitev vseh članic. To je bil pomemben test glede izboljšanja grško-turških odnosov.⁴⁵⁰ Na osnovi predpristopne strategije je Svet 8. marca 2001 s kvalificirano večino sprejel Pristopno partnerstvo s Turčijo.⁴⁵¹ Ta dokument natančno opredeljuje pogoje, ki jih mora izpolniti Turčija v kratkoročnem in srednjeročnem obdobju. Nekatere od zahtev v Pristopnem partnerstvu (npr. reševanje ciprskega problema) so izven kopenhagenskih pogojev.⁴⁵² Grški diplomati so vztrajali, da je ta pogoj umeščen na vrh seznama pogojev, ki so razvrščeni glede na težavnost od najlažjih do najtežjih: dopolnitev ustave, ratifikacija mednarodnih konvencij, oblikovanje neodvisnega sodstva, reševanje

⁴⁴⁷ Sprememba stališča EU do Turčije v Helsinkih je bila posledica več dejavnikov: želje EU, da izboljša odnose s Turčijo, nove vladne koalicije v Nemčiji (SDP/zeleni), spremembe grške politike do Turčije ter pritisk s strani ZDA (Larrabee 2003: 51).

⁴⁴⁸ Turčija s temi odločitvami zopet ni bila zadovoljna, ker so bila pogajanja s Ciprom že v polnem zagonu. Mirovni proces reševanja spora na Cipru v okviru OZN je vključeval obe sprti strani kot enakovredna partnerja, medtem, ko je EU to ignorirala in se pogajala zgolj z eno stranjo v imenu celega otoka. Po mnenju predsednika Turške republike severnega Cipra je tak pristop situacijo le poslabšal. Menil je, da bo polnopravno članstvo grškega Cipra v imenu celotnega Cipra povzročilo trajno razdelitev otoka, kar je v nasprotju s prizadevanj mednarodne skupnosti. (Izjava Rauf R. Denкташа, predsednika Turške republike severni Ciper o zaključkih Evropskega sveta v Helsinkih, 11. december 1999. Dostopno na: <http://www.mfa.gov.tr/MFA/ForeignPolicy/MainIssues/Cyprus/StatementRaufDenktas.htm> (12. november 2007).

⁴⁴⁹ Nemčija pa je pozvala države članice k zavezi, da breme bilateralnih kompromisov z Grčijo ne bo le na Turčiji.

⁴⁵⁰ Council Regulation (EC) No 390/2001 on assistance to Turkey in the framework of the pre-accession strategy: OJ L 58, 28.2.2001; Bulletin 1/2-2001, point 1.5.3.

⁴⁵¹ Council Decision (EC) 235/2001 of 8 March 2001 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey. OJ L 85, 24.3.2001; Bulletin 3-2001.

⁴⁵² Prvi pogoj med kratkoročnimi prioritetami se glasi: »V skladu s sklepi iz Helsinkov in v kontekstu političnega dialoga močna podpora prizadevanjem generalnega sekretarja OZN za uspešen zaključek procesa iskanja celovite rešitve ciprskega vprašanja, kot navaja točka 9(a) sklepov iz Helsinkov«.

geopolitičnih konfliktov, omejitev vojaške vloge v vladi ter ohranjati liberalno politično kulturo.

Turčija je kot odgovor na Pristopno partnerstvo, enako kot države SVE, 19. marca 2001 pripravila Nacionalni program za prevzem pravnega reda, v katerem je oblikovala strategijo vlade za izpolnjevanje zahtevanih pogojev. Dokument, ki predstavlja deklaracijo kandidatke o nameri izpolnitve pogojev, je bil površen ravno na področjih, ki so bili iz vidika EU najbolj kritični: obravnava manjšin, vloga vojske, Ciper ter odnosi z Grčijo.⁴⁵³ Turčija je v letih 2001 in 2002 sprejela paket številnih reform in vrsto polovičnih ukrepov, skladno z zavezami iz zgoraj omenjenih dokumentov, vendar z njimi ni dosegla trajnih rešitev, s katerimi bi dosegli evropske standarde spoštovanja človekovih in manjšinskih pravic (Kubicek 3003: 122).

Evropski svet se je 12. in 13. decembra 2002 na srečanju v Kopenhagnu odločil, da se bodo pristopna pogajanja s Turčijo brez odlašanja začela, če se bo na podlagi priporočila Komisije na svojem srečanju decembra 2004 ugotovil, da Turčija izpolnjuje kopenhagenske politične pogoje.⁴⁵⁴ Turška vladajoča stranka, Stranka pravice in razvoja, se je kljub nezadovoljstvu zaradi ponovne nejasnosti glede datuma o začetku pogajanj odločila pričeti z ambicioznimi reformami za zagotovitev izpolnjevanja pogojev. Pomembna je bila odločitev Sveta z dne 19. maja 2003, s katero je pozval Turčijo, da vложи vse napore v razrešitev mejnih konfliktov in predvsem, da naj podpre načrte generalnega sekretarja OZN glede združitve otoka.⁴⁵⁵ Evropski svet je 12. in 13. decembra 2003 na srečanju v Bruslju priznal napredek Turčije in je prvič eksplicitno povezal turško članstvo z uspešno rešitvijo vprašanja Cipra.⁴⁵⁶ S približevanjem dneva pristopa Cipra k EU je Turčija postajala vedno bolj zainteresirana za bilateralno rešitev vprašanj z Grčijo in je bila pripravljena upoštevati tudi predlog OZN, če sami predhodno ne bi uspeli rešiti problema. Evropski svet je 17. in 18. junija 2004 pozval Turčijo k podpisu Protokola k Sporazumu iz Ankare, ki bi vključil nove članice, torej tudi Ciper.

Komisija je oktobra 2004 objavila tri ločene dokumente: (1) Sporočilo Komisije Svetu in Evropski parlament - Priporočilo o napredku Turčije, (2) Redno poročilo o napredku za

⁴⁵³ Politični kriteriji, vključno s spoštovanjem človekovih pravic v Državnem programu za prevzem pravnega reda predstavljajo le 7 strani od skupaj 523, vendar je terminologija in časovni okvir skladna z zahtevami EU. Najbolj nejasno se je turška vlada opredelila glede ustavne vloge Nacionalnega varnostnega sveta in preklica izrednega stanja na jugovzhodu (Kubicek 2003: 120).

⁴⁵⁴ ZDA so se bale, da bi taka odločitev EU lahko pomenila konec reformnega procesa v Turčiji, kar bi poslabšalo odnose v atlantski zvezi (Baran 2004: 53+). Zavlačevanje turškega pristopa bi lahko bistveno okrepilo turške politične stranke, ki nasprotujejo vstopu Turčije v EU, posledica bi lahko bila okrepitev radikalnega islamizma. To bi lahko destabiliziralo geografsko območje in spodbudilo terorizem.

⁴⁵⁵ Odločitev Sveta 2003/398, OJ L145, 12. junij 2003, 0040-0056.

⁴⁵⁶ Turčijo je opozoril, da mora sprejete reforme uspešno izvajati tudi v praksi. Prepoznal je opazen napredek pri izpolnjevanju ekonomskih pogojev. Za začetek pogajanj pa bo morala Turčija okrepiti delovanje neodvisnega sodstva, zagotoviti izvajanje temeljnih svoboščin (združevanja in izražanja verskega prepričanja), nadaljevati s prilagajanjem vojaško-civilnih odnosov evropski praksi, izboljšati pogoje na JV države ter omogočiti zagotavljanje kulturnih pravic. V 40. točki sklepov je poudaril pomen volje Turčije za rešitev ciprskega problema, kar bi pospešilo prizadevanja Turčije za članstvo v EU (Evropski svet, 12. in 13. december 2003, Sklepi predsedstva).

leto 2004 in (3) Dokument o učinkih možnega pristopa Turčije na EU.⁴⁵⁷ Priporočilo Komisije, ki je temeljilo na oceni izpolnjevanja političnih pogojev, je bilo glede na splošni napredek doseženih reform pozitivno s pridržki, ki so ga spremljala številna priporočila o spremljanju situacije in nekatera specifična priporočila v zvezi z izvedbo pogajanj.⁴⁵⁸ S tem je Komisija prižgala zeleno luč za začetek pogajanj in predlagala pristopna pogajanja, ki bodo temeljila na treh stebrih. Prvi steber je namenjen podpori procesu reform predvsem glede izpolnjevanja kopenhagenskih političnih pogojev, ki bi zagotovil nepovratnost reformnega procesa. Drugi steber se nanaša na poseben postopek pristopnih pogajanj s Turčijo, ki določa merila uspešnosti in vpelje postopek za prekinitev pogajanj. Tretji steber pa predstavlja okrepljen politični in kulturni dialog za združevanje ljudi iz držav članic EU in Turčije.

Evropski parlament je 15. decembra 2004 pred odločitvijo Evropskega sveta glede začetka pogajanj s Turčijo sprejel Resolucijo, v kateri je predstavil dolg seznam zahtev, ki jih bo morala Turčija izpolniti, da bo Evropski parlament soglašal z njenim pristopom (Riccardi 2005b).⁴⁵⁹ V tej Resoluciji je Evropski parlament pozval Evropski svet, da prične pogajanja s Turčijo brez zamude, vendar mora popolno izpolnjevanje kopenhagenskih pogojev ostati prednostna naloga v prvi fazi pogajanj. To se je tudi zgodilo in tako je Turčija začela pristopna pogajanja še preden je v celoti izpolnila politične pogoje.

Evropski svet se je 16. in 17. decembra 2004 v Bruslju odločil, da Turčija lahko začne s pogajanjmi.⁴⁶⁰ Evropski Svet je pozval Komisijo, da predloži Svetu Predlog za okvir pogajanj (pogajalske smernice). Določil je tudi datum začetka pogajanj, 3. oktober 2005, če bo Turčija do takrat podpisala Protokol k Sporazumu iz Ankare, na podlagi katerega bo stopila v pridruženo članstvo z desetimi novimi članicami. Evropski svet se je odločil, da mora odločitev glede prehodnega obdobja na področju prostega pretoka oseb upoštevati stališča

⁴⁵⁷ (1) Communication of 6 October 2004 from the Commission to the Council and the European Parliament: Recommendation of the European Commission on Turkey's progress towards accession; (2) 2004 Regular Report on Turkey's progress towards accession; (3) Issues arising from Turkey's membership perspective. COM(2004) 656 final, Brussels 6. October 2004. Prvi dokument je del postopka, ki ga predvideva Pogodba EU in temelji na ugotovitvah drugega dokumenta, Rednem poročilu o napredku, ki je od leta 1998 del postopka v okviru predpristopne strategije. Zadnji dokument pa je ocena vpliva, ki bi ga imel pristop Turčije na evropske politike in ne postavlja nobenih novih pogojev, temveč govori o vplivu v pogojih članstva. Ta dokument je bil v vseh širitvah pomemben zato, ker je na nek način prejudiciral možen datum pristopa. V dokumentu je bil opredeljen pogoj, ki ga mora pred širitvijo izpolniti EU: sprejem novega finančnega okvira za obdobje po letu 2014.

⁴⁵⁸ Komisija je zahtevala pravnomočnost Zakona o združevanju, novega kazenskega zakonika in zakona o srednjestopenjskih prizivnih sodiščih. Poleg tega mora Turčija sprejeti še zakonik o kazenskem postopku, zakonodajo o vzpostavitvi sodne policije in zakon o izvršitvi kazni in ukrepov. Sprejeta zakonodaja in izvedbene ukrepe mora še utrditi in razširiti. To priporočilo se je nanašalo zlasti na politiko nepopuščanja v boju proti mučenju in zlorabam ter za izvrševanje določb o svobodi izražanja, o svobodi veroizpovedi, o pravicah žensk, o standardih Mednarodne organizacije dela, vključno s pravicami sindikatov in glede pravic manjšin.

⁴⁵⁹ Na tem seznamu so bile naslednje zahteve: (a) zagotoviti enako obravnavo vseh verskih manjšin; (b) priznati genocid nad Armenci; (c) zmanjšati 10% volilni prag za vstop v parlament; (d) razorožiti »vaške straže« na JV države; (e) odpraviti omejitve pri uporabi manjšinskih jezikov; (f) priznati ciprsko vlado; (g) umakniti okupacijske sile iz severnega dela otoka; (h) zaščititi pravice žensk; (i) ukiniti mučenja tudi v praksi; (j) urediti status beguncev in (k) nadaljevati z omejevanjem politične vloge vojske. Nekatere zahteve Evropskega parlamenta so izven pravnega reda EU in se nanašajo na ohranjanje kulturne in naravne dediščine. Zanimiva je zahteva Evropskega parlamenta, da mora zagotoviti pošteno in uravnoteženo distribucijo vode iz rek za Irak, Iran in Sirijo, ki imajo najmočnejše tokove v Turčiji. (European Parliament, Resolution on the 2004 regular report and the recommendation European Commission on Turkey's progress towards accession, 15 December 2004).

⁴⁶⁰ Sklepi Evropskega sveta v Bruslju, 14. decembra 2004, točke 17. do 23.

posameznih držav članic, kar je bil pogoj, da so se strinjale z začetkom pogajanj.⁴⁶¹ Pogajanja se lahko zaključijo šele po sprejetju nove finančne perspektive za obdobje po letu 2014 in ratifikaciji Ustavne pogodbe. Novost postopka pristopnih pogajanj, ki jo je Evropski svet sprejel na predlog Komisije, je možnost prekinitve pristopnih pogajanj v primeru resne in trajne kršitve načel svobode, demokracije, spoštovanja človekovih pravic in svoboščin ter vladavine prava. Predlog glede prekinitve pristopnih pogajanj, ki vključuje tudi pogoje za njihovo ponovno odprtje, lahko vloži Komisija na lastno pobudo ali na zahtevo 1/3 držav članic. Svet nato po zaslišanju kandidatke o predlogu odloči s kvalificirano večino.⁴⁶² Države članice bodo dokončno odločile o prekinitvi pogajanj v okviru medvladne konference, skladno z odločitvijo Sveta, ne glede na splošno zahtevo soglasnega odločanja takih konferencah. Evropski parlament pa bo o njihovi odločitvi zgolj obveščen.⁴⁶³

Komisija je na zahtevo Evropskega sveta oktobra 2005 pripravila Pogajalski okvir.⁴⁶⁴ Ta dokument določa načela, vsebino in postopek pogajanj. Večina načel, ki se je oblikovala v predhodnih širitvah se ni spremenila. Dokument v 4. členu določa, da se pristopna pogajanja lahko začnejo, ko bo Turčija izpolnjevala politične pogoje za članstvo iz 1. odstavka 6. člena Pogodbe EU in iz Listine EU o temeljnih pravicah in ko bo dokazala, da je izpolnjevanje pogojev nepovraten proces. Najpomembnejši je 6. člen Pogajalskega okvira, ki vsebuje pogoje za napredovanje Turčije v pristopnih pogajanjih.⁴⁶⁵ V primeru resne kršitve določil tega člena bo Komisija na lastno pobudo ali predlog držav članic priporočila prekinitve pogajanj in predlagala pogoje za njihovo ponovno odprtje, skladno s postopkom, ki ga je potrdil Evropski svet na srečanju decembra 2004. Vsebina pogajanj se bo nanašala na pravni red EU, ki temelji na definiciji haaških načel in na pravni red drugega in tretjega stebra EU.⁴⁶⁶ Poleg prevzema pravnega reda bo morala Turčija zagotoviti tudi njegovo učinkovito izvajanje. Prehodna obdobja, ki jih zahteva Turčija morajo biti časovno omejena in morajo vsebovati načrt z jasnimi fazami za doseg izpolnjevanja pravnega reda. Prehodna obdobja na področju notranjega bodo dopuščena le izjemoma in morajo biti kratkoročna. Prehodna obdobja ne smejo vključevati spremembe obstoječih pravil ali politik EU ali oslabiti

⁴⁶¹ Evropsko Sodišče je že izključilo možnost dolgoročnih omejitev glede mobilnosti delovne sile za države članice EU (Welfens 2004: 72).

⁴⁶² 23. točka Pogajalskega okvira.

⁴⁶³ Evropski parlament je bil nad to odločitvijo razočaran, saj je glede na svojo novo pomembno vlogo v procesu pristopa nove članice menil, da bi se moral Svet z njim posvetovati glede odločitve o prekinitvi pogajanj.

⁴⁶⁴ Negotiating Framework (Luxemburg, 3 October 2005). Dostopno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/st20002_05_TR_framedoc_en.pdf (22. marec 2007).

⁴⁶⁵ Pogoji za napredek Turčije v pristopnih pogajanjih so: (a) izpolnjevanje kopenhagenskih pogojev, (b) soglasna zaveza Turčije k dobrim sosedskim odnosom ter reševanjem mejnih sporov, skladno z načelom mirnega reševanja sporov in odločitvami Mednarodnega sodišča; (c) nadaljnja podpora Turčije za rešitev ciprskega vprašanja v okviru OZN ter normalizacija odnosov z državami članicami, vključno s Ciprom; (d) izpolnjevanje zavez Turčije na osnovi Pridružitvenega sporazuma ter Dopolnilnega protokola.

⁴⁶⁶ V pogajalskem okviru za Turčijo je pristopni pravni red definiran kot: (1) vsebina, načela in politične cilje pogodb; (2) zakonodaja in odločitve sprejete na osnovi Pogodb ter sodna praksa Evropskega sodišča, (3) ostali akti, pravno obvezujoči ali neobvezujoči, ki so sprejeti v okviru Skupnosti (medinstitucionalni sporazumi, resolucije, izjave, priporočila, smernice), (4) skupni ukrepi, skupna stališča, deklaracije, sklepi ter ostali akti v okviru SZVP, (5) skupni ukrepi, skupna stališča, deklaracije, sklepi ter ostali akti v okviru pravosodja in notranjih zadev, (6) mednarodni sporazumi, ki jih sklenejo Skupnosti, Skupnosti skupaj z državami članicami, EU in tisti ki jih sklenejo same države članice med seboj in se navezujejo na aktivnosti EU (Negotiating Framework (Luxemburg, 3 October 2005). http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/st20002_05_TR_framedoc_en.pdf (12. november 2007).

njihovega delovanja. Komisija lahko sama predlaga dolga prehodna obdobja ali trajne varovalne klavzule na področju prostega pretoka oseb, strukturnih politik in kmetijstva. Pri določitvi o morebitni vzpostavitvi prostega pretoka oseb morajo imeti države članice pomembno vlogo. Turčija bo sodelovala v EMU od dne pristopa kot država članica z izjemo in bo sprejela evro kot nacionalno valuto po sprejetju odločitve Sveta na osnovi ocene izpolnjevanja potrebnih pogojev. Na področju svobode, pravice in varnosti mora Turčija sprejeti pravni red v celoti, vključno s schengenskim pravnim redom, ki bo začel veljati šele po sprejemu Odločbe Sveta o ukinitvi kontrole oseb na notranjih mejah, ki bo sprejeta na osnovi ocene pripravljenosti Turčije. Postopek pogajanj bo enak kot v širitvi na države SVE. Novost predstavlja torej le omenjeni postopek za začasno zapiranje poglavij, ki velja tudi za države JVE.

Ker se je Evropski svet odločil, da se bodo pogajanja s Turčijo začela pod pogojem, da bo sprejela še šest zakonodajnih aktov, je to tudi storila 1. junija 2005. Ni pa podpisala protokola k Pogodbi iz Ankare, ki je prav tako predstavljal pogoj za začetek pogajanj.⁴⁶⁷ Pogajanja so se kljub temu začela 5. oktobra 2005. Komisija je v rednem poročilu o napredku novembra 2005 ugotovila, da Turčija (še vedno) izpolnjuje vseh političnih kopenhagenskih pogojev, vendar je identificirala potrebo po izvedbi številnih reform, ki jih mora Turčija nujno izpolniti, da bo v celoti izpolnila vse zahtevane politične pogoje (manjšinske pravice, predvsem uporaba jezika, enakopravnost žensk, vloga vojske ipd.). Glede rešitve ciprskega vprašanja in mirnega reševanja mejnih sporov z Grčijo je Komisija ugotovila, da je Turčija naredila zadovoljiv napredek.⁴⁶⁸ Prva faza pogajanj se je začela z analitičnim pregledom EU zakonodaje ('*screeninga*') po posameznih poglavjih pravnega reda EU in se končala oktobra 2006. Komisija je pripravila screening poročilo za vsako poglavje. Države članice se bodo nato odločile o začetku vsebinskega dela pogajanj za posamezno poglavje oziroma bodo sprejele sklep o merilih uspešnosti, ki jih mora Turčija izpolniti, preden se lahko pogajanja začnejo. Ob začetku pogajanj je predsedujoči Svetu podal skupno stališče EU, vključno z merili uspešnosti, ki jih je treba izpolniti, da se posamezno poglavje začasno zaključi.⁴⁶⁹

V okviru širitvenega paketa za leto 2006 je Komisija je pripravila strategijo širitve EU, ki vključuje posebno poročilo o sposobnosti EU glede širitve.⁴⁷⁰ Strategija opisuje način, na katerega se bo EU primerno pripravila na širitev, predstavlja obnovljeni konsenz glede širitve.

⁴⁶⁷ Zanimivo je, da med pogoji ni bilo priznanja Cipra s strani Turčije. Res je, da EU ne more začeti pogajanj s Turčijo, če ne prizna ene od njenih držav članic - Cipra. Vendar se je EU zavedala posledic, če bi to postal uraden pogoj in bi ga Turčija zavrnila. Pogajanja se seveda ne bi začela, vendar problem s tem ne bi bil rešen (Riccardi 2005a).

⁴⁶⁸ Turkey 2005 Progress Report. COM (2005) 561 final. Brussels, 9 November SEC (2005) 1426.

⁴⁶⁹ Merila uspešnosti so novo orodje, ki ga je predlagala Komisija na temelju izkušenj iz širitve na države SVE. Njihov namen je izboljšati kvaliteto pogajanj in omogočiti natančno sledenje napredku države kandidatke. Merila uspešnosti so ovrednotena in povezana s ključnimi elementi posameznega poglavja pravnega reda EU. Praviloma merila za začetek pogajanj vključujejo ključne pripravljalne korake, kot so strategije in akcijski načrti in izpolnjevanje pogodbenih obveznosti, ki ustrezajo pravnemu redu EU. Merila za zaključek pogajanj pa vsebujejo predvsem zakonodajne ukrepe, vzpostavitev upravnih ali pravosodnih organov ter evidenco izvajanja pravnega reda skupnosti. Če Turčija ne izpolnjuje meril za odprtje pogajanj, se poglavje lahko začasno zapre, če pa ne izpolnjuje kriterijev za zaprtje poglavja, ko se pogajanja zaključijo, lahko Komisija predlaga ponovno odprtje takega poglavja.

⁴⁷⁰ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu. Strategija širitve in glavni izzivi za obdobje 2006–2007. COM(2006) 649 konč.

Na osnovi izkušenj preteklih širitve je Komisija predlagala tudi merila za ocenjevanje izpolnjevanja četrtega kopengahenskega pogoja, sposobnosti EU glede širitve, ki bo ocenjena v vseh ključnih fazah širitvenega procesa. Ocena bo vključevala vpliv širitve na institucije EU, proračun in politike, predvsem na skupno kmetijsko politiko in kohezijsko politiko. Predlagala je tudi, da so v pristopnih pogajanja prva odprta poglavja s področja pravosodja, administrativne sposobnosti, boja proti korupciji in organiziranemu kriminalu. Komisija je v sklopu širitvenih dokumentov objavila tudi Redno poročilo o napredku Turčije za leto 2006.⁴⁷¹ V tem poročilu je Komisija napovedala, da bo predlagala Evropskemu svetu, da decembra 2006 sprejme določene ukrepe, če Turčija ne bo izpolnila svoje dolžnosti v zvezi s Protokolom k Pogodbi iz Ankare. Ugotovila je pomanjkljivosti pri izpolnjevanju političnih pogojev, ker se je hitrost političnih reform v Turčiji zadnje leto upočasnilo.⁴⁷²

Svet je na srečanju zunanjih ministrov v Bruslju 11. decembra 2006 sprejel odločitev o delni prekinitvi pristopnih pogajanj s Turčijo, ker ni spoštovala svojih zavez do Cipra.⁴⁷³ Dokler Turčija s Ciprom ne bo razrešila carinskega vprašanja bodo zaprta pogajanja glede osmih poglavij: prost pretok blaga, pravica do ustanavljanja podjetij in opravljanja storitev, finančne storitve, kmetijstvo in razvoj podeželja, ribištvo, promet, carinska unija in zunanji odnosi. Pogajanja glede ostalih poglavij se lahko nadaljujejo, vendar se ne morejo zapreti, dokler Turčija ne izpolni omenjenega pogoja.

Komisija je v mnenju o napredku Turčije za leto 2007 ocenila, da Turčija nadaljuje z izpolnjevanjem političnih kopengahenskih pogojev.⁴⁷⁴ Turčijo je pohvalila, ker je uspešno premagala ustavno krizo z izvedbo parlamentarnih volitev, ki so bile po oceni Komisije izvedene na demokratičen način, v krizi pa je Turčija uspela omejiti vmešavanje vojske v politiko. Komisija je ugotovila, da se je napredek glede političnih reform v letu 2007 upočasnil. Zato si mora Turčija prizadevati še naprej prizadevati za popolno zagotovitev pravice svobode izražanja⁴⁷⁵, civilen nadzor nad vojsko, pravic nemuslimanskih verskih skupnosti. Na področju pravic manjšin Turčija ni napravila napredka, še vedno so prisotne prakse, ki omejujejo kulturne pravice manjšin.⁴⁷⁶ Nadalje si mora prizadevati še na področju

⁴⁷¹ Turkey 2006 Progress report, COM(2006)469 final. Brussels, 8 November 2006.

⁴⁷² Turčija je v okviru t.i. 9. paketa zakonodajnih reform izpolnila le nekaj kratkoročnih prioritet: nadzor nad vojsko, sprememba Kazenskega zakonika, s katero bo zagotovila pravico izražanja, pravice žensk, in sindikatov. Še vedno pa ne zagotavlja v celoti spoštovanja pravic in svoboščine Kurdov. Turčija je ohranila tudi omejitve na neposredne prevozne povezave s Ciprom in s tem ni izpolnila vseh pogojev iz Pristopnega partnerstva.

⁴⁷³ Po dolgotrajnih pogajanjih so se ministri strinjali s predlogom Komisije, da se prekinejo pogajanja za 8 od 35 poglavij. Dogovor so ovirale predvsem Ciper, Grčija in Avstrija, ker so zahtevale določitev konkretnega datuma, do katerega mora Turčija uveljaviti protokol iz Ankare. Nemčija in Francija sta podpirali finski predlog, v katerem datum ni bil konkretno opredeljen. Glede datuma uveljavljanja zavez ali t. i. revizijske klavzule - postavke o pregledu izpolnjevanja turških zavez - so se države na koncu dogovorile, da bo Komisija napredek Turčije ocenila v poročilih za leta 2007, 2008 in 2009. Države so se razdelile tudi glede števila poglavij, ki naj bi jih EU zamrznila. S predlogom Komisije o prekinitvi 8 poglavij se niso strinjale Avstrija, Ciper in Grčija in so zahtevale večje število poglavij. Velika Britanija, Estonija, Španija, Portugalska, Italija in Švedska pa so npr. predlagale zamrznitev treh poglavij. Na koncu je bil sprejet predlog Komisije (Vir: EU delno zamrznila pristopna pogajanja s Turčijo, Dostopno na : <http://www.vecer.si/vecer2007a/default.asp?kaj=3&id=2006121105144676> (12. februar 2007)).

⁴⁷⁴ Commission staff working document: Turkey 2007 progress report. Brussels, 6.11.2007. SEC(2007)1436.

⁴⁷⁵ Turčija bo morala ponovno dopolniti Kazenski zakonik, natančneje njegov 301. člen, ki omejuje svobodo izražanja in zato ne spoštuje določil Evropske konvencije o človekovih pravicah.

⁴⁷⁶ Kurdsko npr. prebivalstvo še vedno nima zagotovljenih javnih ali privatnih šol, ki bi jim omogočale učenje v materinem jeziku.

boja proti korupciji, reformi pravosodja, pravic sindikatov⁴⁷⁷, žensk in otrok. Glede vprašanja Cipra je Turčija podpirala delovanje OZN pri iskanju celostne rešitve vprašanja Cipra, vendar ni naredila napredka glede normalizacije bilateralnih odnosov z Republiko Ciper. Še vedno v celoti ne izvaja Dodatnega protokola k Pridružitvenemu sporazumu, ker ni odpravila ovir prostega pretoka dobrin, vključno z omejitvami glede neposrednih prevoznih povezav s Ciprom. Z Grčijo ima še nerešeno vprašanje glede meje, vendar so njuni odnosi zgledni. Na ekonomskem področju je Turčija tržno gospodarstvo, ki se bo srednjeročno sposobno spopasti s tržnimi silami in konkurenco na enotnem trgu, seveda če bo izvajala reformo za odpravo strukturnih slabosti. Komisija je glede izpolnjevanja ekonomskih pogojev izpostavila še naslednja odprta vprašanja: deficit proračuna, inflacijski pritiski, upočasnen proces privatizacije, neustrezen človeški kapital, regionalne razlike, netransparentnost državnih pomoči in zamude pri reformah na področju socialne varnosti in energetske politike. Še vedno je prisoten velik del sive ekonomije, ki neugodno vpliva na pogoje za delovanje podjetniškega sektorja. Ključno sporočilo Komisije v poročilu za leto 2007 je bilo, da bo napredek Turčije v pristopnih pogajanjih odvisen od hitrosti reform, ki jih mora Turčija na poti do članstva še izvesti.

V predlogu za dopolnjeno pristopno partnerstvo je Komisija tako kot kratkoročne prioritete naloge opredelila tista področja, ki jih je v rednem poročilu o napredku identificirala kot problematična.⁴⁷⁸ Na političnem področju bo morala Turčija izvesti reformo javne uprave, s katero bo zagotovila večjo učinkovitost, okrepiti lokalno oblast ter vzpostaviti delujoč sistem dela varuha človekovih pravic. Nadaljevati mora s krepitvijo civilnega nadzora nad vojsko, predvsem mora vzpostaviti popoln parlamentarni nadzor nad obrambno politiko in izdatki za vojsko ter omejiti pristojnosti vojaških sodišč na zadeve, ki so izključno povezane z vojaškimi dolžnostmi zaposlenih v vojski. Turčija bo morala kratkoročno sprejeti tudi nekaj ukrepov za okrepitev neodvisnosti sodstva ter razviti široko strategijo za boj proti korupciji ter ustanoviti centralno telo, ki bo pristojno za nadzor nad izvajanjem reforme. Poleg tega mora Turčija v naslednjih dveh letih ratificirati protokol h konvenciji OZN za preprečevanje mučenja, izpolnjevati zaveze iz Evropske konvencije o zaščiti človekovih pravic in temeljnih svoboščin, dopolniti Kazenski zakonik, skladno z relevantnimi razsodbami Evropskega sodišča za človekove pravice. Prav tako mora Turčija dopolniti zakonodajo na področju svobode izražanja in tiska in svobode veroizpovedi ter prilagoditi svojo zakonodajo glede delovanja političnih strank praksam držav članic EU. Nadalje bo morala sprejeti tudi zakonodajo, ki bo preprečila zaporedne obsodbe tistih, ki zavračajo vojaško služenje zaradi verskega prepričanja. Prav tako mora izpolniti zakonodajo in njeno izvajanje na področju ekonomskih in socialnih pravic žensk, otrok, sindikatov in manjšin, pri čemer mora velik poudarek posvetiti spoštovanju kulturnih pravic. Na JV države mora kratkoročno deminirati ozemlje ter ukiniti sistem vaških straž. Glede Cipra bo morala v celoti spoštovati določila Dodatnega protokola k Pridružitvenemu sporazumu in si prizadevati za normalizacijo odnosov s Ciprom.

⁴⁷⁷ Na tem področju mora Turčija sprejeti zakonodajo, ki bo vsebovala določila glede pravice do protestov in kolektivnih pogajanj.

⁴⁷⁸ Proposal for a Council decision on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with Turkey and repealing Decision 2006/35/EC. Brussels, 6.11.2007. COM(2007)661 final.

Ekonomski napredek Turčije bo v prihodnosti igral pomembno vlogo v odnosu med EU oziroma njenimi članicami in Turčijo, medtem ko bodo politični pogoji predstavljali nepremostljivo oviro. Po tem, ko bo Turčija nekoč izpolnila politične pogoje, se bo verjetno močno približala tudi izpolnjevanju ekonomskih pogojev. Tako bo četrti kopenhagenski pogoj v zadnji fazi pristopa lahko odigral ključno vlogo pri odločitvi za širitev. Velika Britanija je tako kot ZDA glavna zagovornica članstva Turčije.⁴⁷⁹ Bolj ko so Nemci in Francozi širitvi na Turčijo nasprotovali, bolj si je zavzemala za njen napredek. Skepticizem glede turškega članstva je najmočnejši v državah, kjer živi velika turška manjšina: v Nemčiji, Avstriji, Franciji, Nizozemski in Belgiji. Glavni dejavnik negativnega dojemanja Turčije v teh državah je kulturna razlika, vključno z versko dimenzijo in številu prebivalstva, ki grozi s poplavo migrantov (Turkey in Europe 2004: 29). Edina država, ki v EU odločno nasprotuje članstvu Turčije je Avstrija, ki zagovarja status »privilegiranega partnerstva« (Clarke 2006: 13). Poleg tega igrajo pomembno vlogo posamezne politične osebe, kot so npr. nekdanji francoski notranji minister in sedanji predsednik države Nicolas Sarkozy, nemška kanclerka Angela Merkel, ki nasprotujeta polnopravnemu članstvu. Velik zagovornik turškega članstva je belgijski premier Guy Verhofstadt, ki meni, da bo EU s turškim članstvom postala avtonomna sila v svetu. Po njegovem mnenju so pogajanja najboljši način pritiska na državo, da spoštuje človekove pravice (Riccardi 2005a). Članstvo Turčije v EU je jedro spora tudi v sami Turčiji. Premier Recep Tayyip Erdogan nadaljuje s strategijo za doseg končnega cilja članstva v EU, vendar je deležen močne opozicije s strani nacionalistov, ki mu očitajo predvsem glede ukrepov za reševanje kurdskega vprašanja (Clarke 2006:13).

Obstaja velika nevarnost, da bo glede pristopa Turčije prišlo do razkoraka med vladnimi stališči držav članic in javnim mnenjem v državah, ki nasprotujejo ratifikaciji (možne) pogodbe o pristopu. Če EU želi pokazati svojo demokratičnost, mora upoštevati mnenje svojih državljanov. Tako Komisija kot Svet opozarjata, predvsem z vidika prostega pretoka delavcev, da je nesmiselno ljudem vsiliti odločitev, ki je nikoli ne bi večinsko podprli na referendumu (Welfens 2004: 72). Zato je tretji steber pristopnih pogajanj Turčije, okrepitev političnega in kulturnega dialoga med EU ter turškimi državljani, pomemben vidik strategije EU. Naloga vlad držav članic in Turčije je da zmanjšujejo razkorak med vladnimi stališči in javnim mnenjem. Komisija te dejavnosti podpira s svojo informacijsko dejavnostjo in promocijo civilnega dialoga med državljani vseh teh držav.⁴⁸⁰

⁴⁷⁹ Za britansko diplomacijo je bila širitev vedno pomemben dobiček: videli so jo kot protiutež nemško-francoski osi, na kateri je temeljil nastanek ES.

⁴⁸⁰ Komisija je v strategiji širitve 2006 – 2007 predlagala naslednje ukrepe tretjega stebra: (1) večja transparentnost pristopnih pogajanj: poročila o usklajenosti zakonodaje, merila uspešnosti za začetek pogajanj o poglavjih in končna skupna stališča EU morajo biti dostopna javnosti; (2) Spodbujanje osebnih stikov na področjih kot so izobraževanje, raziskave in kultura; (3) Komisija bo spremljala javno mnenje o širitvi in prisluhnila pomislekom javnosti v okviru svojih predstavništev v državah članicah ter delegacij v državah kandidatkah in potencialnih državah kandidatkah; (4) Komisija bo pripravila informacije na specializiranih spletnih straneh, v katerih bo pojasnila praktična vprašanja, zlasti kako se uporablja pogojevanje in ocena učinkov (Sporočilo Komisije Evropskemu Parlamentu in Svetu. Strategija širitve in glavni izzivi za obdobje 2006–2007).

2.1.5. ČETRTA ŠIRITEV: MALTA, CIPER IN DRŽAVE SVE

Četrta širitev se je razlikovala od vseh predhodnih širitiv EU. Posebna je bila že zaradi velikega števila kandidatk, ki so se z EU pogajale vzporedno.⁴⁸¹ Njihova zgodovinska, geopolitična, kulturna in družbena situacija je bila zelo raznolika in pogosto tudi nerazumljena s strani držav članic.⁴⁸² Prosilke so imele vsaj dve pomembni skupni značilnosti: nizko stopnjo gospodarskega razvoja, ki ni bila primerljiva niti z najrevnejšimi članicami EU. Vse, razen Malte in Cipra so si bile podobne tudi v tem, da niso imele vzpostavljenih demokratičnih institucij in delujočega tržnega gospodarstva, kar je bila pomembna razlika med njimi in Grčijo, Španijo ter Portugalsko v času njihovega pristopa (Fala 2002).⁴⁸³ Iz procesa evropske integracije so bile v celoti izključene in so bile del integracije znotraj SZ (Estonija, Litva, Latvija) ali pa so bile pod sovjetsko okupacijo oziroma njeno dominacijo. Šest prosilk je bilo novo nastalih držav (Estonija, Latvija, Litva, Slovenija, Češka in Slovaška) in so članstvo v EU videle kot zaščito svoje neodvisnosti. Kot nekdanje komunistične države so si želele ponovno postati normalne države in del evropskega integracijskega procesa (Cameron 2004: 64). Soočale so se s posebnimi manjšinskimi vprašanji, ki so bila posledica druge svetovne vojne in so po koncu hladne vojne ponovno oživila v nevaren nacionalizem. Zato so nekatere, kot npr. Češka, videle EU celo kot nasprotnika nacionalne identitete, saj bi okrepljene regije z večjimi manjšinami lahko ogrozile enotnost države (Grabbe 2004: 64).

Njihov gospodarski položaj se je po koncu hladne vojne še poslabšal, ker so izgubile svoje tradicionalne izvozne trge, zato so se morale hitro prilagoditi razmeram na svetovnem trgu, na katerem pa niso bile konkurenčne. Njihov zaslužek iz zunanje trgovine se je čez noč močno zmanjšal. Nujno so morale izboljšati svojo konkurenčnost, zato pa je bil potreben tuj kapital in domače reforme, s katerimi bi decentralizirale, deregulirale in privatizirale industrijski sektor v državni oziroma družbeni lasti. Zaradi zmanjšane proizvodnje, ki je bila posledica izgube tradicionalnih trgov, so se soočale tudi z visoko nezaposlenostjo. Namesto, da bi ponovno vzpostavile medsebojni okvir regionalnega gospodarskega sodelovanja, so se zanašale na pomoč in članstvo v EU, ki so jo videle kot rešitev vseh svojih težav. Prav zaradi začetnih položajev kandidatk je bila v tej širitvi bolj kot kdajkoli prej opazna asimetričnost

⁴⁸¹ V preteklosti se je ES/EU pogajala z največ štirimi državami hkrati, širitev pa je do sedaj zajemala največ tri pristopnice.

⁴⁸² Med posameznimi kandidatkami so bile tudi številne razlike, ki jih je EU zaradi skupinske dinamike v začetni fazi približevanja zanemarjala. Privatizacija je bila zelo uspešna npr. na Češkem, Madžarskem, Poljskem in v Estoniji, medtem ko je bil delež privatne lastnine v Bolgariji in Romuniji veliko nižji. Bančni in kreditni sistemi in so bili problematični v vseh državah SVE, predvsem ker novoustanovljene centralne banke teh držav niso bile popolnoma neodvisne od vlade, številne banke pa so bile še vedno v državni lasti. Velik problem so predstavljala tudi velika podjetja v državni lasti (npr. v Sloveniji, na Slovaškem in v Bolgariji). Na te razlike je opozarjala Komisija v rednih poročilih o napredku in tudi drugih širitvenih dokumentih.

⁴⁸³ Malta je bila kot Irska nekdanja britanska kolonija do leta 1979 del organizacije Commonwealtha. Z ES je podpisala Pridružitveni sporazum že 5. decembra 1970, ki je stopil v veljavo 1. aprila 1971. Sporazum je predvideval ukinitve carin v dveh petletnih obdobjih, vendar do prehoda v drugo fazo ni prišlo. Leta 1980 je sprejela politiko nevtralnosti. Formalno je oddala prošnjo za članstvo 16. julija 1990. Komisija je takrat na njeno prošnjo podala pozitivno mnenje, glavni problem je bilo le vprašanje nevtralnosti vendar je po volitvah oktobra 1996 na oblast prišla delavska stranka, ki je umaknila prošnjo za članstvo in jo je ponovno aktivirala 8. oktobra 1998 (Cameron 2004: 43). Ciper je oddal svojo prošnjo za članstvo 4. julija 1990. Glavni problemi Cipra pri vključevanju v EU so bili natančneje predstavljeni v poglavju o Turčiji, ker so povezani z njunim odnosom.

odnosa moči med prosilkami in državami članicami (Fiala 2002). Akter, ki je jasno oblikoval 'pravila igre' in s tem pogoje in časovne roke širitve, je bila EU oziroma njene trenutne članice in institucije. Kljub temu je politično sprejemanje teh pogojev v kandidatkah predstavljalo določene probleme, saj EU pri postavljanju pogojev ni vedno upoštevala specifičnih problemov posameznih kandidatk in zato ni uspela vedno ponuditi pravih rešitev, ki bi jih državljani prepoznali kot legitimne.

Prosilke, ki razen medsebojnega regionalnega sodelovanja niso imele alternativnih možnosti, so imele za članstvo v EU politične, varnostne in predvsem ekonomske motive. Članstvo EU je za države SVE pomenilo veliko več kot le vrnitev k Evropi, kar je poudarjala predvsem EU. Pomembno pridobitev jim je predstavljala možnost dohodkov iz strukturnih skladov. Tudi delež zaposlenih v kmetijstvu je bil veliko višji kot povprečje držav članic. Zneski, do katerih bi bile nove članice upravičeni brez predhodne notranje reforme njihovih kmetijskih politik, so presegali razpoložljiva sredstva proračuna EU in pripravljenost držav članic, da povečajo svoje prispevke v proračun. Članice, ki so bile do zadnje širitve največje prejemnice sredstev kohezijske politike (Grčija, Španija, Portugalska), bi s širitvijo največ izgubile. Ponovno sta bili širitev in reforma EU tesno povezana procesa.

Gospodarski vpliv te širitve na države članice bi bil zanemarljiv, vendar ne negativen. Za večino članic so bile trgovske in investicijske povezave enostavno premajhne, da bi imele vidne merljive učinke na njihovo gospodarstvo. Izjema so bile Nemčija, Avstrija, Nizozemska in Francija, ki bi v gospodarskem smislu zaradi obstoječih povezav največ pridobile s širitvijo (Barysch 2006: 13). Za ostale članice je bil vpliv širitve omejen le na prednosti, ki bi jih prinesel večji enotni trg. Države, ki bi izgubile finančno pomoč EU zaradi revnejših članic pa bi s širitvijo največ izgubile. Članice so nasprotovale širitvi tudi zaradi velikih pričakovanih držav SVE glede dohodka iz naslova skupne kmetijske politike in so nasprotovale kakršnemukoli povečevanju proračuna ali zmanjšanju lastnih prihodkov na račun novih članic. Članstvo novih držav bi lahko bilo pomembno za stare članice v smislu oblikovanja zaveznih pri glasovanju, kjer bi lahko pridobile njihovo podporo. Vse kandidatke, z izjemo Poljske, so bile majhne države, kar je le še okrepilo razhajanja med veliki in majhnimi državami, ki ga je oživila že tretja širitev. Pozitivna posledica širitve za EU bi bilo povečanje njene vloge kot akterja v mednarodnih odnosih. EU bi pridobila nove sosede, kot so Rusija, Turčija, Ukrajina in Belorusija, kar je pomenilo, da bi bila bolj povezana s kriznimi žarišči. To bi sicer okrepilo sodelovanje na področju SZVP, vendar na račun koherentnosti znotraj EU (Woyke 2001). Države članice v bistvu niso imele nobenih političnih argumentov proti širitvi, vendar zaradi nje niso bile pripravljene ogroziti svojega neto proračunskega položaja.

Ker je Evropski svet oblikoval pogoje, ki so vključevali izvedbo gospodarskih reform še leta 1993, so začele države SVE s temeljnimi reformami same že leta 1989 (Cameron 2004: 79). Njihov cilj je bil predvsem temeljno preoblikovati gospodarstvo iz sistema centralnega planiranja v tržno usmerjeno gospodarstvo. Na splošno je reforma vključevala naslednje ukrepe: makroekonomsko stabilizacijo, liberalizacijo cen, trgovinsko liberalizacijo, privatizacijo podjetij, reformo sistema socialne varnosti, oblikovanje institucionalnih struktur in pravne podlage za delovanje tržne ekonomije (Grabbe 2004: 79). Cilj vseh reform je bila integracija v EU, ki bi jim omogočila gospodarsko rast. Leta 1989 je v državah SVE je po

padcu Berlinskega zidu zavladal politični vakuum glede njihovega položaja v mednarodnih odnosih (Woyke 2001: 385). Stari bipolarni svet ni več obstajal, novi pa še ni bil vzpostavljen. Novo mesto znotraj mednarodne skupnosti so želele zasesti v okviru ES, zato so zaprosile za pridruženo članstvo. Stare članice so morale poiskati odgovor na prošnje političnih elit držav prosilk. Leta 1989 so začele s politiko finančne pomoči gospodarski obnovi⁴⁸⁴ in oblikovanjem nove generacije pridružitvenih sporazumov - Evropskih sporazumov. Ti sporazumi so predvidevali sodelovanje na političnem, ekonomskem in kulturnem področju, vključno z liberalizacijo trgovine in prevzemom določenih politik EU (Cameron 2004: 35).

Vse države SVE so še pred oddajo prošnje za članstvo podpisale Evropski sporazum o pridružitvi. Države članice so asimetrično odprle svoje trge v prid držav SVE. Sporazumi so predvideli odpravo vseh trgovinskih ovir (carin in kvot) v petih letih za države članice in v desetih letih za kandidatke. Za občutljive proizvode, kot so jeklo, železo, premog, energija je bila predvidena le omejena liberalizacija, kar je preprečevalo kandidatkam, da bi večale svoj izvoz s temi proizvodi. Vsebovali so tudi selektivno zaščitno klavzulo, ki je dopuščala možnost zapiranje tržišč v primeru, da bi bili ponudniki držav članic pod prevelikim konkurenčnim pritiskom. Liberalizacija kmetijskih proizvodov je bila predvidena šele po reformi skupne kmetijske politike. Sporazumi zato niso pripomogli k izboljšanju zunanjetrgovinske bilance teh držav in niso izpolnili njihovih pričakovanj.

EU se je pred oblikovanjem stališča o članstvu držav SVE obotavljala. V začetku devetdesetih se je osredotočila na druge cilje, predvsem na dokončanje enotnega trga, pogajanja o sklenitvi Pogodbe EU in širitev na države EFTA, s katerimi je končala pogajanja marca 1993. Evropski svet je na srečanju v Lizboni 26. in 27. junija 1992 prvič vključil na dnevni red širitev na države SVE.⁴⁸⁵ Na tem srečanju so se države članice dogovorile, da bodo odnose z državami SVE okrepile s podpisom Evropskih sporazumov, medtem ko so za Malto in Ciper predvidele tudi možnost članstva, ker sta že oddali prošnji za članstvo. Po začetnem obotavljanju so se države članice na srečanju Evropskega sveta v Kopenhagnu 21. in 22. junija 1993 končno odločile, da je širitev na te države cilj EU in določile pogoje pristopa.⁴⁸⁶ To je bilo prvič, da so članice obljubile članstvo državam, ki zanj formalno sploh še niso zaprosile in obljubo tudi prvič opremile s pogoji. S tem so pogojile že samo oddajo prošnje in formalno začele predpristopni proces držav SVE. Od takrat naprej vprašanje ni bilo več ali bo širitev, temveč kdaj in kako se bo zgodila (Woyke 2001).

⁴⁸⁴ Leta 1989 so oblikovale nov finančni instrument ES, program PHARE. Leta 1991 so ustanovile Evropsko banko za obnovo in razvoj, ki je nudila podporo novemu privatnemu sektorju v obliki investicij za razvoj tržnega gospodarstva in demokracije v teh državah.

⁴⁸⁵ European Council Meeting, Lisbon, 26 – 27 June 1992, Presidency conclusions, točka I.17.

⁴⁸⁶ Sklepi Evropskega sveta v Kopenhagnu, točka 1.13.: »Evropski svet se je danes dogovoril, da bodo države SVE, ki to želijo, postale članice EU. Pristop bo možen takoj, ko bo pridružena država sposobna prevzeti dolžnosti članstva z izpolnitvijo zahtevanih ekonomskih in političnih kriterijev.« Kopenhagenski kriteriji: (1) politični kriteriji (delovanje institucij, ki zagotavljajo spoštovanje načel demokracije, pravne države, človekovih pravic in zaščite manjšin); (2) ekonomski kriteriji (delujoča tržna ekonomija in sposobnost soočanja s konkurenčnimi pritiski in tržnimi silami znotraj Unije); (3) sposobnost prevzema in izvajanja pravnega reda ter obveznosti, ki se nanašajo na izpolnjevanje ciljev politične, ekonomske in monetarne unije.

Tabela 2.1: Sklenitev Pridružitvenega sporazuma in oddaja prošenj za članstvo držav SVE

DRŽAVA	Podpis Pridružitvenega sporazuma	Sporazum stopi v veljavo	Oddaja prošnje za članstvo
Malta	5/12/1970	1/4/1971	16/7/1990 10/9/1998
Ciper	19/12/1972	1/6/1973	3/7/1990
Madžarska	16/12/1991	1/2/1994	31/3/1994
Poljska	16/12/1991	1/2/1994	5/4/1994
Romunija	1/2/1993	1/2/1995	22/6/1995
Bolgarija	8/3/1993	1/2/1995	14/12/1995
Slovaška	4/10/1993	1/2/1995	27/6/1995
Češka	4/10/1993	1/2/1995	17/12/1996
Latvija	12/6/1995	1/2/1998	13/10/1995
Estonija	12/6/1995	1/2/1998	24/11/1995
Litva	12/6/1995	1/2/1998	8/12/1995
Slovenija	10/6/1996	1/2/1999	10/6/1996

Kopenhagenski pogoji so pomembni za razvoj načela pogojevanja predvsem zato, ker so poleg političnih pogojev za oddajo prošnje vključili tudi ekonomske, ker so bili začetni gospodarski položaji držav kandidatk slabši kot v predhodnih širitvah. V Kopenhagnu je EU postavila formalni pogoj tudi zase: pred širitvijo mora izvesti reformo institucij EU na način, ki bo ohranil koherentnost in sposobnost delovanja tudi po širitvi. S tem je le potrdila širitveno prakso, ki je bila v veljavi od leta 1969. Izključila pa je možnost, da bi o institucionalni reformi razširjene skupnosti enakopravno odločale tudi bodoče članice. Države SVE so oddale svoje prošnje za članstvo po podpisu Evropskih sporazumov med leti 1994 in 1996, skladno z odločitvami Evropskega sveta.⁴⁸⁷

Na srečanju Evropskega sveta na Krfu 24. in 25. junija 1994 so države članice pozvale Komisijo, da pripravi natančne predloge za izvajanje kopenhagenskih predlogov.⁴⁸⁸ Komisija je pripravila predlog v obliki Komunikacije Svetu o pripravi držav SVE na pristop.⁴⁸⁹ Strategijo EU do držav SVE je potrdil Evropski svet v Essnu na srečanju 9. in 10. decembra 1994 in pozval Komisijo, da pripravi Belo knjigo, ki bo natančneje opredelila izvajanje strategije.⁴⁹⁰ Evropski svet je potrdil Belo knjigo na srečanju v Cannesu 26. in 27. junija 1995.⁴⁹¹ S tem so postali pogoji za članstvo natančneje opredeljeni.⁴⁹² Sledil je formalen

⁴⁸⁷ Malta 16. julija 1990 (Malta's application for EU membership: Bulletin 7/8-1990, point 1.4.25), Ciper 3. julij 1990 (Cyprus' application for EU membership: Bulletin 9-1990, point 1.3.24); Madžarska 31. marca 1994 (Hungary's application for EU membership: Bulletin 4-1994, point 1.3.18), Poljska 5. aprila 1994 (Poland's application for EU membership: Bulletin 4-1994, point 1.3.19), Romunija 22. junija 1995 (Romania's application to join the European Union: Bulletin 7/8-1995, point 1.4.62), Slovaška 27. junija 1995 (Slovakia's application for EU membership: Bulletin 6-1995, point 1.4.58), Latvija 13. oktobra 1995 (Latvia's application for EU membership: Bulletin 10-1995, point 1.4.60), Estonija 24. november 1995 (Estonia's application for EU membership: Bulletin 11-1995, point 1.4.42), Litva 8. decembra 1995 (Lithuania's application for EU membership: Bulletin 12-1995, point 1.4.60), Bolgarija 14. decembra 1995 (Bulgaria's application to join the European Union: Bulletin 7/8-1997, point 1.4.81), Češka 17. januarja 1996 (The Czech Republic's application for EU membership: Bulletin 1/2-1996, point 1.4.75) in Slovenija 10. junija 1996 (Slovenia's application for EU membership: Bulletin 6-1996, point 1.4.49).

⁴⁸⁸ European Council Meeting, Corfu, 24 – 25 June 1994, Presidency conclusions, točka I.11.

⁴⁸⁹ Commission communications on preparing the countries of Central and Eastern Europe for accession: COM(94) 320; COM(94) 361; 13 July 1994. Bulletin 7/8- 1994, points 1.3.26 and 1.3.27.

⁴⁹⁰ European Council Meeting, Essen, 9 – 10 December 1994, Presidency conclusions, točka I.13.

⁴⁹¹ White Paper: Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union. COM(95) 163, 10 May 1995. European Council Meeting, Cannes, 26 – 27 June 1995, Presidency conclusions, točka I.13.

začetek predpristopne strategije s tremi elementi (1) Evropski sporazumi; (2) predpristopno finančno pomoč in (3) »strukturni dialog« med institucijami EU in državami kandidatkami.⁴⁹³

Evropski svet je na srečanju v Madridu, 15. in 16. decembra 1995 dodal še dodaten pogoj za članstvo: prilagoditev administrativnih struktur za izvajanje pravnega reda v kandidatkah in ga povezal s finančno pomočjo programa PHARE, namenjenega »izgradnji institucij«.⁴⁹⁴ Evropski svet je pozval Komisijo, da čim hitreje pripravi mnenja o prošnjah kandidatke.⁴⁹⁵ Sam prenos zakonodaje ni več zadostoval, kandidatke so morale dokazati usposobljenost in pripravljenost implementacije znotraj administrativnih in sodnih institucij, ki jim EU ni zaupala, ni pa imela izdelanega vzorčnega modela, ki bi veljal v obstoječih članicah. Evropski svet je zadolžil Komisijo, da pripravi oceno prošenj kandidatke takoj po zaključku medvladne konference in hkrati pripravi tudi natančno analizo posledic širitve za EU.⁴⁹⁶ Odločil je tudi, da bo dokončno odločitev glede odprtja pogajanj s kandidatkami sprejel najkasneje šest mesecev po končanju medvladne konference.

Komisija je 15. julija 1997 predstavila dokument Agenda 2000⁴⁹⁷, enotni okvir akcijskega programa širitve, v katerem je orisala široko perspektivo razvoja EU in njenih politik po letu 2000, vpliv širitve na EU kot celoto in na prihodnji finančni okvir 2000 do 2006.⁴⁹⁸ V prilogi tega dokumenta je podala tudi mnenje o prošnjah kandidatke.⁴⁹⁹ Komisija je ocenila politično in ekonomsko situacijo kandidatke na osnovi kopenhagenskih pogojev. Definirala je tudi tri politične pogoje, ki so jih morale izpolniti države kandidatke, da so lahko začele s pristopnimi pogajaji. Prvi je bil stabilnost demokratičnih institucij. Za ocenjevanje tega pogoja se je Komisija sklicevala na t.i. Kopenhagenski dokument Konference o sodelovanju in varnosti v Evropi (KVSE), sprejet junija 1990, ki je opredelil merila za ocenjevanje demokracije: svobodne in poštene volitve, predstavniška demokracija, neodvisnost sodne veje oblasti in civilni nadzor nad vojaškimi silami in policijo.⁵⁰⁰ Komisija je dodala še dve merili: obstoj ustave, ki zagotavlja spoštovanje političnih svoboščin (politični

⁴⁹² Bela knjiga ni pravno zavezujoč dokument, predstavlja pa orodje Komisije za ocenjevanje držav kandidatke glede (ne)izpolnjevanja kopenhagenskih kriterijev in kot pomoč kandidatkam pri prilagajanju njihove zakonodaje predvsem na področju notranjega trga.

⁴⁹³ Potekal je v obliki sestankov visokih predstavnikov EU in SVE, njegov namen pa je bil olajšati prevzemanje obveznosti članstva z vključevanjem teh držav v razpravo glede razvoja določenih politik EU

⁴⁹⁴ Nov pogoj je zahteval razvijanje struktur in sistemov, človeških virov in administrativnih sposobnosti, ki so potrebne za izvajanje pravnega reda v državah kandidatkah (Dimitrova 2002: 20). Amsterdamski pogoj je postal enakovreden ostalim kopenhagenskim pogojem, ko ga je Komisija vključila kot enega izmed kriterijev ocenjevanja napredka v svojih rednih poročilih o napredku.

⁴⁹⁵ European Council Meeting, Madrid, 15 – 16 December 1995, Presidency conclusions.

⁴⁹⁶ Medvladna konferenca se je končala leta 1997 s podpisom Amsterdamske pogodbe.

⁴⁹⁷ Commission Communication »Agenda 2000 - For a stronger and wider Union«. COM(97) 2000; Bulletin 7/8-1997, point I.1; Supplement 5/97.

⁴⁹⁸ Pokriva naslednja prioriteta področja: (1) reforma skupne kmetijske politike; (2) reforma kohezijske politike; (3) krepitev predpristopne strategije z vpeljavo dveh novih finančnih mehanizmov: SAPARD (za prilagajanje kmetijstva in podeželja) ter ISPA (predhodnica kohezijskega sklada za financiranje večjih okoljskih in prometnih infrastrukturnih projektov) ter (4) sprejetje finančnega okvira za 2000 – 2006 predvsem z vidika širitve.

⁴⁹⁹ Mnenje za Ciper in Malto je Komisija pripravila 30. junija 1993, za Malto ga je posodobila 17. februarja 1999.

⁵⁰⁰ Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, Copenhagen, 5-29 June. Dostopno na: http://osce.org/documents/odihr/1990/06/13992_en.pdf (22. februar 2007).

pluralizem in svoboda izražanja in veroizpovedi) ter prisotnost aktivne politične opozicije. Drugi pogoj za začetek pristopnih pogajanj je bil spoštovanje temeljnih človekovih pravic in svoboščin oziroma podpis in ratifikacija glavnih Evropskih konvencij, sprejetih v okviru Sveta Evrope. Tretji pogoj pa je bil zagotavljanje varstva manjšin oziroma podpis in ratifikacija Okvirne Konvencije Sveta Evrope za varstvo narodnih manjšin in Priporočila 1201 Parlamentarne skupščine Sveta Evrope. Dokumenti Sveta Evrope predstavljajo zgolj splošne pogoje, za vsako kandidatko pa je lahko Komisija oblikovala še dodatne specifične pogoje.

Članice so razpravljale ali naj se pogajanja začnejo z vsemi na enkrat ali pa s konvojem držav, ki so bile naprednejše pri izpolnjevanju pogojev (Woyke 2001: 385). Komisija je v Agendi 2000 predlagala model konvoja, ker je ugotovila, da nobena kandidatka v celoti ne izpolnjuje vseh pogojev. Vse razen Slovaške so izpolnjevale politične pogoje. Le nekatere (Češka, Estonija, Madžarska, Poljska, Ciper in Slovenija) so naredile zadovoljiv napredek v izpolnjevanju ekonomskih pogojev, zato je Komisija menila, da so srednjeročno sposobne izpolniti vse pogoje za članstvo. Svetu je predlagala, da začne pogajanja s temi državami. Latvija, Litva, Romunija in Bolgarija niso izpolnjevale predvsem administrativnih pogojev. Predlagala je tudi okrepljeno predpristopno strategijo z vključitvijo novih elementov: povečan finančni in vsebinski obseg programa PHARE, vpeljava dokumenta pristopno partnerstvo, ki bi povezal finančno pomoč z izpolnjevanjem političnih in ekonomskih pogojev za članstvo in prevzemom pravnega reda EU ter vpeljava rednih poročili Komisije o napredku kandidatk.⁵⁰¹

Podpis Amsterdamske pogodbe leta 1997 je pomenil dokončen zaključek tretje širitve, hkrati pa je spremenil Pogodbo EU tudi iz vidika pogojevanja članstva. Edini pogoj za članstvo v EU 'biti evropska država' je bil dopolnjen s spremembo 49. člena Pogodbe EU, ki določa, da so načela iz 1. odstavka 6. člena predpogoj za oddajo prošnje za sprejem v članstvo EU.⁵⁰² To je pomembna razlika s predhodnim političnim pogojevanjem, ki je obstajalo, vendar se je nanašalo samo na sprejem v članstvo, ne pa že na začetek pogajanj. Tako so bili politični pogoji formalno vključeni v pogodbo. Zadnji kopenhagenski pogoj, ki ga je morala izpolniti EU pred četrto širitvijo (reforma institucij) zopet ni bil (pravočasno) izpolnjen z Amsterdamsko pogodbo. Pogodba vsebuje le določilo, da mora biti ta pogoj izpolnjen »vsaj leto pred tem, ko število držav članic preseže dvajset«.⁵⁰³ S to odločitvijo se je EU izognila

⁵⁰¹ Pristopno partnerstvo je sporazum med državami članicami in vsako posamezno kandidatko in vsebuje kratkoročne in srednjeročne prioritete naloge, ki jih morajo posamezne kandidatke narediti v pripravah na članstvo. Določa tudi način porabe predpristopne pomoči. Kandidatke lahko koristijo sredstva le za tiste ukrepe, ki jih našteva Postopno partnerstvo, ali pa jih je Komisija kot prioriteta ocenila v Rednih poročilih o napredku. S tem dokumentom kandidatke sprejmejo način približevanja, ki ga predlaga EU in pri njegovem oblikovanju nimajo moči vplivanja. Nanj odgovorijo z Nacionalnim programom za prevzem pravnega reda, v katerem se zavežejo, kako bodo zaveze iz Pristopnega partnerstva izpolnile. Sklenitev Pristopnega partnerstva še ne pomeni zagotovila za doseg statusa kandidatke. Objava rednih poročil o napredku, ki so izpostavila kako posamezna država napreduje v svojih pripravah na članstvo, je temeljila na enaki metodologiji kot mnenje Komisije o prošnji za članstvo, torej ocenjevanju na podlagi kopenhagenskih pogojev. Komisija je redna poročila objavljala od leta 1998.

⁵⁰² 49. člen Pogodbe EU: » Vsaka evropska država ki spoštuje načela iz člena 6(1), lahko zaprosi za članstvo v Uniji. Prošnjo naslovi na Svet, ki o tem odloča soglasno po posvetovanju s Komisijo in po prejemu privolitve Evropskega parlamenta, ki odloča z absolutno večino svojih članov.»

⁵⁰³ 2. člen Protokola o institucijah glede na širitev Evropske Unije, Amsterdamska pogodba.

situaciji iz tretje širitve, ko so nove članice polnopravno sodelovale v reformi institucij po pristopu. Institucionalna reforma, kot del pogojev za širitev, se lahko uporablja v vsaki širitvi drugače. EU se je v širitvi na države SVE odločila, da bo pogoj izpolnila pred širitvijo s sprejemom Pogodbe iz Nice.⁵⁰⁴ Vsebinsko je Amsterdamska pogodba pomenila tudi nekatere spremembe pravnega reda, ki so ga prevzemale kandidatke. Zadeve na področju azila, migracije in nadzora na zunanjih mejah so postala z vključitvijo Schengenski sporazuma pravni red EU.

Evropski svet je na srečanju v Luksemburgu, 12. in 13. decembra 1997, sprejel predpristopno strategijo, kot jo je predlagala Komisija v Agendi 2000. Poudaril je, da je »predpogoj za širitev unije okrepitev in izboljšanje delovanja institucij skladno z institucionalnimi določili Amsterdamske pogodbe«. Pol leta po podpisu Amsterdamske pogodbe⁵⁰⁵ so se formalno začela pristopna pogajanja na t. i. Evropski konferenci 12. marca 1998, nadaljevala pa 31. marca 1998 na šestih ločenih konferencah s Češko, Estonijo, Madžarsko, Poljsko, Slovenijo in Ciprom.⁵⁰⁶ Med aprilom in novembrom 1998 je potekala začetna faza pogajanj 'screening' - analitični pregled pravnega reda takoj po formalnem odprtju pogajanj.⁵⁰⁷ Komisija je jeseni 1998 predstavila poročila o usklajenosti pravnega reda za vsako poglavje in kandidatko ločeno, kar je bila osnova za začetek vsebinskih pogajanj.⁵⁰⁸ Na podlagi teh poročil se je Svet odločil odpreti sedem 'lažjih' poglavij, za katere ni predvidel težav. Komisija je predstavila skupno pogajalsko izhodišče EU za vsako poglavje. Pogajanja v tej fazi so bila sestavljena iz izjav kandidatke ali lahko prevzamejo pravni red v celoti na dan pristopa ali pa zahtevajo prehodna obdobja, za katera je Komisija predlagala odgovor v imenu EU. Ti odgovori so bili ponavadi negativni. Komisija je pogosto uspela prepričati kandidatke, da so umaknile zahteve, še preden so se pogajanja začela. Ko so kandidatke umaknile zahteve, so se poglavja lahko začasno zaprla. Kandidatke so ugotovile, da so srečanja v pogajalskem procesu zelo formalna in da niso uspeli doseči ničesar. Zavedale so se, da se pristopna pogajanja ne morejo zaključiti, dokler EU ne bo sprejela odločitve o naslednji finančni perspektivi ter reformi institucij.

Kljub začetemu pristopnemu procesu so kandidatke še vedno dvomile glede resnosti namere EU, da jih sprejme za enakopravne članice. Evropski svet je na srečanju v Berlinu 24. in 25. marca 1999 zagotovil državam kandidatkam, da je širitev zgodovinska prioriteta EU.⁵⁰⁹

⁵⁰⁴ Pogodba iz Nice je bila podpisana 26. februarja 2001. Zaradi neuspeha na prvem irskem referendumu glede ratifikacije je stopila v veljavo šele 1. februarja 2003.

⁵⁰⁵ Amsterdamska pogodba je bila podpisana 2. oktobra 1997, v veljavo je stopila 1. maja 1999.

⁵⁰⁶ Na konferenci praviloma lahko sodelujejo le kandidatke in članice. Izjemoma je bila v tej širitvi prisotna tudi Turčija, za katero je Kopenhagenski Evropski svet leta 1993 namesto potrditve statusa kandidatke sprejel posebno strategijo.

⁵⁰⁷ Glavni akterji tega postopka so bili v vseh širitvah Komisija in države kandidatke. Sestavljen je bil iz multilateralnega dela, v katerem Komisija identificira in predstavi vsem kandidatkam pravni red, ki je bil v veljavi na dan začetka pogajanj in bilateralnega dela, ko je Komisija s kandidatkami ocenila stanje izvajanja pravnega reda v vsaki kandidatki ter identificirala probleme, ki so jih kandidatke morale še popraviti. *Screening* ni bil nov element v pristopnih pogajanjih držav SVE, razlikoval se je le v tem, da je postal bolj institucionaliziran in strukturiran, in s tem olajšal delo Komisije, ki je morala ta postopek opraviti desetkrat.

⁵⁰⁸ *Screening* leta 1998 se je razlikoval od *screening* leta 1993 za države EFTA po tem, da je vključeval tudi urnik prevzema pravnega reda držav kandidatke in že na samem začetku pristopnih pogajanj povezal pogajanja s predpristopno strategijo.

⁵⁰⁹ European Council meeting, Berlin, 24 – 25 March 1999, Presidency conclusions, Part I – Agenda 2000.

Sklenil je, da se bodo pogajanja nadaljevala z vsako kandidatko skladno z njenim lastnim napredkom in čim hitreje bo to mogoče. Svet in Komisija je pozval, da vzdržujeta hitrost pogajanj, da bi zavrgel obtožbe o namernem zavlačevanju širitve, ki so bile posledica nejasnosti v zvezi z datumom dejanske širitve.

Komisija je oktobra 1999 v drugem rednem poročilu o napredku predlagala začetek pogajanj s preostalimi šestimi kandidatkami, ker so izpolnjevale kopenhagenske politične pogoje in so dokazale, da so pripravljene sprejeti potrebne ukrepe za izpolnitev ekonomskih pogojev.⁵¹⁰ Malta je septembra 1998 po spremembi vlade oživila svojo prošnjo. Komisija je že v dopolnjenem mnenju o prošnji Malte, 17. februarja 1999 predlagala z njo začetek pristopnih pogajanj, kljub temu pa jo je v tem dokumentu ocenila zelo slabo, ker je zaradi umika prošnje za članstvo do februarja 1999 prenehala s pripravami na članstvo. Kljub temu, da ni izpolnjevala večine kratkoročnih prioritet Pristopnega partnerstva je Komisija menila, da jih bo sposobna hitro izpolniti. Sprememba vlade na Slovaškem septembra 1998 je vzpostavila novo politično situacijo in omogočila izpolnitev političnih pogojev. Latvija in Estonija sta v tem času sta napravili napredek pri izpolnjevanju ekonomskih pogojev, medtem ko je za Litvo ugotovila, da še vedno nekoliko zaostaja na področju ekonomskih reform in prilagajanja notranjemu trgu. Bolgarija je zaostajala predvsem na področju jedrske varnosti, Romunija pa na področju reforme policije, mejne kontrole ter boja proti organiziranemu kriminalu in korupciji. Za Bolgarijo je začetek pogajanj pogojila z odločitvijo o zaprtju jedrske elektrarne Kozloduy ter po zagotovljenem napredku na področju ekonomskih reform. Začetek pogajanj z Romunijo je pogojila s strukturno reformo institucij za varstvo otrok in napredkom na gospodarskem področju, ki ga mora doseči pred formalnim začetkom pogajanj. Za vse kandidatke je ugotovila nezadosten napredek na področju administrativne usposobljenosti in varovanja okolja. Predlagala je tudi odprtje le omejenega števila pogajalskih poglavij, odvisno od stopnje pripravljenosti posamezne kandidatke in uporabo načela posamične obravnave kandidatk. Glede četrtega kopenhagenskega pogoja je predlagala, da EU sprejme potrebne institucionalne reforme do leta 2002 in se s tem zaveže, da bo v tem letu sposobna sprejeti odločitev glede širitve na tiste kandidatke, ki bodo izpolnile vse potrebne pogoje.

Evropski svet je na srečanju v Helsinkih 10. in 11. decembra 1999 oblikoval specifičen pogoj - izpolnjevanje visokih standardov na področju jedrske varnosti in je zadolžil Svet, da preuči vprašanje izpolnitve tega pogoja. Glede rešitve odprtih mejnih sporov v povezavi s Ciprom je Evropski svet pozdravil reševanje vprašanja v okviru OZN, vendar se je odločil, da odločitev glede pristopa Cipra ne bo temeljila na rešitvi vprašanja.⁵¹¹ Najpomembnejša odločitev Evropskega sveta na tem srečanju je bila glede začetka pogajanj s preostalimi kandidatkami (Malto, Slovaško, Latvija, Litva, Bolgarija in Romunija), ki na bi se začela februarja 2000. Potrdil je možnost, da lahko dohitijo luksemburško skupino, napredek v pogajanjih pa bo temeljil na napredku prevzemanja pravnega reda. Helsinška skupina je začela pogajanja 15. februarja 2000.

⁵¹⁰ Composite Paper on the Commission Reports 1999, October 13, 1999. IV. Formal Conclusions, p. 38.

⁵¹¹ Točka 9b Skleпов srečanja Evropskega sveta v Helsinkih, 10. do 11. decembra 1999.

Na srečanju Evropskega sveta v Lizboni 23. in 24. marca 2000 so se voditelji vlad in držav odločili, da bodo do leta 2010 oblikovali najbolj konkurenčno in dinamično, na znanju osnovano gospodarstvo na svetu.⁵¹² Jasno je bilo, da bo širitev otežila doseganje ciljev Lizbonske strategije predvsem zaradi nižje stopnje gospodarskega razvoja kandidatke, za katere bi Lizbonska strategija pomenila veliko finančno breme, njeni cilji pa so v nasprotju z cilji njihovega gospodarskega razvoja. Vplivala je tudi na četrti kopenhagenski pogoj širitve: da mora biti EU pripravljena na širitev.

Drugi poskus EU, da izpolni četrti kopenhagenski kriterij je bila Pogodba iz Nice, ki je bila sprejeta na srečanju Evropskega sveta 10. decembra 2000 v Nici. Najtežja točka dnevnega reda je bila prerazporeditev glasov v Svetu. Dogovorjena prerazporeditev glasov je zopet povečala prepad med manjšimi in večjimi državami. Drugo vprašanje, ki ni bilo rešeno z Amsterdamsko pogodbo je bilo razširitev področij za glasovanje s kvalificirano večino. Evropski svet je uspel za približno 30 členov spremeniti odločanje iz soglasja v kvalificirano večino, vendar ne za pomembna področja, kot sta npr. socialna in davčna politika, ki sta ostali predmet soglasnega odločanja (Woyke 2001). Države članice se niso želele odreči svojemu komisarju in so odločitev glede zmanjšanja komisarjev prenesle na širitev EU nad 27 članic.⁵¹³ Določili so tudi zgornjo mejo števila poslancev v Evropski parlament na 700. Najpomembnejši rezultat Pogodbe iz Nice za kandidatke je bil, da je omogočila širitev in da je EU ponovno potrdila svojo politično zavezo za zaključek pogajanj. Kandidatke na medvladni konferenci niso imele nobene formalne vloge, članice pa so zaradi lastnih interesov ignorirale interese bodočih članic (Cameron 2004: 47).⁵¹⁴ Nesporazumi v Nici so bili prikriti z odločitvijo, da bo leta 2004 sklicana nova medvladna konferenca (Cameron 2004: 7).

Leta 2000 so se začele kandidatke močno obremenjevati z datumom pristopa, ki ga EU ni želela določiti.⁵¹⁵ EU je vpeljala nov element: pripravo dokumenta '*Roadmap*', ki je pripomogel k pospešitvi pogajanj v letu 2001 in je predstavljal scenarij širitve brez časovnih rokov. Komisija je predlagala, da se EU zaveže k pripravi dokončnih pogajalskih stališč in jih predstavi kandidatkam (Cameron 2004: 46). Pogajanja so se pospešila in odprta so bila težavnejša poglavja. Ker so bili standardi varovanja okolja držav kandidatke nižji kot v EU, je bilo na področju okolja pričakovati določene probleme oziroma potrebe po daljših prehodnih obdobjih. Hkrati je EU potrebovala daljša obdobja za prilagoditev starih članic na tem področju, kar je bila posledica četrte širitve na države EFTA z veliko višjimi standardi. Stare

⁵¹² Cilj Lizbonske strategije je povečati konkurenčnost, spremenjen trg delovne sile, okrepitev ekonomske in socialne kohezije ter zagotovitev konsistentnosti med gospodarskimi in okolje-varstvenimi cilji.

⁵¹³ Glede zmanjšanja števila komisarjev je bila sprejeta kompleksna širitev: (1) od 1. januarja 2005 zmanjšanje na enega predstavnika na državo dokler ne doseže EU 27 članic; (2) nato se bo število komisarjev zmanjšalo. Sprejet bo sistem rotacije med članicami, ki temelji na načelu enakosti.

⁵¹⁴ Rezultat ni bil pravičen npr. za Češko in Madžarsko, ki sta dobili manj sedežev v Evropski parlament kot obstoječe članice s podobnim številom prebivalstva (Belgija in Portugalska).

⁵¹⁵ V fazi *screeninga* je bil kot delovni datum pristopa določen konec leta 2003 in je temeljil na samooceni kandidatke glede časa, ki ga potrebujejo za prevzem pravnega reda. EU je uporabljala formulo po letu 2002. Svet je bil previden glede datumov, Evropski parlament in Komisija pa sta nakazala določene parametre. Prodi je ob izvolitvi za predsednika Komisije septembra 1999 izjavil, da je njegov cilj širitev pred koncem njegovega mandata (januarja 2005). Novi komisar za širitev Verheugen je septembra 1999 izjavil, da je 2004 najbolj realen termin. V jeseni 2000 pa je Evropski parlament glasoval o tem, da nove članice sodelujejo na naslednjih volitvah Evropski parlament, junija 2004 (Cameron 2004: 45). Vsi njihovi namigi so se izkazali za resnične.

članice je skrbelo, da bi dolga prehodna obdobja novih držav izboljšala njihov položaj na enotnem trgu. V pogajanjih so tako ločili vidike varovanja okolja, ki se nanašajo na proizvode in vidike, ki ne bi vplivali na enotni trg. Slovenija je prva zaprla to pogajalsko poglavje marca 2001, sledile so ji Madžarska, Češka in Estonija junija 2001. Prejele so številna prehodna obdobja. To je omogočilo rešitev tudi z ostalimi kandidatkami in tako to poglavje ni na koncu predstavljalo problemov (Cameron 2004: 48).

Naslednje težje poglavje je bilo prost pretok oseb.⁵¹⁶ Skrbi glede poceni delovne sile so bile povezane predvsem z velikim prepadom dohodkov med starimi in novimi članicami (Barysch 2006A: 8). Kljub temu, da je prost pretok oseb ena izmed štirih svoboščin enotnega trga, je bila izključena iz Evropskih sporazumov. Za to poglavje je zahtevala prehodno obdobje EU. Komisija je oblikovala predlog fleksibilnega prehodnega obdobja, v katerem se lahko članice odločijo same ali bodo obdržale omejitve v sedemletnem obdobju.⁵¹⁷ Predlog so kandidatke sprejele kot obliko drugorazrednega članstva. EU je zahteve kandidatke glede krajših prehodnih obdobji ignorirala. Španija je vzporedno z reševanjem vprašanja prostega pretoka delovne sile predstavila memorandum o regionalni politiki, v katerem se je sklicevala na problem nerazvitih obalnih regij (Cameron 2004: 49). To je nakazalo možne težave pri povezovanju različnih poglavij in zahtev starih držav članic. Svet je zato hitro sprejel predlog Komisije glede sedemletnega prehodnega obdobja, ki so ga sprejele vse države, Češka pa je zahtevala dodatno klavzulo, ki bi tudi njej omogočila omejiti dostop delovne sile iz ostalih novih članic. Edino Poljska je kategorično zavrnila sedemletno obdobje (Cameron 2004: 49-50). V poglavju prostega pretoka kapitala so sedaj že tradicionalno kandidatke želele omejiti nakup (kmetijskih) zemljišč s strani tujcev in so predlagala prehodna obdobja. Poljska 18 let, Madžarska, Češka in Slovaška pa 10 let. Argument za tako dolgo prehodno obdobje je bil, da naj bi nižja cena spodbudila bogatejše tujce, da bi kupovali zemljišča. Komisija je aprila 2001 predlagala sedemletno prehodno obdobje in junija stališče predstavila kandidatkam (Cameron 2004: 50).

Evropski svet je 15. do 16. junija 2001 na srečanju v Göteborgu potrdil možen datum konca pogajanj konec leta 2002 in s tem zagotovil nepovratnost procesa širitve. Nemčija se je bala, da Poljska do takrat še ne bo pripravljena, ker je zaostajala za ostalimi kandidatkami. Evropski svet je prvič nakazal možen datum širitve, ki naj bi se zgodila tako kot je predlagal

⁵¹⁶ Komisija je maja 2000 objavila študijo o vplivu prostega pretoka delovne sile. Študija je pokazala, da problem ni tako pereč, kot sta poudarjali Avstrija in Nemčija, ki sta želeli zaradi notranje političnih razlogov omejiti migracije v svoji državi (Cameron 2004: 45).

⁵¹⁷ Sedemletno prehodno obdobje je bilo razdeljeno v tri faze: 2, 3 in 2 let. Odločitev o prehodu iz ene faze v drugo so sprejele države članice. Irska, Švedska in Velika Britanija so odprla svoj delovni trg, so pa uvedle bolj stroge zahteve registracije delavcev, da bi omejile prihod tistih, ki bi želeli izkoristiti bolj radodarne socialne sisteme. Avstrija, Nemčija, Italija, Španija, Portugalska so se odločile za zelo omejen dostop (dodelile so majhne kvote ter izjeme za določena področja). Belgija, Finska, Francija, Grčija, Luksemburg in Nizozemska so v prvem dveletnem obdobju popolnoma omejile pritek delovne sile (enaka obravnava kot za tretje države). Po prehodu v drugo obdobje leta 2006 so prost pretok delovne sile popolnoma sprostile Švedska, Finska, Portugalska, Španija, Grčija in Italija. Velika Britanija, Irska, Danska so ohranile režim iz prvega obdobja. Avstrija, Nemčija, Belgija, Francija, Luksemburg in Nizozemska pa imajo še vedno zelo omejen dostop delovne sile iz novih držav članic (Barysch: 2006B: 17).

Evropski parlament, še pred naslednjimi volitvami Evropskega parlamenta, junija 2004.⁵¹⁸ Da bi bil to realističen cilj, bi se morala pogajanja končati do konca leta 2002. Na sestanku je Evropski svet pohvalil kandidatke glede napredka, ki so ga naredile na področju prilagajanja zakonodaje. Poudaril je, da morajo narediti večji napredek tudi na administrativno institucionalnem področju in varstvu manjšin ter da bosta Romunija in Bolgarija potrebovali več pomoči za izpolnitev pristopnih pogojev.

Komisija je v strategiji širitve, ki jo je objavila 19. novembra 2001, omenila število 'do 10 članic' v letu 2004.⁵¹⁹ V poročilu je ocenila, da vse kandidatke nadaljujejo z izpolnjevanjem političnih kopenhagenskih pogojev. Kljub temu so nekateri problemi ostali nerešeni: korupcija, organiziran kriminal, trgovanje z ženskami in otroci, nepravilnosti v predhodnih postopkih pridržanja, neenakost med spoloma ter nekateri problemi z manjšinami, predvsem Romi. Na področju ekonomskih pogojev je Komisija ocenila, da sta le Malta in Ciper delujoči tržni gospodarstvi, ki se lahko spopadeta s konkurenčnim pritiskom EU. Češka, Estonija, Madžarska, Latvija, Litva, Poljska, Slovaška in Slovenija se bodo kratkoročno sposobna spopasti s konkurenčnim pritiskom enotnega trga. Za Bolgarijo je Komisija podala oceno, da bo ekonomske pogoje lahko izpolnila srednjeročno. Romunija pa še ni izpolnila v celoti nobenega od pogojev, čeprav je naredila določen napredek. Komisija je videla problem predvsem pri vzpostavljanju primernih administrativnih struktur za izvajanje zakonodaje. Komisija je glede institucionalnega pogoja ugotovila, da bi finančni okvir, ki ga je potrdil Berlinski Evropski svet omogočil pristop novih držav v letu 2004, institucionalna reforma pa je bila vključena v Pogodbo iz Nice. V tem mnenju Komisija še ni popolnoma izključila možnost, da Bolgarija in Romunija dohitita ostale kandidatke.

Evropski svet je na srečanju v Leaknu decembra 2001 poimenoval deset držav, s katerimi bodo v predvidenem roku lahko zaključena pogajanja.⁵²⁰ Leakenška skupina je pomenila konec delitve med luksemburško in helsinško skupino. EU je z majhno zamudo odprla zadnja poglavja v začetku leta 2002. To so bila poglavja povezana s proračunom: prispevek v proračun, skupna kmetijska politika in regionalna politika. Poljska je po volitvah leta 1997 in spremembi vlade nekako dohitela ostale kandidatke glede na število zaprtih poglavij, novembra 2001 je sprejela sedemletno prehodno obdobje za prost pretok delavcev in januarja 2002 je Komisija nakazala, da bi lahko sprejela zahtevo Poljske po dvanajstletnem letnem prehodnem obdobju za nakup kmetijskih zemljišč (Cameron 2004: 52).

Komisija je januarja 2002 predlagala rešitev vprašanja prispevkov in prihodkov proračuna EU v obdobju med leti 2004 in 2006. Prispevki in prihodki po letu 2006 niso bili del pogajanj. Skladno z veljavnim pravnim redom bi bile vse nove članice upravičene do velikega dela strukturnih skladov, vendar naj bi se resna razprava glede tega vprašanja začela v okviru pogajanj glede nove finančne perspektive za obdobje 2007 do 2013. Komisija je predlagala za obdobje 2004 do 2006 sprejem finančnih obveznosti v višini 40,16 milijard €, kar je bilo manj, kot so se dogovorili v Berlinu, vendar več kot so kandidatke prejele v

⁵¹⁸ European Council meeting, Göteborg, 12 – 13 junij 2001, Presidency conclusions, točka I.9.

⁵¹⁹ Making a success of enlargement - Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries. COM (2001) 700 final - Not published in the Official Journal.

⁵²⁰ European Council meeting, Laeken, 14 – 15 December 2001, Presidency conclusions, točka I.8.

obdobju 2002 – 2004 v okviru predpristopne pomoči (Cameron 2004: 54).⁵²¹ Nove članice bi plačale celoten znesek prispevka v proračun. Komisija je predlagala sprejem proračunske rezerve v višini 2,43 milijarde €, s katero bi zagotovila, da neto prejemi novih članic po pristopu ne bi bili manjši kot predpristopna pomoč v letu pred pristopom, kar pomeni da se njihov neto proračunski položaj zaradi pristopa ne bi poslabšal.

Tudi v tej širitvi je bilo poglavje skupne kmetijske politike posebnega pomena. Sistem neposrednih plačil kmetom je bil dogovorjen leta 1990 in je bil namenjen kompenzaciji izpadu dohodkov kmetom zaradi reforme skupne kmetijske politike. Države članice so menile, da nove članice do teh kompenzacij niso upravičene, saj jih omenjena reforma ni prizadela, ker je niso izvedle.⁵²² V bistvu pa niso želele povečati prispevkov v proračun in/ali poslabšati svojega neto proračunskega položaja. Kandidatke so zahtevale, da za njih veljajo enaka pravila skupne kmetijske politike kot za ostale članice. Komisija je zato na tem področju v predlogu leta 2002 predlagala dolgo prehodno obdobje. Francija se je s temi plačili sprijaznila, saj se je bala, da bi Nemčija in Velika Britanija želeli ukinitve sistema neposrednih plačil za vse (Cameron 2004: 54). V pogajanjih je bilo doseženo kompromisno desetletno prehodno obdobje, v katerem se bodo neposredna plačila postopoma povečevala na raven starih članic. Poleg tega jim je EU ponudila dodatna sredstva za razvoj podeželja v višini 5 milijard €.

Aprila 2002 je EU oblikovala stališče glede števila sedežev v institucijah in ponderiranja glasov v Svetu na osnovi odločitve iz Nice. Stališče so hitro sprejele vse kandidatke razen Madžarske in Češke, ki sta zahtevali več sedežev v Evropskem parlamentu, kar bi ju izenačilo z ostalimi članicami podobne velikosti. Ta zahteva je bila odobrena v zadnji fazi preko prerazporeditve sedežev, dogovorjenih v Nici za Bolgarijo in Romunijo (Cameron 2004: 55). Podobno kot za prevzem schengenskega pravnega reda, je veljalo tudi za EMU, da se kandidatke ne morejo vključiti takoj ob pristopu, temveč šele, ko bodo izpolnile potrebne pogoje, ki so izhajali iz samega pravnega reda. Pri poglavju SZVP kandidatke niso postavile nobene zahteve po prehodnih obdobjih ali odmikih iz pravnega reda in so se brezpogojno zavezale k izvajanju določil s tega področja.⁵²³

⁵²¹ Od celotnega zneska prihodkov novih članic je bilo 64% sredstev namenjenih izdatkom iz naslova regionalne politike, 24% iz naslova skupne kmetijske politike ter 12% za ostale politike. Poljska je bila upravičena do skoraj polovice vseh sredstev.

⁵²² EU je našla številne načine, da je omejila prihodke novih članic, ker ni želela zaradi širitve povečevati proračuna. Glede skupne kmetijske politike se je EU sprva odločila, da bodo nove članice izločene iz omenjenih neposrednih plačil, ki so predstavljala velik del izdatkov iz naslova skupne kmetijske politike. Kmetje v državah kandidatkah so bili zelo razburjeni zaradi take odprte diskriminacije, zato se je EU odločila za kompromis. Kmetje iz novih članic bi na začetku bili upravičeni do 25% neposrednih plačil, ta znesek pa bi se postopoma povečeval do 100% v letu 2013. Vseeno je bilo jasno, da trenutna skupna kmetijska politika ne bo prinesla dobička novim članicam saj so glavne prejemnice skupne kmetijske politike ostale nesorazmerno velike kmetije, povprečna kmetija novih članic pa je bila majhna (Barysch 2006B: 24).

⁵²³ Iraška kriza leta 2003 je sicer pokazala, da so bile bolj atlantsko usmerjene kot stare članice. Obnašanje kandidatke glede vprašanja Iraka leta 2003 je potrdilo predsodke Francije, da so kandidatke proameriško usmerjene. Ameriški obrambni sekretar Rumsfeld je januarja 2003 objavil, da bodo nove članice lojalne zaveznice ZDA nasproti 'stari Evropi' Nemčiji in Franciji. Test lojalnosti v primeru Iraka je prišel v nerodnem trenutku. Senat ZDA je razpravljal o ratifikaciji druge širitve Nata, zato so te države podprle ZDA v poskusu odobritve vojaške akcije. Češka, Madžarska in Poljska so podpisale 'Pismo osmih' (z Dansko, Italijo, Portugalsko, Španijo in Veliko Britanijo), ki je pozivalo enotnost Evrope glede izvajanja Resolucije OZN 1441. Teden dni kasneje je

Evropski svet je soglašal s celotnim finančnim paketom 39.23 milijard € za obdobje 2004 do 2006. Svet je 28. oktobra 2002 ta predlog predstavil kandidatkam. Komisija je vztrajala, da skupnega zneska ne more spremeniti. Po sestanku zunanjih ministrov 18. novembra 2002 je Danska, predsedujoča Svetu podala pomembno iniciativo: celoten paket se bo povečal za 1,3 milijarde €, kar bi novim članicam omogočilo dodatne zneske iz naslova razvoja podeželja in s tem zadovoljilo predvsem zahteve Poljske. EU se je zaradi pomanjkanja časa za ratifikacijo pogodbe o pristopu odločila, da bo prestavila datum širitve na 1. maj 2004, kar je pomembno vplivalo na rezultat pogajanj. Kandidatke bi prejele sredstva iz proračuna EU za celotno leto 2004, prispevek v proračun pa bi plačale le za osem mesecev, kar bi rešilo problem neto proračunskega položaja (Cameron 2004: 57). Komisija je v rednem poročilu o napredku za leto 2002, ki ga je objavila 9. oktobra 2002 predlagala zaključek pogajanj z desetimi kandidatkami, ki bodo pripravljene za članstvo v začetku leta 2004.⁵²⁴ Prvič je iz skupine dokončno izključila Bolgarijo in Romunijo, ki naj bi postali članci šele leta 2007. V tem dokumentu je Komisija pojasnila, da so bila prehodna obdobja v pogajanjih sprejeta predvsem na področjih, za katere bo prevzem pravnega reda za nove članice zahteval večje finančne investicije. Glede izpolnjevanja kopenhagenskih pogojev je Komisija ocenila, da vse kandidatke že od leta 1999 izpolnjujejo politične pogoje in da so naredile opazen napredek tudi na področju modernizacije javne uprave, krepitvi pravosodnega sistema, boja proti korupciji, zakonodajnega okvira za zagotavljanje enakosti med spoloma, institucij za varstvo otrok v Romuniji ter reševanje manjšinskega romskega vprašanja. Za Malto in Ciper je Komisija ocenila, da izpolnjujeta vse ekonomske pogoje, medtem ko jih bodo ostale kandidatke izpolnile ob pristopu. Po njeni oceni bosta Bolgarija in Romunija sposobni izpolniti ekonomske pogoje šele srednjeročno. Prav tako bodo vse kandidatke z izjemo Bolgarije in Romunije ob pristopu sposobne izpolniti tudi administrativne pogoje. Komisija je predlagala zaključek pristopnih pogajanj konec leta 2002, kar bi omogočilo podpis Pogodbe o pristopu v prvi polovici 2003. Za Bolgarijo in Romunijo je predlagala sprejem nove strategije širitve, ki bi vključevala povečanje finančne pomoči ter revizijo pristopnih partnerstev.

Decembra 2002 je EU kandidatkam ponudila dodatna sredstva z vpeljavo novih finančnih instrumentov, kar je povečalo celotni znesek prejemkov novih članic v obdobju 2004 do 2006 na 40.85 milijard €. ⁵²⁵ Nemčija je predlagala, da bi 1 milijardo evrov evropskega proračuna prekvalificirala iz sredstev strukturnih skladov v sredstva v obliki neposrednih plačil v proračun novih članic, kar je omogočilo soglasje Poljske in s tem zaključek pristopnih pogajanj v celoti. ⁵²⁶ Tak dogovor je Poljski prinesel negativne posledice

deset kandidatk za članstvo v zvezi Nato izdalo svojo podporo izvajanju omenjene resolucije OZN (Cameron 2004: 75).

⁵²⁴ Towards the Enlarged Union. Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries. COM(2002)700 final - Not published in the Official Journal.

⁵²⁵ Vpeljana sta bila nova finančna instrumenta: Schnegenski vir za investicije v bodočo zunanjo mejo EU in program za podporo jedrski varnosti v Litvi in na Slovaškem. Program PHARE je bil preoblikovan v Prehodni vir in je bil namenjen za podporo izgradnji institucijam.

⁵²⁶ Nove članice so predvidevale težave s pripravo primernih projektov ter zagotovitvijo sredstev za njihovo sofinanciranje. Še vedno so se pripravljale na stroga pravila glede upravičenosti sredstev iz strukturnih skladov. Neposredna plačila pa so lahko porabile brez strogih pravil porabe sredstev EU, kar je vplivalo na njihov neto proračunski položaj.

za njeno gospodarstvo, saj je bila večina prekvalificiranih sredstev namenjena za kmetijski sektor, kar je bilo dobro le za njene kmete, ne pa za davkoplačevalce (Grabbe 2002: 2).⁵²⁷ Tudi na političnem področju so kandidatke pridobile pomembne koncesije. Kot bodoče članice so lahko enakopravno sodelovale na medvladni konferenci, na kateri so soodločale o prihodnjem razvoju EU.⁵²⁸

Kopenhagenski Evropski svet je na srečanju 12. in 13. decembra 2002 potrdil dogovor iz predpristopnih pogajanj, vključno s celotnim finančnim paketom pristopa.⁵²⁹ Glavna skrb večine članic – mobilnost delovne sile in jedrska varnost – je bila ustrezno rešena že v pogajanjih. Pristopni finančni dogovor pa se je izkazal za rešitev, ki bi ji države članice težko nasprotovale, ker ni povečeval njihovih prispevkov v proračun EU.⁵³⁰ Nove članice s tako rešitvijo niso bile zadovoljne, vendar so upale na ugoden izid pogajanj o novi finančni perspektivi. V pristopnih pogajanjih je ostalo nerešeno vprašanje združitve Cipra na osnovi predloga OZN z dne 28. februarja 2003, zato je Ciper postal članica kot razdeljena država. To je bil velik neuspeh EU, ker je predvidevala, da bo to slabo vplivalo na odnose EU s Turčijo (Grabbe 2002: 7).⁵³¹

Rezultat pristopnih pogajanj je bil uspešen, saj so ga sprejele vse države in institucije EU in so ga potrdili tudi volivci na referendumih v državah pristopnicah. Sprejeta so bila dolga prehodna obdobja za ekonomsko ali politično problematična področja, občutljiva za potrošnike ali druge sektorje družbe. Celoten proračunski paket ni dovoljeval zmanjšanja prejemkov novih članic, ki so jih prejele v predpristopnem obdobju in je novim državam članicam dal upanje na povečanje prihodkov po pristopu. Razočaranje za pristopnice sta predstavljali dolgi prehodni obdobji za prost pretok delovne sile in neposredna plačila kmetom, kar je odprlo razprave o drugorazrednem članstvu. Razočaranje pa ni poslabšalo pozitivnega rezultata na referendumih. Le na Češkem in Malti sta glavni stranki izrazili dvome glede članstva v EU.⁵³² Edina država kandidatka z nevarno nizko podporo državljanov za pristop je bila Malta, kjer delavska stranka še danes nasprotuje članstvu v EU (Cameron 2004: 70). Evropski parlament je 9. aprila 2003, skladno z določili Amsterdamske pogodbe, z veliko večino sprejel soglasje na dokumente o pristopu. V Atenah je bila 16. aprila 2003 podpisana pogodba o pristopu. Začel se je postopek ratifikacije z razpisom devetih referendumov v pristopnicah. Pogodba o pristopu je stopila v veljavo 1. maja 2004.

⁵²⁷ Prvotna ponudba EU je namreč ostala nespremenjena: neposredna plačila kmetom se bodo postopoma povečevala od 25% v letu 2004 do 100% v letu 2013. Vendar je Poljska v pogajanjih dosegla, da lahko nove države članice povečajo ta odstotek iz naslova nacionalnih sredstev (do 55% v letu 2004, 60% v letu 2005 ter 65% v letu 2006). Povečanje sredstev za sofinanciranje kmetijstva pa je bil porabljen na račun ostalih politik. Koncentracija sredstev na področju kmetijstva je Poljski pomagala pridobiti podporo članstvu na podeželju, kar je bila prednostna naloga poljske vlade na referendumu leta 2003.

⁵²⁸ Bolgarija in Romunija sta sodelovali le kot opazovalki.

⁵²⁹ Aneks 1 Sklepov srečanja Evropskega sveta, Kopenhagen, 12. do 13. december.

⁵³⁰ Nove države članice bi v proračun prispevale skupaj 15 milijard €. Neto stroški širitve v treh letih po pristopu so bili le 10,3 milijarde €, kar jem manj kot 1/1000 BNP EU. Celo bruto strošek širitve je bil manjši, kot je bil dogovorjen na srečanju Evropskega sveta v Berlinu leta 1999 (Grabbe 2002: 1).

⁵³¹ Tega se je EU zavedala in je zato okrepila pristopni proces Turčije, da bi omilila posledice svojega političnega neuspeha.

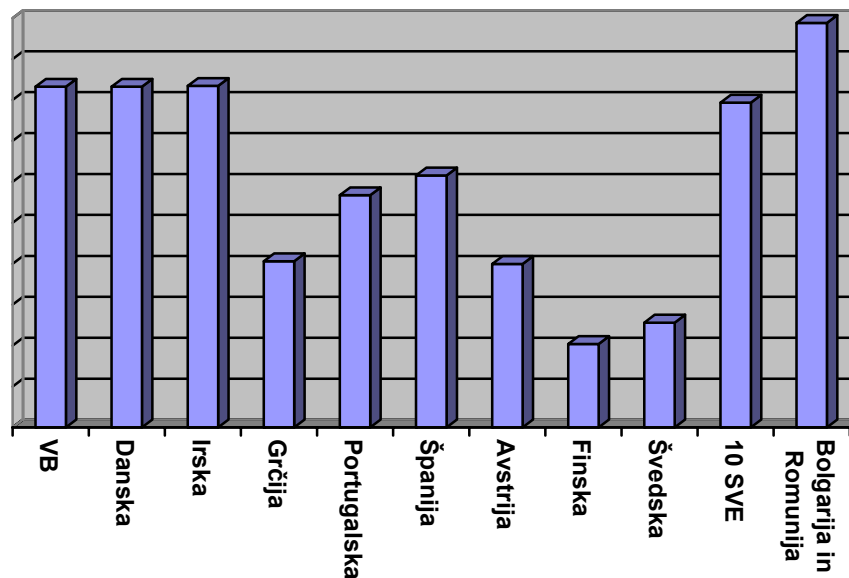
⁵³² Češki predsednik Vaclav Klaus je edina politična osebnost, ki je stalno napadal EU, vendar ni pozival volivcev, da glasujejo proti članstvu na referendumu.

2.2. PRIMERJALNA ANALIZA

2.2.1. KRONOLOGIJA ŠIRITVENIH DOGODKOV IN DOLŽINA PROCESA ŠIRITVE

Kronologija širitvenih dogodkov je bila v ustanovitvenih pogodbah pomanjkljivo definirana, zato se je širitveni postopek v praksi spreminjal in dopolnjeval. Na spremembo postopka in predvsem na število širitvenih dogodkov (faz) je vplivala sprememba načela pogojevanja. Število korakov v širitvenem postopku se je povečevalo, države prosilke pa so morale za prehod iz ene faze v drugo izpolniti specifične pogoje, kar je podaljšalo postopek. V tem delu naloge bom ocenila dolžine posameznih širitvenih procesov oziroma trajanje pogojevanja članstva in ugotovila, kateri formalni in neformalni širitveni dogodki so spodbudili ali zavrli širitveni proces v posameznem širitvenem valu. Ocenila bom tudi vpliv skupinske dinamike na širitveni postopek posameznih prosilk.

Slika 2.1: Dolžina uporabe pogojevanja članstva po posameznih državah prosilkah⁵³³



Opaziti je trend, da se obdobje od oddaje vloge prošnje do članstva podaljšuje, vendar je trajanje zadnje širitve še vedno primerljivo s predhodnimi in je tudi odstopanja možno razložiti z razlikami med začetnimi izhodišči posameznih držav. EU lahko upravlja z dolžino celotnega procesa s trajanjem posameznih faz, kar je razvidno iz zgornje tabele. Pristopna pogajanja z Grčijo so trajala enako dolgo kot z Veliko Britanijo, Dansko, Irsko, Avstrijo, Finsko in Švedsko. Vendar je bil širitveni proces pred začetkom pogajanj zelo dolg v prvi širitvi, medtem ko je Grčija po podpisu pristopne pogodbe, podobno kot kasneje Romunija in Bolgarija, čakati dalj časa, da je pogodba stopila v veljavo. Glede trajanja širitvenega procesa izstopa tretja širitve na države EFTA, pri katerih so bile vse faze najkrajše, še posebej izstopa kratko obdobje med podpisom pogodbe o pristopu in njeno veljavnostjo. Turčija je vsekakor posebna glede trajanja pogojevanja pred samim začetkom pristopnih pogajanj, sledijo ji države pristopnice v prvi širitvi.

⁵³³ Za obdobje pogojevanja sem upoštevala čas od oddaje (prve) prošnje za pridruženo ali polnopravno članstvo do dne, ko je pogodba o pristopu stopila v veljavo.

Tabela 2.2: Dolžina posameznih faz v širitvenih procesih

DRŽAVA	Pogojevanje pred začetkom pristopnih pogajanj	Trajanje pristopnih pogajanj	Čas od podpisa Pristopne pogodbe do polnopravnega članstva
Velika Britanija	8 let 10 mesecev 20 dni	1 leto 6 mesecev 20 dni	11 mesecev 13 dni
Danska	8 let 10 mesecev 20 dni	1 leto 6 mesecev 20 dni	11 mesecev 13 dni
Irska	8 let 10 mesecev 30 dni	1 leto 6 mesecev 20 dni	11 mesecev 13 dni
Grčija	1 leto 1 mesec 15 dni	1 leto 10 mesecev 1 dan	2 leti 7 mesecev 4 dni
Portugalska	1 leto 6 mesecev 19 dni	6 let 7 mesecev 26 dni	6 mesecev 20 dni
Španija	1 leto 6 mesecev 8 dni	6 let 4 mesece 7 dni	6 mesecev 20 dni
Avstrija	3 leta 5 mesecev 23 dni	1 leto 4 mesece 24 dni	6 mesecev 7 dni
Finska	10 mesecev 14 dni	1 leto 4 mesece 24 dni	6 mesecev 7 dni
Švedska	1 leto 7 mesecev	1 leto 4 mesece 24 dni	6 mesecev 7 dni
Ciper	7 let 8 mesecev in 28 dni	5 let 1 mesec in 1 dan	1 leto 15 dni
Malta	1 leto 5 mesecev 5 dni	3 leta 2 meseca in 1 dan	1 leto 15 dni
Poljska	4 leta 8 mesecev 18 dni	5 let 1 mesec in 1 dan	1 leto 15 dni
Madžarska	4 leta 8 mesecev 18 dni	5 let 1 mesec in 1 dan	1 leto 15 dni
Češka	4 leta 8 mesecev 18 dni	5 let 1 mesec in 1 dan	1 leto 15 dni
Slovaška	6 let 7 mesecev 24 dni	3 leta 2 meseca in 1 dan	1 leto 15 dni
Litva	6 let 7 mesecev 24 dni	3 leta 2 meseca in 1 dan	1 leto 15 dni
Latvija	6 let 7 mesecev 24 dni	3 leta 2 meseca in 1 dan	1 leto 15 dni
Estonija	4 leta 8 mesecev 18 dni	5 let 1 mesec in 1 dan	1 leto 15 dni
Slovenija	4 leta 8 mesecev 18 dni	5 let 1 mesec in 1 dan	1 leto 15 dni
Romunija	6 let 7 mesecev 24 dni	5 let 2 meseca in 10 dni	1 leto 8 mesecev 7 dni
Bolgarija	6 let 7 mesecev 24 dni	5 let 2 meseca in 10 dni	1 leto 8 mesecev 7 dni
Turčija	18 let 5 mesecev 21 dni	/	/

V prvem valu širitve je od oddaje prve prošnje za članstvo do podpisa pogodbe o pristopu preteklo skoraj 11 let, od oddaje druge prošnje do podpisa pogodbe pa dobrih 5 let. Pogajanja so trajala eno leto in pol, pogodba je po podpisu v veljavo stopila v 11 mesecih in 13 dneh. To pomeni, da so od prve prošnje do članstva potrebovale države prosilke v prvem valu širitve skoraj 12 let. Vmesnih stopenj pravzaprav ni bilo, vendar je Komisija že pripravila predlog glede predpristopnega obdobja, v katerem bi sama nadzirala izpolnjevanje pogojev, ki se nanašajo na področja v pristojnosti ES. V tej širitvi je bilo neformalno predpristopno obdobje zelo kratko (od srečanja na Konferenci šefov držav v Haagu decembra 1969 do začetka pogajanj junija 1970) in je služilo predvsem ES, da se je dogovorila glede samega postopka pristopanja, ne pa prilagajanju samih kandidat. Sprejeta so bila tudi haaška širitvena načela, ki so poleg širitvenih kriterijev predstavljala pogojevanje članstva v prvem širitvenem valu. Za začetek pristopnih pogajanj so jih prosilke morale sprejeti. V pristopnih pogajanjih so se članice dogovorile, da bo za države pristopnice dovoljeno prehodno obdobje za prilagajanje pravnemu redu ES, ki pa mora biti enako za vse sektorje. Prehodna obdobja so morala biti časovno jasno določena in relativno kratka. Vse pravice, ki izhajajo iz članstva ES

so začela teči od prvega dne članstva, kar je bilo posledica primerljivega začetnega položaja članic in pristopnic. V tem valu se je izkazalo, da države prosilke lahko dosežejo svoje interese šele po pristopu kot polnopravne članice.

Tabela 2.3: Potek prvega vala širitve

KORAK	Velika Britanija	DANSKA	IRSKA
kandidatke vzpostavijo neformalne stike s Komisijo in državami članicami glede možnega članstva	september 1960	/	/
Komisija objavi pozitivno mnenje brez ocene še pred formalno oddajo prošnje	1. avgust 1961	/	/
oddaja prve prošnje za članstvo v EGS	10. avgust 1961	10. avgust 1961	31. julij 1961
Svet ministrov brez predhodnega mnenja in ocene Komisije soglasno odobri začetek pogajanj	27. september 1961	27. september 1961	23. oktober 1962
Svet ministrov zaprosi Komisijo, da pripravi mnenje	27. september 1961	27. september 1961	/
prvo srečanje na ravni ministrov	10. oktober 1961	25. oktobra 1961	/
formalen začetek pogajanj	9. november 1961	9. november 1961	/
veto de Gaulla na tiskovni konferenci prekinitvev pogajanj	14. januar 1963	14. januar 1963	14. januar 1963
sprejem luksemburškega kompromisa	29. januar 1963	29. januar 1963	/
oddaja druge prošnje EGS, ESPJ, Euratom	11. maj 1967	11. maj 1967	10. maj 1967
konferenca šefov držav članic v Rimu: začetek postopka 237. člena Pogodbe ES	29. maj 1967	29. maj 1967	29. maj 1967
Komisija pripravi mnenje o prošnjah	29. september 1967	29. september 1967	29. september 1967
drugi veto de Gaulla	27. november 1967	27. november 1967	27. november 1967
Komisija pripravi mnenje o problemih, ki izhajajo iz prošenj (strategijo širitve)	2. april 1968	2. april 1968	2. april 1968
dokončanje carinske unije (18 mesecev pred rokom, ki ga je določala Pogodbe ES)	1. julij 1968	1. julij 1968	1. julij 1968
Pompidou postane predsednik Francije	15. junij 1969	15. junij 1969	15. junij 1969
Komisija dopolni mnenje o prošnjah	1. oktober 1969	1. oktober 1969	1. oktober 1969
Evropski parlament pozove k začetku pogajanj	3. november 1969	3. november 1969	3. november 1969
Konferenca v Haagu – potrditev strategije Komisije	1. december 1969	1. december 1969	1. december 1969
Svet ministrov sprejme odločitev o proračunu Skupnosti	22. aprila 1970	22. aprila 1970	22. aprila 1970
oživitev formalnih pristopnih pogajanj	30. junija 1970	30. junija 1970	30. junija 1970
srečanje med francoskim predsednikom in britanskim predsednikom vlade	20. maja 1971	/	/
prvo srečanje, kjer vse kandidatke predstavijo svoja stališča	30. maja 1971	30. maja 1971	30. maja 1971
Komisija poda mnenje o zaključku pogajanj/pristopu	19. januar 1972	19. januar 1972	19. januar 1972
Svet ministrov sprejme Sklep o pristopu novih članic	22. januarja 1972	22. januarja 1972	22. januarja 1972
referendum v pristopnici	5. junij 1975	2. oktober 1972	10. maj 1972
podpis Pogodbe o pristopu	13. julij 1972	13. julij 1972	13. julij 1972
Pogodba o pristopu stopi v veljavo	1. januar 1973	1. januar 1973	1. januar 1973
revizija ustanovitvenih pogodb	/	/	/

Glavni mejnik širitvenega procesa je predstavljalo srečanje šefov vlad in držav članic decembra 1969 v Haagu, ne le zaradi sprejema širitvenih načel, katerih sprejem je bil predpogoj za začetek pristopnih pogajanj, temveč tudi zato, ker so članice končno dosegle kompromis glede širitve in poglobljanja – sprejele so kolektivno odločitev za širitev. Glede načela pogojevanja članstva je bilo ključno srečanje med predsednikom britanske vlade

Heathom in francoskim predsednikom Pompidoujem, na katerem je britanskemu predsedniku vlade uspelo prepričati francoskega predsednika, da je Velika Britanija pogoje pristopa sprejela kot legitimne in nepovratne. To so potrdili kasneje tudi njeni državljani, ki so na naknadnem referendumu po pristopu leta 1975 potrdili pogoje pristopa, ki jih je v pristopnih pogajanjih dosegla Heathova vlada. Skupinska dinamika je bila pomembna: odločitve, ki so veljale za Veliko Britanijo so veljale tudi za Dansko in Irsko, ki so bile v tej širitvi zelo pasivni akterji in so sledile širitvenemu procesu Velike Britanije. Njen položaj znotraj skupine prosilk pa ni vplival na njun položaj v pogojih članstva. Reforma ustanovitvenih pogodb zaradi pristopa ni bila potrebna, nujno pa je bilo dokončanje prehodnih obdobja Pogodbe EGS, ki so veljala za ustanovitvene članice.

V drugi širitvi je ES sledila praksi iz prve širitve in jo tako utrdila. Pogajanja za vse tri države prosilke so potekala ločeno. Grčija se je pogajala prej zaradi močne politične podpore Francije, medtem ko je morala Portugalska čakati Španijo, da dokonča svoja pristopna pogajanja. Španija je več kot dve leti zamujala za Portugalsko z izpolnjevanjem političnih pogojev predvsem glede sprejema ustave, ki jo je sprejela celo po sprejemu članstvu v Svet Evrope. V teh pogajanjih torej ni prišla tako močno do izraza skupinska dinamika, vendar je ES vztrajala na sočasnem pristopu Portugalske in Španije. Druga širitev je dokončno odprla razpravo glede predpristopnega obdobja. Čeprav ga je EU formalno vpeljala šele v četrti širitvi za države SVE, ga je tokrat izvajala z zavlačevanjem določenih faz v širitvenem postopku. V primeru Grčije je prestavila veljavnost pristopne pogodbe od njenega podpisa za 2 leti in 7 mesecev, da bi se v tem času Grčija lažje prilagodila evropskemu načinu dela in odločanja.⁵³⁴ V primeru Španije in Portugalske je ES državam prosilkama pred pristopom namenila veliko finančnih sredstev predvsem za prestrukturiranje njunih gospodarstev in zmanjševanje razvojnih razlik med regijami teh dveh držav in podaljšala pristopna pogajanja, ki so trajala približno 6 let in pol. Grška pristopna pogajanja pa so bila izjemno kratka, le eno leto in 10 mesecev. Od oddaje prošnje do začetka pogajanj je v primeru Grčije preteklo le 10 mesecev, v primeru Španije in Portugalske pa leto in pol, ker so se lahko pogajanja začela šele, ko je Španija sprejela demokratično ustavo, Portugalska pa jo je morala čakati. Njuna pogodba o pristopu je stopila v veljavo že po 6 mesecih in 20 dneh. Od oddaje prošnje do članstva je Grčija potrebovala skupaj 5 let in slabih 7 mesecev, Portugalska 8 let in 9 mesecev, Španija pa 9 let in 5 mesecev. ES je pred pristopom Španije, velike kmetijske in ribiške države, potrebovala tudi sama čas za prilagoditev skupne kmetijske in skupne ribiške politike in je v to odločanje vključila Grčijo kot polnopravno članico, ki je priložnost izkoristila tako, da je kot kompenzacijsko plačilo za soglasje k sprejemu novih članic izsilila sprejem integriranega mediteranskega programa. Sprejem tega programa je predhodno predlagala Komisija kot pogoj za širitev na novi dve mediteranski državi.

⁵³⁴ Do danes je ostalo to najdaljše obdobje, ki ga je za pravnomočnost potrebovala katerakoli Pogodba o pristopu.

Tabela 2.4: Potek drugega vala širitve

KORAK	Grčija	Portugalska	Španija
podpis pridružitvenega sporazuma	9. julij 1961	22. julij 1972 ⁵³⁵	29. junij 1970 ⁵³⁶
vojaški udar	21. april 1967	/	6. oktober 1975 ⁵³⁷ 23. februar 1981
izstop iz Sveta Evrope	12. december 1969	/	/
konec vojaškega/avtoritarnega režima	24. julij 1974	25. april 1974	20. november 1975 ⁵³⁸
Turčija zavzame severni Ciper	14. avgust 1974	/	/
prošnja za obnovitev sporazuma z ES	22. avgust 1974	/	/
večstrankarske parlamentarne volitve	17. november 1974	25. april 1975	15. junij 1977
(ponoven) sprejem v Svet Evrope	28. november 1974	22. september 1976	24. november 1977
prošnja za članstvo	12. junij 1975	28. marec 1977	28. julij 1977
Svet pozove Komisijo, da pripravi mnenje	24. junij 1975	25. april 1977	20. september 1977
sprejem/revizija demokratične ustave	19. junij 1975	25. april 1976 30. oktober 1982	31. oktober 1978
umik iz vojaške strukture Nato	17. avgust 1975	/	/
Komisija objavi mnenje	29. januar 1976	19. maj 1978	29. november 1978
Svet odgovori na prošnjo (pozitivno)	9. februar 1976	6. junij 1978	19. december 1978
začetek pogajanj	27. julij 1976	17. oktober 1978	5. februar 1979
sprejem v zvezo Nato	/	/	30. maj 1982
Evropski svet določi datum zaključka pogajanj		20. marec 1984	20. marec 1984
Grčija zagrozi z vetom na širitev		3. december 1984	3. december 1984
konec pogajanj	23. maj 1978	29. marec 1985	29. marec 1985
sprejem integriranega mediteranskega programa		30. marec 1985	30. marec 1985
Evropski parlament sprejme Resolucijo o zaključku pogajanj		8. maj 1985	8. maj 1985
podpis pristope pogodbe	28. maj 1978	12. junij 1985	12. junij 1985
pogodba stopi v veljavo	1. januar 1981	1. januar 1986	1. januar 1986
revizija ustanovitvenih pogodb (EEL)	17. februar 1986	17. februar 1986	17. februar 1986

Formalni postopek je bil v drugem valu širitve enak kot v prvem, vendar za države prosilke ni bil tako časovno usklajen kot v prvi širitvi. Grčija je zaradi politične podpore Francije takoj po padcu avtoritarnega vojaškega režima pohitela z izvedbo večstrankarskih volitev in ponovnim članstvom v Svetu Evrope kot predhodnima korakoma za oddajo prošnje za članstvo v ES. Za razliko od drugih prosilk je bila pridružena članica ES že od leta 1961, zaradi česar ni bila popolnoma izključena iz procesa evropske integracije, pridružitveni sporazum pa je bil prehodne narave in je predvideval možnost kasnejšega članstva. Le nekaj dni po oddaji prošnje za članstvo je Grčija sprejela ustavo in tako utrdila svojo demokracijo, s čimer je izpolnila širitvene kriterije in kasneje politične pogoje za oddajo prošnje. Ključni moment za razvoj načela pogojevanja članstva je bila odločitev Sveta, da Grčijo sprejme za članico brez prehodnih obdobj, ki jih je predlagala Komisija zaradi ekonomske nerazvitosti države prosilke. Če bi se takrat Svet odločil drugače, bi se lahko uveljavilo načelo, da je za članstvo potrebno izpolnjevati tako ekonomske, kot politične pogoje. Vprašanje izpolnjevanja pravno-administrativnih pogojev ni bilo odprto v drugem valu širitve, vendar je njihova vpeljava prav posledica administrativno-pravne nepripravljenosti Grčije za delovanje v ES.

⁵³⁵ Podpis Sporazuma o prosti trgovini.

⁵³⁶ Podpis preferencialnega trgovskega sporazuma.

⁵³⁷ Svet obsodi hude kršitve človekovih pravic. Leta 1981 vojska neuspešno poskusi izvesti udar.

⁵³⁸ Smrt generala Franca.

Zanimivo je tudi, da je Svet odgovoril pozitivno na grško prošnjo za članstvo le 11 dni po tem, ko se je Grčija umaknila iz vojaške strukture Nata.

Portugalska in Španija, za razliko od Grčije, v šestdesetih letih 20. stoletja zaradi avtoritarnega režima z ES nista sklenili pridružitvenih sporazumov. Iz procesa evropske integracije sta bili izključeni, zaradi česar je njun širitveni proces trajal veliko dlje časa kot grški. Za obe je predstavljal prelomni trenutek ponovna vzpostavitev demokratičnih institucij po padcu avtoritarnih režimov. Kot pogoj za oddajo prošnje sta razumeli predvsem razpis večstrankarskih volitev. Portugalska je pred oddajo prošnje sprejela tudi demokratično ustavo in postala članica Sveta Evrope, Španija pa je morala to storiti pred začetkom pristopnim pogajanj. Iz ekonomskega vidika je bila najbolj problematična Španija, saj bi bil zaradi njene velikosti in strukture zaostalega gospodarstva vpliv na članice močan. Portugalska se je soočala s podobnimi težavami, vendar kot majhna država za ES ne bi predstavljala večjih težav. V drugem valu širitve revizija ustanovitvenih pogodb za širitev ni bila potrebna. Enotna evropska listina je bila podpisana mesec dni po tem, ko je v veljavo stopila pristopna pogodba Portugalske in Španije. Na medvladni konferenci je od novih držav sodelovala le Grčija. Španija in Portugalska nista bili vključeni v pogajanja o reviziji Pogodbe ES.

Tabela 2.5: Potek tretjega vala širitve

KORAK	AVSTRIJA	FINSKA	ŠVEDSKA
predsednik Komisije predlaga okrepitev odnosov z EFTA državami	januar 1989	januar 1989	januar 1989
podpis EGP sporazuma	2. maj 1992	2. maj 1992	2. maj 1992
začetek delovanja enotnega trga	1. januar 1993	1. januar 1993	1. januar 1993
prošnja za članstvo	9. julij 1989	18. marec 1992	1. julij 1991
Komisija objavi mnenje o prošnji	31. julij 1991	4. november 1992	31. julij 1992
Evropski svet v Maastrichtu oblikuje pogoje	10. december 1991	10. december 1991	10. december 1991
danski referendum: proti ratifikaciji Pogodbe EU	2. junij 1992	2. junij 1992	2. junij 1992
Evropski svet Lizbona: sprejme odločitev o širitvi	27. junij 1992	27. junij 1992	27. junij 1992
Svet ministrov sprejme pogajalski okvir	7. december 1992	7. december 1992	7. december 1992
Evropski svet Edinburg (kompromis za Dansko in 3. fazo EMU)	12. december 1992	12. december 1992	12. december 1992
začetek pogajanj	1. februar 1993	1. februar 1993	1. februar 1993
Evropski svet v Bruslju odloči o prenosu institucionalne reforme na IGC 1996	29. oktober 1993	29. oktober 1993	29. oktober 1993
Pogodba EU stopi v veljavo	1. november 1993	1. november 1993	1. november 1993
konec pogajanj	1. marec 1994	1. marec 1994	1. marec 1994
Komisija da pozitivno mnenje glede pristopa	19. april 1994	19. april 1994	19. april 1994
Evropski parlament zadnja resolucija o nevtralnosti	24. marec 1994	24. marec 1994	24. marec 1994
Evropski parlament glasuje o Pogodbi o pristopu	6. maj 1994	6. maj 1994	6. maj 1994
Svet EU sprejme Sklep o pristopu	16. maj 1994	16. maj 1994	16. maj 1994
podpis pogodbe	25. junij 1994	25. junij 1994	25. junij 1994
referendum v pristopnici	12. junij 1994	16. oktober 1994	13. november 1994
pogodba stopi v veljavo	1. januar 1995	1. januar 1995	1. januar 1995

V tretji širitvi je bil širitveni postopek glede na določila Pogodbe ES prvič spremenjen. EEL, v veljavi od leta 1987, je s spremembo 237. člena Evropskem parlamentu dodelila formalno vlogo v širitvenem procesu. Za sprejem besedila pogodbe o pristopu je moral dati svojo privolitve z absolutno večino poslancev in tako dobil ključ za širitev. V tretji širitvi bi lahko Evropski parlament odložil glasovanje glede pogodbe na čas po volitvah, ker ni bil

izpolnjen pogoj glede institucionalne reforme, ki ga je zagovarjal. Tega ni naredil in je s tem omogočil hiter sprejem novih članic. EU pred širitvijo ni sprejela potrebne institucionalne reforme. Odločila se je, da bo v pogajanja o institucionalni reformi vključila nove članice, ki jih je Evropski parlament zaradi njihove demokratične tradicije podpiral. Cel proces je bil izjemno sinhroniziran zaradi pogodbenega odnosa med kandidatkami in ES v okviru Sporazuma EGP. Izražena je bila predvsem vloga Evropskega sveta, ki je spodbujal države članice in institucije, da so pohitele s pogajanj in zaključkom postopka za sprejem novih članic. Sprva je bil začetek pristopnih pogajanj za tretjo širitev pogojen z ratifikacijo Pogodbe EU in sprejemom proračuna EU za obdobje 1993 do 1999. Prvi pogoj sicer ni bil formalno pravočasno izpolnjen, vendar so se pristopna pogajanja vseeno začela pod enakimi pogoji, kot če bi bila ratifikacija dokončana. Proces tretje širitve je bil najkrajši in brez kakršnihkoli vmesnih obdobj. Kandidatke so bile skoraj v celoti politično, ekonomsko, pravno-administrativno prilagojene ES/EU in zato niso potrebovale dodatnih faz za prilagajanje.

Vzporedno s tretjo širitvijo je EU že začela oblikovati strategijo širitve za države SVE. V tej širitvi je postopek poenostavila kolikor se je le dalo in ga zaključila po hitrem postopku. Najdlje je morala počakati Avstrija, ki je z oddajo prošnje pohitela in jo oddala še pred koncem hladne vojne. Komisija je z mnenjem počakala, dokler ni oddala prošnje še Švedska oziroma dokler pogajanja glede ustanovitve EGP niso prešla v zaključno fazo. Avstrija je od prošnje do začetka pogajanj morala počakati 3 leta in 7 mesecev, Finska natanko dve leti manj in Švedska le 10 mesecev in pol. Pogajanja so za vse kandidatke potekala časovno usklajeno, a ločeno in so trajala leto in mesec dni. Pogodba o pristopu je stopila v veljavo v šestih mesecih po podpisu, kar je najkrajši čas v zgodovini širitve. Za države prosilke tretje širitve sta bili pomembni dve prelomnici: sprejem EEL, s katero je bil vzpostavljen enotni evropski trg, ki je vplival na njihove ekonomske motive pri oblikovanju širitvenih preferenc ter konec hladne vojne, ki je za prosilke pomenil potrebo po preoblikovanju statusa nevtralnosti in oblikovanja politike do držav, ki so bile del vzhodnega bloka.

Tabela 2.6: Potek četrtega vala širitve

Korak	Datum
Enotni trg začne delovati	1. januar 1993
Komisija pripravi mnenje o prošnji Malte in Cipra	30. junij 1993
Evropski svet Kopenhagen – pogoji za oddajo prošnje	22. junij 1993
Maastrichtska pogodba (Pogodba EU) stopi v veljavo	1. januar 1993
Evropski svet na Krfu pozove Komisijo k pripravi predloga izvajanja kopenhagenskih pogojev	25. junij 1994
Komisija pripravi strategijo širitve	13. julij 1994
Evropski svet v Essnu potrdi strategijo in pozove Komisijo, da pripravi Belo knjigo	10. december 1994
Komisija objavi Belo knjigo	10. maj 1995
Evropski svet potrdi Belo knjigo in s tem potrdi pogoje in merila za ocenjevanje	27. junij 1995
Evropski svet v Madridu sprejme dodaten pogoj – administrativna usposobljenost in pozove Komisijo, da pripravi mnenje o prošnjah ter določi datum začetka pogajanj za Ciper in Malto (pol leta po zaključku IGC)	16. december 1995
Komisija objavi Agenda 2000 s priloženimi mnenji o prošnjah držav SVE	15. julij 1997
Evropski svet v Luksemburgu potrdi Agendo 2000 (predpristopno strategijo)	13. december 1997
začetek pogajanj z luksemburško skupino	12. marec 1998
Komisija dopolni mnenje o prošnji Malte in predlaga začetek pristopnih pogajanj	17. februar 1999
Amsterdamska pogodba stopi v veljavo	1. maj 1999
Komisija v drugem rednem poročilu o napredku predlaga začetek pogajanj z ostalimi kandidatkami SVE	13. oktober 1999

Korak	Datum
Evropski svet v Helsinkih odloči glede začetka pogajanj z Malto, Slovaško, Romunijo, Bolgarijo, Litvo in Latvijo.	11. december 1999
Začetek pogajanj z helsinško skupino	15. januar 2000
Evropski svet v Nici (institucionalna reforma širitve)	7. do 9. december 2000
Evropski svet v Göteborgu potrdi možen datum zaključka pogajanj (konec 2002)	16. junij 2001
Komisija objavi strategijo širitve (izloči Bolgarijo in Romunijo)	19. november 2001
Evropski svet v Leaknu potrdi širitev na 10 držav in konča delitev med luksemburško in helsinško skupino	15. december 2001
Evropski svet v Kopenhagnu potrdi dogovor v pristopnih pogajanjih	13. december 2002
EP glasuje o besedilu Pogodbe	9. april 2003
podpis pogodbe o pristopu z desetimi državami	16. april 2003
Pogodba o pristopu stopi v veljavo	1. maj 2004
podpis pogodb o pristopu Bolgarije in Romunije	25. april 2005
Pogodba o pristopu stopi v veljavo	1. januar 2007

V četrti širitvi je bil postopek širitve prvič formalno razdeljen na predpristopno obdobje (za države, ki imajo status kandidatke) in na pristopno obdobje (države, ki so začele pristopna pogajanja). EU je prvič obljubila članstvo državam, ki zanj sploh še niso zaprosile in oddajo prošnje pogojila z izpolnjevanjem političnih kopenhagenskih pogojev. Pogajanja so se začela, ko je Komisija ocenila, da so države sposobne izpolniti srednjeročno tudi ostale kopenhagenske pogoje. Tudi v tej širitvi je EU vztrajala na skupinski dinamiki pogajanj, kar se je prvič izkazalo za neustrezno, saj so se kandidatke med seboj močno razlikovale in niso bile dovolj povezane, zato je tak pristop med njimi povzročil dostikrat negativno tekmovalnost. Kandidatke so bile razdeljene v dve skupini (luksemburško in helsinško), kar je dajalo vtis o možnosti posamične obravnave, kljub temu pa so z izjemo Romunije in Bolgarije vse države kandidatke hkrati podpisale Pogodbo o pristopu. Celoten postopek je postal močno strukturiran z natančnimi pravili glede prehajanja iz ene faze v drugo. V tej širitvi je status kandidatke pomenil zavezo članic, da so bodo začela pristopna pogajanja, ko bodo države izpolnile politične kopenhagenske pogoje. Prejem statusa kandidatke je za prosilke pomenil zagotovilo, da je proces širitve nepovraten in da se države članice strinjajo z njihovim pristopom, zato je politično izenačen z odločitvijo glede začetka pogajanj. Po prejemu statusa kandidatke države članice niso imele več možnosti oblikovati novih specifičnih pogojev. Napredovanje v višje faze je bilo odvisno od izvajanja že sprejetih pogojev.

Tabela 2.7: Tabela: faze četrte širitve

	Podpis PS/ES	ES/PS v veljavo	Članstvo v Svetu Evrope	Oddaja prošnje	začetek pristopnih pogajanj	podpis pristopne pogodbe	članstvo
Malta	5/12/1970	1/4/1971	29/4/1965	16/7/1990 10/9/1998	15/2/2000	16/4/2003	1/5/2004
Ciper	19/12/1972	1/6/1973	24/5/1961	3/7/1990	12/3/1998	16/4/2003	1/5/2004
Madžarska	16/12/1991	1/2/1994	6/11/1990	31/3/1994	12/3/1998	16/4/2003	1/5/2004
Poljska	16/12/1991	1/2/1994	26/11/1991	5/4/1994	12/3/1998	16/4/2003	1/5/2004
Slovaška	4/10/1993	1/2/1995	30/6/1993	27/6/1995	15/2/2000	16/4/2003	1/5/2004
Češka	4/10/1993	1/2/1995	30/6/1993	17/1/1996	12/3/1998	16/4/2003	1/5/2004
Latvija	12/6/1995	1/2/1998	10/2/1995	13/10/1995	15/2/2000	16/4/2003	1/5/2004
Estonija	12/6/1995	1/2/1998	14/5/1993	24/11/1995	12/3/1998	16/4/2003	1/5/2004
Litva	12/6/1995	1/2/1998	14/5/1993	8/12/1995	15/2/2000	16/4/2003	1/5/2004
Slovenija	10/6/1996	1/2/1999	14/5/1993	10/6/1996	12/3/1998	16/4/2003	1/5/2004
Romunija	1/2/1993	1/2/1995	7/10/1993	22/6/1995	15/2/2000	25/4/2005	1/5/2004
Bolgarija	8/3/1993	1/2/1995	7/5/1992	14/12/1995	15/2/2000	25/4/2005	1/5/2004

PS = Pridružitveni sporazum; ES= Evropski sporazum

Od oddaje prošnje do začetka pogajanj je največ časa potreboval Ciper (7 let 8 mesecev in 28 dni), sledijo Romunija (4 leta 7 mesecev 24 dni), Slovaška (4 leta 7 mesecev 19 dni), Latvija (4 leta 4 mesece 2 dni), Litva (4 leta 2 meseca 7 dni), Bolgarija (4 leta 2 meseca 1 dan), Madžarska (3 leta 11 mesecev 12 dni), Poljska (3 leta 11 mesecev 7 dni), Estonija (2 leti 3 mesece 16 dni), Češka (2 leti 1 mesec 23 dni), Slovenija (1 leto 9 mesecev 2 dni) in Malta (1 leto 5 mesecev in 5 dni). Pogajanja so za luksemburško skupino trajala 5 let in 1 mesec, za helsinško pa 3 leta in 2 meseca. Pogajanja z Bolgarijo in Romunijo so trajala podobno kot za helsinško skupino 5 let, 2 meseca in 10 dni. Njuna Pogodba o pristopu po podpisu je stopila v veljavo šele po letu dni, 8 mesecih in 7 dneh, medtem ko je za prvih deset držav pristopnic to obdobje trajalo osem mesecev manj, torej leto dni. Za EU je bil pomemben tudi čas pristopa novih držav. Odločitev v Berlinu glede proračuna v obdobju od 2004 do 2006 je omogočila širitev brez vključitve težavnega vprašanja finančne perspektive po letu 2006. Širitev leta 2005 ali 2006 bi bila lahko mnogo težja.

Za Turčijo je od oddaje prve prošnje za pridruženo članstvo do danes preteklo skoraj pol stoletja. Prvič je od ES prejela zagotovilo, da je upravičena do članstva leta 1963, ko je podpisala Pridružitveni sporazum. Amsterdamska pogodba, ki je stopila v veljavo leta 1999, je kot predpogoj za oddajo prošnje v besedilo pogodb uvrstila politične kopenhagenske pogoje. Od takrat je EU jasno opredelila specifične pogoje, ki jih je morala Turčija izpolniti in dokazati njihovo nepovratnost, da bi lahko začela pristopna pogajanja. Turška vlada je na pogoje postopoma odgovarjala s spremembami ustave, čemur je običajno sledila nadgradnja odnosa z EU. Tako je od pravnomočnosti Amsterdamske pogodbe do začetka pristopnih pogajanj potrebovala Turčija 6 let in 5 mesecev. Status kandidatke je Turčija prejela relativno pozno, saj je pridružitveni sporazum z ES podpisala veliko pred formalnim oblikovanjem predpristopne strategije, ki je uvedla ta status. Turčija je od oddaje prošnje za članstvo do prejema statusa kandidatke potrebovala 2 leti, 7 mesecev in 27 dni. Za njo status kandidatke ni pomenil političnega zagotovila, da lahko začne s pogajaji, ker ga je prejela še preden je zadovoljivo izpolnjevala politične pogoje. Status kandidatke je prejela zato, ker pogojevanje ni bilo več učinkovito. Evropski svet si je pridržal pravico, da bo o tem ponovno odločal in to šele po tem, ko bo Ciper postal članica. Od statusa kandidatke do začetka pogajanj je potrebovala še dodatnih 5 let, 9 mesecev in 24 dni. Skupaj torej od prošnje do začetka pogajanj kar 18 let, 5 mesecev in 21 dni. EU v odnosu s Turčijo do podelitve statusa kandidatke ni oblikovala jasnih meril političnega pogojevanja. Politično pogojevanje se je dogajalo v okviru političnega dialoga. Šele v Pristopnem partnerstvu so bile politične zahteve jasno oblikovane. Turčija tudi ob začetku pogajanj ni izpolnila vseh zahtevanih političnih pogojev (npr. priznanje ciprske vlade), vendar so bili ti do pristopa Cipra izven pravnega reda EU. Evropski svet je nekonsistentnost pri izpolnjevanju načela pogojevanja na strani EU popravil tako, da je vpeljal postopek za prekinitvev pogajanj. Po mnenju številnih avtorjev bo Turčija zadnja država, ki bo postala članica EU.

EU se je v preteklosti odločila za širitev enkrat na desetletje: Velika Britanija, Danska in Irska so postale članice leta 1973, Grčija leta 1981, Španija in Portugalska leta 1986, Avstrija, Finska in Švedska leta 1995, države SVE pa leta 2004. Turčija je poseben primer, saj njeno približevanje ES/EU poteka vzporedno z vsemi valovi širitve že skoraj 50 let. Grčija je poseben primer zato, ker je edina država, ki je do sedaj podpisala individualno pogodbo o

pristopu, vendar se najpogosteje njen pristop obravnava v sklopu t.i. južne ali mediteranske širitve.

Tabela 2.8: Potek širitvenega procesa za Turčijo

KORAK	Datum
Turčija vloži prošnjo za pridruženo članstvo	31. julij 1959
vojaški udar	2. marec 1960 (do 16. september 1961)
podpis pridružitvenega Sporazuma iz Ankare	12. september 1963
podpis Dodatnega protokola (določi korake za ustanovitev carinske unije)	13. november 1970
vojaški udar	12. marec 1971
vojaški udar	12. september 1980
sprejem nove ustave	7. november 1982
Turčija odda prošnjo za članstvo	14. april 1987
Svet ministrov pozove Komisijo, da pripravi mnenje	18. december 1987
Komisija poda negativno mnenje	20. december 1989
Komisija sprejme Matutesov paket (predlogi za izvajanje Sporazuma iz Ankare)	7. junij 1990
Evropski svet odloči o začetku pristopnih pogajanj z Malto in Ciprom približevanje Turčije pa povežejo z reševanjem ciprske krize	27. junij 1995
Evropski svet v Lizboni zadolži Komisijo in Svet, da pripravita predloge za okrepitev sodelovanja s Turčijo v okviru obstoječega sporazuma	24. junij 1992
Pridružitveni svet sprejme odločitev o prehodu v 2. fazo (carinsko unijo)	6. marec 1995
sprememba ustave	23. julij 1995
Evropski Parlament glasuje in da soglasje na carinsko unijo	13. december 1995
Sklep o prehodu v carinsko unijo stopi v veljavo	31. december 1995
Evropski parlament ponovno pozove Komisijo, da zamrzne finančno pomoč (nespoštovanja človekovih pravic)	19. september 1996
Pridružitveni svet pozove Komisijo, da pripravi predloge poglobitve odnosov s Turčijo	29. april 1997
Komisija objavi Agendo 2000 – strategijo širitve, ki izključi Turčijo	15. julij 1997
Evropski svet v Luksemburgu Turčiji ne dodeli statusa kandidatke	13. december 1997
Komisija pripravi Evropsko strategijo za Turčijo	4. marec 1998
Evropski svet v Berlinu potrdi finančno perspektivo 2000-2006 (brez Turčije)	25. marec 1999
volitve v Turčiji, na kateri zmagajo demokratske stranke	18. april 1999
Komisija predlaga v rednem poročilu za Turčijo status kandidatke	13. oktober 1999
Amsterdamska pogodba stopi v veljavo (49. člen v povezavi s 6(1) členom)	1. maj 1999
Evropski svet v Helsinkih Turčiji dodeli status kandidatke ter pogoji začetek pogajanj z mirnim reševanjem sporov s članicami	11. december 1999
Svet sprejme Uredbo o predpristopni strategiji (soglasno)	28. februar 2001
Svet s kvalificirano večino sprejme Evropsko partnerstvo	8. marec 2001
Evropski svet v Kopenhagnu določi, da bo odločil o začetku pogajanj decembra 2004	13. december 2002
Svet pozove Turčijo, da podpre načrt OZN glede združitve otoka	19. maj 2003
Ciper postane članica EU	1. maj 2004
Evropski svet povabi Turčijo da podpiše Protokol k Sporazumu iz Ankare	18. junij 2004
Komisija objavi redno poročilo in priporočilo o napredku Turčije	6. oktober 2004
Evropski parlament sprejme resolucijo o pogojih, ki jih mora Turčija izpolniti pred članstvom	15. december 2004
Evropski svet v Bruslju odloči glede začetka pogajanj	17. december 2004
Turčija sprejem paket zakonodajnih sprememb	1. junij 2005
začetek pogajanj	3. oktober 2005
Svet sprejme odločitev o delni zamrznitvi pristopnih pogajanj, ker ne izpolnjuje pogojev	11. december 2006

2.2.2. OBLIKOVANJE ŠIRITVENIH PREFERENC DRŽAV PROSILK

Na tem mestu me zanima predvsem kakšni motivi so vplivali na oblikovanje odločitve države, da zaprosi za članstvo, kaj so od članstva pričakovale njena vlada, opozicija in interesne skupine in kakšne so bile njihove alternativne možnosti oziroma podpora zunanjih akterjev za doseg ciljev. Zanima me predvsem, kako so širitvene preference držav prosilk

vplivale na načelo pogojevanja članstva, torej na usklajevanje s širitvenimi preferencami držav članic in na sprejem kolektivne odločitve za širitev.

Motivi Velike Britanije so bili v času oddaje prve prošnje politični v smislu, da je želela ostati pomemben akter v mednarodni skupnosti po koncu druge svetovne vojne. Bala se je, da bo izrinjena iz odločanja v mednarodni skupnosti. ZDA je bila vedno bolj zainteresirana za sodelovanje z zahodno Evropo kot celoto in je njeno članstvo v ES spodbujala, skrbela jo je tudi možnost razvoja obrambne politike izven zveze Nata. Ko je Francija preprečila vzpostavitev območja proste trgovine med ES in Veliko Britanijo, ki so jo podpirale vse britanske interesne skupine, se je morala Velika Britanija odločiti za članstvo, ki je zahtevalo večjo predajo nacionalne suverenosti, kar ni bilo skladno z močno vlogo britanskega parlamenta. Šest let kasneje v času oddaje druge prošnje je Velika Britanija močno poudarjala tudi ekonomske pogoje, čeprav je sama pred svojo javnostjo še naprej omenjala predvsem politične. Hitra gospodarska rast članic ES, ki je bila posledica oblikovanja skupnega trga in carinske unije jo je spodbudila, da odda prošnjo za članstvo, saj sama ni dosegala primerljivih stopenj rasti. V okviru EFTA ni mogla nadomestiti višjih stopenj carin v trgovini s članicami ES. Njeni glavni pomisleki so se nanašali na prevzem skupne kmetijske politike, ki ji ne bi prinašala dohodka kot npr. Franciji, prispevek v proračun ES, ki bi poslabšal njeno proračunsko bilanco ter na ukinitve trgovinskih ugodnosti na uvoz iz držav Commonwealtha. Politični motivi so bili za Veliko Britanijo vedno manj pomembni, ekonomske koristi članstva pa niso pretehtale stroškov, zato pogojev pristopa nikoli ni v celoti prevzela. Kot članica je izsilila ponovna pogajanja glede prispevka v proračun ES.

Na oblikovanje njenih širitvenih preferenc je vplival predvsem njen političen in trgovski odnos z državami Commonwealtha. Države Commonwealtha imele neformalno možnost veta na članstvo Velike Britanije v ES, saj britanski parlament ne bi potrdil pogojev pristopa, če te države s pogoji ne bi soglašale. Ko je postal odnos z državami Commonwealtha ohlapen, je bila Velika Britanija pripravljena sprejeti vse pogoje pristopa. Pomembno vlogo je odigrala vlada, ki je kljub menjavam laburistične in konzervativne stranke ohranila cilj pridružitve k ES. Britanci so se glede članstva v ES lahko izjasnili sicer šele po pristopu, vendar so kljub manipulaciji konzervativne stranke na predvolilni kampanji podprli odločitev svoje vlade glede članstva. Največji vpliv na odločanje parlamenta in vlade so imele tiste interesne skupine, ki so bile vključene v trgovino z nekdanjimi kolonijami (industrija, podjetniški sektor in potrošniki hrane), medtem ko kmetijski lobi ni pomembno vplival na odločitve vladajoče elite. Velika Britanija je vse alternativne možnosti izkoristila in ji je za dosego njenega cilja ostalo le še članstvo v ES.

Irski pristop je bil poseben zaradi njenega perifernega položaja v mednarodni skupnosti. Njen glavni cilj je bil doseči dokončno neodvisnost od Velike Britanije. Zavedala se je, da je preveč nepomembna, da bi jo članice sprejele, če bi postavljala posebne pogoje. Pripravljena je bila celo poglobiti svojo ekonomsko odvisnost od Velike Britanije, kar ji je pomagalo, da je postala članica ES hkrati z njo in na ta način dosegla neodvisnost, kar je bil njen glavni motiv za članstvo v ES. Politični motivi Irske so bili močnejši od ekonomskih, vendar je za popolno neodvisnost potrebovala predvsem gospodarsko rast. Ekonomski motivi so bili ključni pri oblikovanju danske evropske politike oziroma pri iskanju odgovora na

vprašanje kateri okvir mednarodnega trgovinskega sodelovanja je zanjo najprimernejši. Njeni glavni izvozni tržišči sta bili Nemčija in Velika Britanija, glavni izvozni artikli pa kmetijski proizvodi. Zato je bil njen cilj, da skupaj z Veliko Britanijo postane članica ES, in izkoristi priložnosti na notranjem trgu, ki jih nudi skupna kmetijska politika in carinska unija. Motivi Danske za pristop so bili izključno ekonomski, saj je politični integraciji nasprotovala že od samega začetka. Tudi ideološko se ni identificirala s članicami ES, ampak z nordijskimi kolegicami, s katerimi jo je povezoval predvsem model socialne varnosti. Tako Danska in Irska sta pogoje pristopa v celoti sprejeli. Ker je bil motiv obeh povezan s članstvom Velike Britanije, jima je skupinska dinamika močno ustrezala in jima prinesla koristi.

Pomembna izkušnja pri pristopu Danske za kasnejše prosilke je bil politični konsenz vseh strank, da bodo svojo vlado pri vključevanju v ES podprle, kar ji je olajšalo pristopna pogajanja in sprejemanje pogojev. Ker so na Danskem politične stranke odvisne od podpore interesnih skupin, so pri odločanju glede članstva v ES njihova stališča v celoti upoštevala. Danski državljani so bili dobro seznanjeni s posledicami članstva in so tako kljub nasprotovanju politični integraciji na referendumu podprli svojo vlado. Na Irskem politični konsenz med strankami ni bil potreben, saj je bila v času celotnega pristopnega procesa na oblasti ista stranka. Irska vlada je uživala tudi popolno podporo prebivalstva, ker je veliko pozornosti namenila informiranju javnosti glede ES.

Motivi Grčije so bili predvsem politični in povezani z njenim odnosom s Turčijo. Bolj kot za ekonomske prednosti članstva je bila Grčija zainteresirana za odločanje v okviru možne prihodnje politične unije, ki je do takrat države članice še niso oblikovale. Hotela se je izogniti vplivu ZDA, ki sta ji bili naklonjeni grška vojska in Turčija, ki je bila lojalna zaveznica ZDA v okviru zveze Nato. Zato je Grčija zapostavila možne negativne ekonomske učinke članstva, ki jih je po pristopu občutila predvsem na področju kmetijstva in konkurenčnosti na skupnem trgu. V pristopnih pogajanjih je sprejela vse pogoje, čeprav ni razumela njihovih posledic in se na članstvo zato ni ustrezno pripravila. Optimistično je predvidela, da bo vključitev v skupni trg avtomatično prinesla gospodarsko rast. Grška vlada je sprejela odločitev za članstvo v ES brez predhodne razprave, v katero bi vključila interesne skupine, pred podpisom pristopne pogodbe ni razpisala referenduma in ni dosegla notranjepolitičnega konsenza z opozicijsko socialistično stranko, ki je prišla na oblast po pristopu. Pri sprejemanju pogojevanja članstva in oblikovanju širitvenih preferenc je v Grčiji glavno vlogo odigrala politična elita.

Podobno so tudi na Portugalskem sprva prevladovali ideološki in politični motivi za pristop. Ključna dogodka za oblikovanje portugalskih širitvenih preferenc sta bila prošnja Velike Britanije za članstvo v ES in proces dekolonializacije, ki sta Portugalsko izključila iz dogajanja v Evropi in svetu in ji pustila kot edino možnost članstvo v ES. Zaradi diktature Portugalska do sredine sedemdesetih let 20. stoletja ni bila upravičena do polnopravnega ali pridruženega članstva v ES. Ko je končno vzpostavila demokracijo, jo je s članstvom v ES želela utrditi. Želela je končati izolacijo na vseh področjih družbenega življenja, ki jo je občutila v času diktature in ji je onemogočala gospodarski in tehnološki razvoj. Želela je izboljšati tudi ekonomske odnose s sosednjo Španijo. Na Portugalskem je odločitev glede članstva sprejela politična elita. Politične in javne razprave ni bilo, med strankami so članstvu

nasprotovali le komunisti. Edina interesna skupina, ki je oblikovala širitvene preference je bila industrija, ki je zaradi izgube afriških kolonij potrebovala evropski trg, vendar njihovih interesov vlada ni upoštevala v pristopnih pogajanjih.

Španija je imela za članstvo tako politične kot ekonomske motive. S članstvom je tako kot ostali dve prosilki želela utrditi svojo demokracijo, končati izolacijo in si pridobiti kredibilnost v mednarodnih odnosih. Na ekonomskem področju je potrebovala dostop do skupnega trga in sredstev iz strukturnih skladov ter skupne kmetijske politike. Španija ni bila zainteresirana za poglobitev trgovskih odnosov z ES, ki ne bi povezali liberalizacije trgovine z industrijskimi in kmetijskimi izdelki, kar kaže na velik pomen njenih ekonomskih motivov za članstvo. V času oblikovanja širitvenih preferenc je bila na oblasti socialistična delavska stranka, vse stranke v opoziciji so podpirale članstvo v ES. Iz pregledanih virov in literature ni opaziti, da bi katera od interesnih skupin ali volivci imeli vpliv na oblikovanje politične odločitve glede članstva v ES, vlada pa ni razpisala referendum, na katerem bi preverila podporo volivcev. Pri vseh treh prosilkah, Grčiji, Španiji in Portugalski, je občutili pomanjkanje demokratičnosti v procesu oblikovanja njihovih širitvenih preferenc. V drugi širitvi je bilo očitno, da demokracija v državah prosilkah ni na ravni držav članic. Državljeni so bili slabo informirani o procesu vključevanja v ES. Vlade pa so podpirali, ker so članstvo v ES prikazale kot rešitev za vse probleme. V Grčiji in na Portugalskem levičarski stranki nista podpirali članstva v ES, v Španiji pa je članstvo v ES podpirala tudi komunistična stranka. Pomembno vlogo je odigral španski kralj, ko je uspešno zatrl zadnji poskus vojaškega udara in s tem prepričal Evropski parlament, da je Španija demokratična država.

Motivi prosilk v tretji širitvi so bili precej različni. Za vse tri sta na njihovo odločitev vplivala predvsem dva dogodka: konec hladne vojne in sprejem EEL, s katero je bil vzpostavljen enotni evropski trg. Avstrija je imela med vsemi najbolj izražene politične motive, ki so bili posledica konca hladne vojne. K temu je prispevala njena geografska lega in dolgotrajna politika nevtralnosti, ki jo je sprejela zato, da je lahko po drugi svetovni vojni ohranila suverenost. Zato je svojo zunanjo politiko po koncu hladne vojne želela na novo definirati in članstvo v ES je bilo za to odlična priložnost. Njena zgodnja oddaja prošnje kaže na velik vpliv konca hladne vojne na oblikovanje njenih zunanjepolitičnih preferenc. Želela se je vrniti v center odločanja Evrope. Alternativnih možnosti za doseg političnih ciljev, predvsem vključitev v odločanje na področju pravosodja in notranjih zadev ter SZVP zaradi novo nastale situacije v njenih sosednjih državah ni imela. Ekonomski motivi so bili povezani z možnostjo sodelovanja v enotnem trgu in pravico odločanja, ki ji je Sporazum EGP ni omogočal. Med prvimi zagovorniki članstva je bila federacija avstrijske industrije, vendar do konca hladne vojne ni dobila podpore socialdemokratske stranke, ker je menila, da sta nevtralnost in članstvo nezdržljiva. Socialdemokratska stranka je zato zagovarjala pridruženo članstvo z ostalimi EFTA državami, Ljudska stranka pa je podpirala članstvo v EU. Po koncu hladne vojne sta obe glavni politični stranki podpirali odločitev za oddajo prošnje. Opozicija članstvu, ki so jo sestavljali predstavniki zaščitenih sektorjev (prehrambena in jeklarska industrija) se ni organizirala in ni pridobila potrebne podpore vlade in parlamenta. Članstvo so podpirale glavne interesne skupine: sindikati delavcev, delodajalci, kmetje in srednji sloj in vlada ter obe glavni politični stranki, zato je bil konsenz zelo visok. Vlada je razpisala pred podpisom referendum in tako vključila v razpravo širšo javnost.

Finska je nenavadna evropska država predvsem zaradi svoje zgodovinske izkušnje v času hladne vojne, ko je na njeno gospodarsko in zunanjo politiko vplivala SZ. Povod za oddajo prošnje je bil enak kot pri Avstriji, konec hladne vojne in razpad SZ, njen motivi pa nekoliko drugačni. Izgubila je tradicionalni sovjetski trg in je nujno potrebovala dostop do prostega trga ter konkurenco za razvoj gospodarstva. Jasno je bilo, da je bil njen cilj tudi varnostni, ker je mejila na nestabilno ozemlje novih držav nekdanje SZ. Vendar so tudi ekonomski motivi zelo jasno izraženi. Računala je na sredstva iz strukturnih skladov. Zavedala se je, da bo za razliko od ostalih dveh kandidatk neto prejemnica iz proračuna EU. Ekonomske motive so spremljali tudi politični. Želela je prekiniti svojo izoliranost v mednarodni skupnosti in kot majhna država pridobiti vpliv na odločanje v mednarodni skupnosti, predvsem na nove sosede, države nekdanje SZ. Članstvo v ES je bilo vprašanje, ki ni bilo del politične ali širše družbene razprave. Po koncu hladne vojne je članstvo širša vladna koalicija sicer podpirala, z izjemo Kmečke stranke sredine, vendar je dajala prednost sodelovanju v okviru EGP. Ključni dogodek, ki je pospešil odločitev Finske vladajoče elite, da odda prošnjo za članstvo, je bila prošnja Švedske. Za Finsko ni bila tako značilna opozicija članstvu, temveč izključitev interesnih skupin in državljanov iz oblikovanja odločitve vlade, da odda prošnjo. Kljub vsemu je pred podpisom pogodbe o pristopu Finska vlada prvič razpisala referendum na področju zunanjih odnosov.

Motivi Švedske, ki so vplivali na njeno odločitev glede članstva v EU so bili ekonomski in politični. Odločitev držav članic leta 1985 glede vzpostavitve enotnega evropskega trga je imelo na Švedsko odločitev večji vpliv kot pa konec hladne vojne. Švedska je v začetku devetdesetih let doživela hudo recesijo gospodarstva: imela je velik javni dolg, visoko stopnjo nezaposlenosti in upočasnjeno gospodarsko rast, kar je ogrožalo njen drag socialni model. Težave bi lahko odpravila le z vključitvijo v enotni evropski trg. Nujno je morala sprejeti nekatere gospodarske ukrepe, ki so bili neprijetni in bi jih volivci težko sprejeli. Vseeno je politika nevtralnosti, ki je sicer bila odstranjena s koncem hladne vojne, predstavljala oviro članstvu. Na varnostno-političnem področju je Švedska želela vplivati na razvoj odnosov med EU in baltskimi državami, čeprav ni bila navdušena glede integracije na političnem področju, predvsem glede prevzema skupne valute. Vse večje politične stranke so širitev podpirale. Podobno kot na Finskem so tudi glavne interesne skupine podpirale članstvo: delodajalci, sindikati velikih industrijskih podjetij, kmetje in vlada. Članstvu so nasprotovali predvsem prebivalci severno ležečih območij, ki pa so bili v manjšini. Volivci, tradicionalno skeptični do evropske integracije, so na referendumu pred podpisom pogodbe o pristopu na podprli svojo vlado, ki je v pristopnih pogajanjih močno zagovarjala potrebe posameznih interesnih skupin. Kot ostali dve prosilki, je tudi Švedska že izkoristila alternativno možnost vključitve v enotni evropski trg preko Sporazuma EGP, ki pa jim ni omogočil izpolniti pričakovanj, ki so jih imele v procesu evropske integracije.

V tretji širitvi so na odločitev vlad v vseh državah vplivi predvsem industrijski sektorji, ki so bili izvozno usmerjeni in so potrebovali neomejen dostop do enotnega trga EU. Kmetijski sektor v teh državah predstavlja majhen delež zaposlenih in BDP, vendar so vlade v pristopnih pogajanjih poskušale doseči zadovoljivo rešitev za zahteve svojih kmetov. Med strankami so najbolj nasprotovale članstvu socialdemokratske stranke, predvsem zaradi bojazni, da se bo poslabšala socialna in ekološka varnost, vendar so se zavedale, da njihove

države za zagotavljanje te varnosti potrebujejo hitrejšo rast znotraj EU. Na strani nasprotnikov članstva v EU so bili tudi kmetijski sektorji vseh kandidatk.

Države SVE so se po koncu hladne vojne znašle v političnem in gospodarskem vakuumu. Za utrditev svojega obstoja so morale na novo vzpostaviti politične odnose in poiskati nova tržišča, ki so jih po koncu hladne vojne izgubile. Imele so alternativo, medsebojno regionalno sodelovanje, vendar so imele zaradi svoje preteklosti do te možnosti odpor. Kot majhne države, ki želijo biti vključene v odločanje v mednarodni skupnosti, so enostavno morale postati članice EU. Članstvo je pomenilo tudi politično priznanje njihove suverenosti in demokracije. Te države so zapostavljale politični pomen evropske integracije in so videli EU kot rešitev za vse probleme, predvsem gospodarske. Priprave na članstvo v EU so izkoristile za izvedbo nepopularnih političnih in gospodarskih reform. Malta kot majhna otoška država ni imela nobene alternativne možnosti, medtem ko je imel Ciper močnejše politične motive kot druge države v tej širitvi in so bile povezani z ozemeljsko razdelitvijo otoka. S članstvom je pridobil možnost odločanja glede pristopa Turčije. Kot vse revnejše države so imele tudi države SVE močne ekonomske motive. Upale so na dohodke iz strukturnih skladov, Poljska pa predvsem na neposredna plačila kmetom. Nujno so potrebovale tudi tuje investicije.

Vloga domačih akterjev v državah SVE je bila zaradi asimetričnega odnosa med EU in kandidatkami zelo omejena in dejansko niso imeli možnosti prispevati k oblikovanju načela pogojevanja. Opozicija članstvu v prosilkah je izhajala predvsem iz vrst kmetov in nacionalističnih strank, vendar nikoli ni ogrozila članstva. Nasprotniki članstva znotraj prosilk so bili v manjšini in niso imeli možnosti vplivati na volivce, ki so si želeli po dolgem obdobju mednarodne izolacije doseči zahodnoevropski življenjski standard. Njihove vlade in politične elite so imele proste roke glede prevzemanja pogojev, saj so bili volivci zaradi dolge izolacije o EU slabo informirani in so svoje vlade pri odločitvi za članstvo v EU brezpogojno podpirali. Izjema je bila Malta, v kateri je bil izid referendumu zelo tesen. Na splošno so vse prosilke pogoje brezpogojno prevzele kot legitimne. Ker države kandidatke v pristopnih pogajanjih niso nastopile usklajeno, je EU ohranila asimetričnost moči v pristopnih pogajanjih. Države kandidatke, z izjemo Poljske, niso uspele uveljaviti zahtev interesnih skupin.

Motivi Turčije so bili sprva politični, vedno bolj pa v ospredje prihajajo ekonomski. Sprva je zanjo vključenost v evropski proces integracije pomenil priznanje, da je sprejeta v družbo evropskih držav. Na njene odločitve glede oblikovanja širitvenih preferenc je vplival spor z Grčijo in pristop Cipra pred rešitvijo njegove ozemeljske razdelitve. Danes je njen političen motiv možnost soodločanja v okviru EU z omenjenima državama, saj bi bila njena moč pri odločanju zaradi njene velikosti v okviru EU večja kot npr. grška. Po postopnem izboljšanju odnosov z Grčijo v ospredje prihajajo ekonomski motivi, ki bodo odigrali pomembno vlogo pri odločitvi njenih volivcev na referendumu o članstvu v EU. Za razliko od drugih držav prosilk bi Turčiji članstvo v EU pomenilo tudi dokončno priznanje, da je evropska država. Ta motiv je prisoten od začetka njenega približevanja ES/EU. Njen problem je v tem, da nima več alternativnih možnosti, saj je že članica carinske unije EU. Podobno kot države EGP bi želela soodločati glede pravil, ki jih mora kot članica carinske unije prevzeti. Demokratična vlada v Turčiji želi s članstvom v EU okrepiti demokracijo, saj obstaja

nevarnost okrepitve skrajnih islamskih nacionalističnih gibanj, ki jo ogrožajo. V Turčiji je glavna gonilna sila za članstvo v EU demokratska stranka levice, ki je tudi nosilka vseh reform. Članstvu nasprotujejo konzervativna politična gibanja, ki se izražajo v islamu. Zaradi izjemno dolgega procesa podpora državljanov stalno pada, s tem pa je ogrožena podpora demokratični vladi. Načelo pogojevanja članstva ima pozitivne integracijske učinke le določeno obdobje, potem pa vpliva na krepitev nacionalističnih strank.

Vse države, z izjemo Danske so v času oddaje prošnje poleg ekonomskih poudarjale pomen političnih motivov za članstvo v EU. Irska, Grčija, Avstrija, Ciper in Turčija so imele najmočnejše politično-varnostne motive. Alternativne možnosti, ki bi jih lahko države prosilke izbrale namesto članstva v EU nam pokažejo vpliv različnih motivov na oblikovanje širitvenih preferenc. Velika Britanija, Danska, Irska in Španija bi lahko namesto za članstvo zaprosile za pridruženo članstvo, vendar to ne bi zadovoljilo njihovih interesov. Velika Britanija ne bi bila vključena v politično odločanje, Danska ne bi bila aktivno vključena v skupno kmetijsko politiko, Irska ne bi postala politično neodvisna od Velike Britanije. Španija je kot Danska imela interes za vključitev v skupno kmetijsko politiko, hkrati pa je želela utrditi svojo demokracijo. Grčiji, ki je še pred oddajo prošnje z ES sklenila pridružitveni sporazum, je ostala možnost članstva v carinski uniji, vendar je bil njen interes izključno političen. Portugalska bi lahko svoj odnos poglobljala v okviru sodelovanja med državami EFTA in ES. Ker pa ni bila industrijsko razvita država in jo je v članstvo EFTA povabila Velika Britanija, ker je bila nekdanja kolonialna sila, ji ta možnost brez Velike Britanije ne bi pomagala pri gospodarskem razvoju in utrditvi demokracije. Avstrija, Finska in Švedska alternativnih možnosti niso imele. S podpisom EGP sporazuma so bile vključene v enotni trg brez pravice odločanja in brez popolne odprave omejitev znotraj enotnega trga. Kljub temu je njihova gospodarska rast zaostajala za članicami ES. Po koncu hladne vojne bi lahko postale aktivneje vključene v odločanje le s članstvom v EU. Hkrati bi po koncu hladne vojne članstvo pomenilo priložnost, da na novo definirajo politiko nevtralnosti. Tudi Turčija nima več alternativnih možnosti. Carinska unija ji ne omogoča glasu pri odločitvah, ki jih mora sprejeti, njen glavni interes pa je možnost veta pri odločanju na področju SZVP.

Edina država, ki je legitimno zagrozila z izstopom in zahtevala ponovna pogajanja glede pogojev pristopa je bila Velika Britanija. Politične prednosti članstva niso pretehtale ekonomskih izgub, ki jih je imela zaradi članstva. Edina država, ki je imela poleg Velike Britanije močne protiargumente članstvu je bila Danska, ki je nasprotovala politični integraciji. V času njenega pristopa ES še ni bila politična unija, zato članstvo v EU za njo ni imelo negativnih političnih posledic, prineslo ji je veliko ekonomskih koristi. Tudi Grčija je po pristopu zagrozila z izstopom, vendar se je zaradi ekonomskih razlogov odločila, da bo pogoje prevzela za legitimne in ni zahtevala ponovnih pogajanj. To je bila za EU in njene članice pomembna izkušnja za oblikovanje načela pogojevanja. Za uspeh pogojevanja je nujno, da ga države članice sprejmejo kot legitimnega predvsem v času začetka pristopnih pogajanj. Kot legitimnega ga sprejmejo politične elite držav kandidatki oziroma stranke, ki so na oblasti v času oddaje prošnje. Le tiste države kandidatke, ki še pred začetkom pogajanj dokažejo, da je proces prilagajanja standardom držav članic nepovraten, lahko to legitimnost ohranijo tudi, če na volitvah zmaga opozicija. Zato je EU oblikovala predpristopno strategijo, v okviru katere države prosilke razdeli na tiste, ki so načelo pogojevanja sprejele in tiste, ki pogojevanja v celoti še niso prevzele kot legitimnega.

Tabela 2.9: Motivi držav prosilk

Država	Ekonomski	Varnostno -politični	Alternativne možnosti	Argumenti proti
Velika Britanija	v drugi prošnji: članstvo v EFTA ne zadostuje, počasna gosp. rast v primerjavi s članicami ES, potreba po modernizaciji in boljši produktivnosti, upad izvoza in uvoza iz držav Commonwealtha	prevladujejo v prvi prošnji: upad statusa velesile/kolonialne sile, strah, da bo izrinjena iz odločanja v mednarodnih odnosih, ohladitev odnosa z ZDA	pridruženo članstvo	uvedba skupne zunanje carine, prispevek v proračun, poseben status z nekdanjimi kolonijami, položaj funta
Danska	ekonomski motivi (dostop do nemškega in britanskega trga hkrati), prispevki iz skupne kmetijske politike, združitve dveh glavnih izvoznih trgov (Nemčija in Velika Britanija), potrebuje gospodarsko rast za ohranitev socialnega sistema	/	nordijsko sodelovanje in pridruženo članstvo	proti politični integraciji in nadnacionalnem značaju EU
Irski	gospodarska rast, prispevki iz skupne kmetijske politike, povečanje tujih investicij, potreba po novih trgih	dokončna neodvisnost od Velike Britanije, skupno članstvo z Veliko Britanijo bi pomenilo združitve otoka	pridruženo članstvo	/
Grčija	razen povečanja dohodka iz turizma ne razmišlja o ekonomskih posledicah članstva, prihodki iz strukturnih skladov se ji zdijo privlačni, vendar se ne pripravi na črpanje sredstev	želi sodelovati v odločanju v prihodnji politični uniji, zmanjšanje vpliva ZDA, ki ji je naklonjena vojska, varnost pred Turčijo (ki ji je naklonjena vojska), utrditev demokratičnega režima in legitimnosti nove vlade	carinska unija	poslabšanje ekonomske situacije (domačo zaščiteno industrijo bi nadomestil uvoz), PASOK proti zahodni integraciji
Španija	modernizacija industrije, odprava carin na kmetijske izdelke (Velika Britanija), dohodki skupne kmetijske politike in strukturnih skladov, ekonomsko sodelovanje s Portugalsko	zaključiti proces demokratizacije, kredibilnost v mednarodnih odnosih, prekinitve s preteklostjo, vključitev v mednarodne odnose	pridruženo članstvo	/
Portugalska	modernizacija, liberalizacija, privatizacija, znanstveno in tehnološko sodelovanje za razvoj, ekonomsko sodelovanje s Španijo	strah pred komunističnim udarom, prekinitve z imperialistično preteklostjo, rešitev spora s Španijo, vključitev v mednarodne odnose	EFTA – ES (pridruženo članstvo)	komunisti, ki so proti vključevanju v zahodnoevropske integracije
Avstrija	liberalizacija trgovine z ES (industrija), vključitev v odločanje	pravica soodločanja, bližina SVE (ogrožena ekološko, migracija delovne sile, kriminal), vrnitev v center Evrope, preoblikovanje zunanje politike	/	drugačna struktura kmetij, višji ekološki standardi, politika nevtralnosti
Finska	liberalizacija trgovine z ES (kmetijski in prehrabeni izdelki), vključitev v enotni trg, dohodki iz proračuna EU	prekine odnos s SZ (konec hladne vojne), meja z nekdanjo SZ (želi vplivati na pol. situacijo), razvoj SZVP, postati mednarodno priznana	/	/
Švedska	liberalizacija trgovine z ES (kmetijski in prehrabeni izdelki), vključitev v enotni trg, potrebuje hitrejšo gosp. rast, pomen skupnega trga za industrijo	na novo želi definirati nevtralnost po koncu hladne vojne, želi vpliv v Baltskih državah, razvojna politika (Pogodba EU), prispevati k novi ureditvi po koncu hladne vojne	/	proti uvedbi evra, severno ležeče regije (drugačni pogoji)
SVE, Malta, Ciper	potrebujejo izvozni trg, razvoj, izboljšanje konkurenčnosti, tuje investicije, sredstva iz skupne kmetijske politike in strukturnih skladov, Evropski sporazumi ne zadostujejo (Poljska: neposredna plačila kmetom)	okrepitev neodvisnosti, vrnitev v Evropo, notranjepolitični: izvesti reforme (decentralizacija, deregulacija, privatizacija), ki med volivci niso zaželeni.	regionalno sodelovanje SVE in JVE	/
Turčija	doseči evropsko stopnjo razvitosti in zahodni način življenja, carinska unija ne omogoča pravice soodločanja, izboljšanje makroekonomskih pogojev, ki bi omogočile več tujih investicij, zmanjšati nezaposlenost, dostop do trga s kmetijskimi izdelki, izboljšana zunanjetrgovinska plačilna bilanca, dohodki iz skupne kmetijske politike in strukturnih skladov	enakopravni položaj s Ciprom in Grčijo pri odločanju, dokaz, da se je v preteklosti pravilno odločila glede zaveznitva z zahodom, nepovratnost procesa demokratizacije	/	Kurde obravnavajo kot teroristično gibanje, prepričanje, da imajo težje pogoje članstva kot druge države.

2.2.3. OBLIKOVANJE ŠIRITVENIH PREFERENC NA STRANI EU

Države članice želijo svoje nacionalne interese v širitvenem procesu uveljaviti tako, da jih poskušajo vključiti v načelo pogojevanja članstva. Z razvojem širitvenega postopka je možnost držav, da vključijo svoje interese na seznam pogojev za članstvo v EU omejena na čas pred začetkom pristopnih pogajanj in na vprašanja, ki so del pravnega reda EU. Za vsak širitveni val bom razdelila akterje na strani EU na tiste, ki so širitev spodbujali in tiste, ki so jo zavirali in razvrstila motive identificiranih akterjev, ki so vplivali na oblikovanje širitvenih preferenc na varnostno-politične in ekonomske ter tudi tiste, ki so povezani z identiteto EU. Zanima me tudi, zakaj so se države članice v vseh primerih soglasno odločile za širitev in ne za alternativno možnost pridruženega članstva.

Prva širitev je bila edina, ki se je zgodila v času, ko Evropski parlament še ni bil izvoljen na neposrednih volitvah. V tej širitvi Evropski parlament v ni imel formalne vloge, zato članice njegovim mnenjem v zvezi s širitvijo niso posvečale večje pozornosti. Vloga Komisije, ki jo je določal 237. člen Pogodbe EGS, je bila omejena na pripravo mnenja o prošnji članice. Vendar so države članice ugotovile, da je Komisija nepogrešljiva predvsem pri izvedbi pristopnih pogajanj. Prvi krog pogajanj z Veliko Britanijo in Dansko je bil izključno medvladnega značaja, Članice so ugotovile, da morajo v pristopnih pogajanjih nastopiti usklajeno, zato so namenile Komisiji podobno vlogo, kot jo je imela v pogajanjih s tretjimi državami, predvsem pri pripravi skupnih stališč. Komisija je postala neodvisni akter v pogajanjih, ki je ponujal kompromisne rešitve in interpretiral zakonodajo in s tem prepričal kandidatke, da so umaknile nekatere svoje prvotne zahteve. V bistvu je Komisija igrala vlogo posrednika med Svetom in kandidatkami. Že v prvem širitvenem valu je Komisija opravila pregled pravnega reda, ki ga morajo države prosilke prevzeti (kasneje 'screening'). Proces približevanja Velike Britanije, Danske in Irske je potekal v času, ko so za države ustanoviteljice še vedno veljala prehodna obdobja iz Rimske pogodbe, zato prosilkam upravičeno ni bilo jasno, v kakšnem obsegu morajo sprejeti pravni red ES. V prvem krogu pogajanj je predvsem Velika Britanija verjela, da lahko doseže trajne izjeme in daljša prehodna obdobja za prevzem pravnega reda, ker se je primerjala z rezultati pogajanj o ustanovitvi EGS. To bi ji morda celo uspelo, če Francija ne bi vztrajala na sprejemu haaških načel. Tudi pravilo pristopnih pogajanj, da ni nič dokončno, dokler niso rešena vsa vprašanja, je posledica vztrajanja Francije in njene pogajalske taktike, ki je vključevala nadzor nad časovnim zaporedjem sprejemanja posameznih odločitev pristopnega pogajalskega procesa, tako, da je bil celoten paket zanjo ugoden. Francija je bila zato ključni akter, ki je postavil temelje politike širitve. Svoje zahteve je vedno dosegla v okviru srečanj šefov držav in vlad, ki so se leto dni po pristopu prvih treh novih članic preoblikovala v stalna srečanja Evropskega sveta. V prvi širitvi je postal Evropski svet tisti akter, ki je sprejel politično odločitev za začetek pristopnih pogajanj in oblikoval temeljna širitvena načela. Tudi Velika Britanija je bila pomemben akter prvega vala širitve, ki je vplival na pristop ostalih dveh kandidatk. Celoten širitveni proces je zaznamovalo nasprotovanje Francije pristopu Velike Britanije, vendar so vse odločitve in pogoji pristopa Velike Britanije veljali tudi za obe ostali državi prosilki.

V prvi širitvi so bili motivi na ravni ES jasni, saj so se države članice ob ustanovitvi EGS zavezale, da bodo v članstvo sprejele vse evropske države in začele z njimi pogajanja o pristopu. Prisoten je bil torej ideološki motiv. Pomembno vlogo pri oblikovanju širitvenih preferenc so igrali interesi posameznih članic, vendar le do trenutka, ko so se začela pristopna pogajanja. Francija je vztrajala na dokončnem oblikovanju skupne kmetijske politike in dogovoru glede izračuna višine prispevkov v proračun ES, preden se začnejo pristopna pogajanja z Veliko Britanijo. Vsi ostali pomisleki Francije, ki so bili izven takratnega pravnega reda ES pri oblikovanju pogojev niso igrali nobene vloge. Na oblikovanje širitvenih preferenc držav članic so vplivali tudi geopolitični interesi držav članic, vendar jih niso uspele, predvsem Francija, prevesti v pravni red ES, ki so ga prosilke prevzele. Zato so v tem širitvenem valu na oblikovanje preferenc držav članic vplivali predvsem ekonomski interesi držav članic, medtem ko je bila kolektivna odločitev sprejeta na temelju argumentov glede skupne identitete evropskih držav. Francija bi se s članstvom Danske strinjala, Irski in Veliki Britaniji pa je ponudila pridruženo članstvo. Ker je bila Irska del skupine prosilk, ji je uspelo pristopiti pod enakimi pogoji kot Veliki Britaniji in Danski, kljub temu, da na strani EU ni bilo interesa za njeno članstvo. Kolektivna odločitev za širitev je bila sprejeta takrat, ko je Velika Britanija dokončno sprejela haaška načela in širitveni pravni red. Vzrok za dolg proces prve širitve in večkratne poskuse držav prosilk v prvi širitvi je bil predvsem strah članic, da bi nove članice lahko vplivale na že začeti proces oblikovanja in izvajanja skupnih politik, opredeljenih v ustanovitvenih pogodbah.

Tudi v drugi širitvi je Francija igrala med članicami najpomembnejšo vlogo, saj je bil zgodnji pristop Grčije posledica njenega pritiska na ostale članice. Pomembnejšo vlogo med članicami je v širitvi odigral tudi Luksemburg, saj je bilo na njegovo vztrajno zahtevo glede pristopa Portugalske sprejeto prvič prehodno obdobje glede prostega pretoka delovne sile. V drugi širitvi se je vloga Komisije v širitvenem procesu dodatno povečala. Svoje pristojnosti je razširila, ne da bi na to usmerila pozornost držav članic, saj je povečanje svojih pristojnosti izvajala v glavnem nasproti državam kandidatkam. Ker je Grčija kmalu po pristopu zagrozila z vetom na sprejem Španije in Portugalske in izsiljevala s povečevanjem njenih dohodkov iz proračuna ES, je drugo širitev spremljal razvoj kohezijske politike. Komisija je s posredovanjem v pogajanjih in preprečevanju grškega veta okrepila svojo kasnejšo vlogo v kohezijski politiki.⁵³⁹ Ko so se pogajanja uspešno zaključila, je Svet priznal pomembno vlogo Komisije, ki jo je odigrala v pogajanjih in predlagal, da se tak način pogajanj zaradi vedno večje vsebinske kompleksnosti in pomena samih pogajanj ohrani.⁵⁴⁰ Na ta način se je povečana vloga Komisije utrdila, kljub nasprotovanju Francije. Evropski svet je ohranil vlogo, da odloči glede datuma začetka pristopnih pogajanj, poleg tega pa je sprejemal tudi

⁵³⁹ Kmalu po prvi širitvi se je oblikoval vzorec, da se zaradi slabšega ali drugačnega začetnega gospodarskega položaja novih članic povečajo sredstva proračuna ES za financiranje manj razvitih regij in odpravljanje strukturnih razlik članic. Če so članice zagrozile z vetom na pomembne iniciative glede širitve, je ES sprejela nov finančni instrument ali vključila nove cilje v obstoječe finančne instrumente, do katerega so bile te članice upravičene in so tako izboljšale svoje proračunske položaje. To se je zgodilo leta 1975, ko je Velika Britanija povsem verodostojno zaradi slabega neto proračunskega položaja zagrozila z izstopom. ES je oblikovala razširjen program regionalne pomoči, da je bila do sredstev lahko upravičena tudi Velika Britanija. V drugi širitvi Grčija sredstev ni prejela ob pristopu, temveč šele, ko je grozila z vetom na pristop Španije.

⁵⁴⁰ Address by Giulio Andreotti (12 June 1985) v EC Bulletin. June 1985, No 6, p. 10. Dostopno na: European NAvigator, www.ena.lu (24. december 2006).

ostale odločitve glede širitvenega procesa, ki bi jih lahko sprejel Svet. Ker je pristop Španije odpiral težja vprašanja na ekonomskem področju, je Svet (zunanjih ministrov) odigral svojo vlogo le v primeru Španije, kjer je samostojno sprejel nekatere odločitve glede procesa širitve. Evropsko sodišče je prvič razsodilo, da imajo odločitve Pridružitvenega sveta neposredni učinek tudi v pravnem redu držav članic in na ta način v kasnejših širitvah preprečil številna bilateralna pogojevanja s strani posameznih držav članic, ki so bila v nasprotju s sprejetimi odločitvami Pridružitvenega sveta (Ott 2001: 118).⁵⁴¹ V drugi širitvi je postal aktivnejši tudi Evropski parlament. Glede pristopnega procesa je sprejemal resolucije, v katerih je poudarjal pomen političnih pogojev: demokracijo, pluralistični sistem parlamentarne demokracije in spoštovanje človekovih pravic kot predpogoje za pristop. V tem kontekstu je zato spodbujal pospešitev pogajanj, ko so kandidatke njegove pogoje izpolnile. Prvič je zahteval tudi izpolnjevanje specifičnega pogoja za oddajo prošnje za članstvo: razpis demokratičnih volitev, ki so ga vse tri prosilke izpolnile pravočasno. V tem času je Evropski parlament izrazil željo, da bi bil aktivno vključen tudi v pristopna pogajanja in ratifikacijo Pogodb o pristopu.⁵⁴²

V drugi širitvi so glavno oviro za širitev predstavljali notranji problemi ES. Velika Britanija je vztrajala na rabatu kot nadomestilu za njen nesorazmeren prispevek v proračun, medtem ko so južne članice vztrajale na sprejetju novega programa za mediteranske regije kot kompenzacijo za posledice širitve. ES je želela s članstvom Španije in Portugalske okrepiti trgovinske povezave z Latinsko Ameriko ter povečati svoj vpliv v mediteranski regiji, Grčija pa bi predstavljala povezavo s trgi na bližnjem vzhodu in Afriki in omogočila lažji dostop do naftnih virov. Največkrat omenjen motiv za sprejem vseh treh držav na strani ES je bil okrepiti novonastale demokracije in dejstvo, da so upravičene do članstva, ker so evropske države. Strahovi držav članic glede migracije delovne sile se niso uresničili, kar je pomenilo, da so daljša prehodna obdobja glede prostega pretoka delavcev zadovoljivo zagotovilo, da se migracije v razvitejše članice ne okrepijo. Francija je v drugi širitvi ponovno igrala pomembno vlogo. Pomagala je Grčiji, da je postala članica pred Španijo in Portugalsko in je tako dobila zaveznico pri obrambnih vprašanjih in glede nadaljnega razvoja skupne kmetijske politike v smeri, ki je obema ustrezala. Izkoristila je tudi civilizacijsko-kulturni pomen grške zgodovine kot argument za njen sprejem. Čeprav je bil morda njen motiv predvsem pridobiti zaveznico pri uresnitvi svoje vizije evropske obrambne politike izven Nata in okrepiti položaj nasproti Veliki Britaniji, je poudarjala krepitev demokracije po koncu vojaške diktature, čemur so ostale članice težko oporekale. Njeni jasnejši motivi so postali očitni, ko pri zagovarjanju pristopa Španije in Portugalske ni več tako goreče zagovarjala podpore demokraciji, ampak jo je skrbela predvsem cenovna konkurenca kmetijskih proizvodov Španije in zmanjšanje dohodkov in proračuna ES. Največji problem Španije je bil njena velikost in kmetijski značaj ekonomije, ki je v nasprotju z manjšima kolegicama povzročil strah v Franciji in Italiji, da bosta zaradi nje izgubili nekatere ugodnosti iz skupne kmetijske politike. Zato ji predvsem Francija ni nudila politične podpore in je spoštovala mnenje Komisije, ki je končno uspela pridobiti vidnejšo vlogo v procesu širitve. Motivi, ki so

⁵⁴¹ Primeri: *Haegeman* (1974) ECR 449, *I. Schroeder KG v. Germany* (1973) ECR 125, *Pabst & Richarz v. Hauptzollamt Oldenburg* (1982) 1331 in *Procureur de la République de Besançon v. Bouhelier* (1979) ECR 315.

⁵⁴² Resolucija Evropskega parlamenta o industrijskem vplivu širitve z dne 10. maja 1979.

vplivali na oblikovanje širitvenih preferenc članic so bili sicer ekonomski, pri oblikovanju kolektivne odločitve glede širitve pa so bili v večini primerov poudarjeni ideološki in geopolitični motivi.

V tretji širitvi je imel ponovno pomembno vlogo spodbujevalca širitve Evropski svet, ki je skladno z že ustaljeno prakso sprejel vse glavne odločitve glede začetka in zaključka pogajanj. Uspel je vplivati tudi na pravočasno glasovanje Evropskega parlamenta glede besedila pogodbe o pristopu, ker mu je obljubil večjo vlogo na medvladni konferenci, kot jo je predvidevala Pogodba EU. Evropski parlament je imel v primerjavi s predhodnimi širitvami v širitvenem procesu pomembnejšo vlogo, ker je s sprejemom EEL dobil formalno nalogo v okviru širitvenega postopka: Svet je za odločitev glede zaključka pristopnih pogajanj potreboval njegovo soglasje. Komisija je kot edina tehnično podkovaná institucija ponovno okrepila svojo vlogo v širitvenem procesu predvsem pri predlaganju kompleksnih paketnih ponudb. Če jih kandidatke niso sprejele v skupini, se je nato dogovarjala z vsako kandidatko posebej, dokler rezultat ni bil ugoden za vse. Njeno delo je bilo močno olajšano zaradi pogajanj za sklenitev Sporazuma EGP, v katerih si je že predhodno okrepila vlogo pogajalca in zagotovila zaupanje držav prosilk. V teh pristopnih pogajanjih je imela Komisija prvič pristojnost ocenjevanja kandidatke tudi na področjih SZVP in Pravosodja in notranjih zadev, skladno z določili Pogodbe EU, čeprav v začetku pristopnih pogajanj še ni stopila v veljavo. Pogodba EU je spremenila tudi vlogo Sveta, saj so pogajanja na ministrski ravni prvič potekala v okviru Sveta za splošne zadeve in ne v okviru posameznih formacij Sveta ministrov. Stališča za vse stebre EU je pripravljala Odbor stalnih predstavnikov - *Comité des représentants permanents* (COREPER). Vloga držav članic pri oblikovanju širitvenih preferenc na strani EU je bila v tej širitvi v primerjavi s predhodnimi veliko manjša in se je pojavljala predvsem v okviru razprav o institucionalni reformi in ravnotežjem moči med majhnimi in velikimi državami, s katerimi so bile bolj obremenjene kot s samo širitvijo. Države prosilke so izpolnjevale že ob oddaji prošnje tako politične kot ekonomske pogoje. Glede izpolnjevanja haaških načel je imel pomembno vlogo Evropski parlament, ki je glede statusa nevtralnosti oblikoval kriterije izpolnjevanja prevzema pravnega reda na področju SZVP. Glede prevzema pravnega reda je imela ključno vlogo Komisija, kar je še okrepilo strokovno-tehnični značaj ocenjevanja pogojev članstva.

V tretji širitvi nobena od držav članic ni imela resnejših argumentov proti širitvi. V njihovem ekonomskem interesu je bilo, da se ES/EU razširi na bogate države, neto plačnice v skupni proračun. Najbolj se je širitve bala Francija, ker naj bi se povečal nemški vpliv in bi premaknil center EU ponovno bolj na sever. Širitev je najbolj ustrezala majhnim državam, ker so bile vse tri prosilke demografsko majhne in bi se z njihovim članstvom povečalo število majhnih držav, ki bi pridobile moč nasproti velikim državam. Pomembna je bila tudi njihova geostrateška lega. Avstrija meji na Slovenijo, Češko, Slovaško in Madžarsko, ki so takrat že izrazile željo po članstvu v EU. Švedska in Finska mejita na Baltske države, prav tako potencialne kandidatke. Po koncu hladne vojne je bilo območje v neposredni bližini EU nestabilno, zato je bila zainteresirana, da poveča svoj vpliv v teh državah. Motiv na strani EU, ki ga je poudarjal predvsem Evropski parlament, je bil demokratičen značaj prosilk, ki bi pozitivno vplival na celotno EU. Ekonomski in geopolitični interesi so pomagali pri hitrem oblikovanju širitvenih preferenc držav članic, kolektivna odločitev za širitev pa je bila

ponovno utemeljena predvsem na ideoloških argumentih, ki zagovarjajo skupni demokratičen značaj članic EU.

V širitvi na države SVE je Evropski svet zopet sprejel vse glavne odločitve glede začetka in zaključka procesa in tudi nakazal datum širitve. Prvi, ki je natančneje določil datum pristopa je bil Evropski parlament, ki je sprejel stališče, da se mora širitev zgoditi najkasneje do naslednjih volitev v Evropski parlament v sredini leta 2004. V tej širitvi je bila močno izražena asimetričnost moči med prosilkami in članicami. Najpomembnejša je bila vloga Komisije, ki je kot edina tehnično podkovana institucija dokončno utrdila svojo vlogo v širitvenem procesu predvsem zaradi vloge pri oblikovanju, spremljanju in ocenjevanju izpolnjevanja pogojev za članstvo. Njene predloge sta Svet in Evropski svet praviloma potrdila. Vloga Komisije je bila večja tudi zaradi velikega števila kandidat, za katere je morala EU pod časovnim pritiskom usklajeno izvajati širitveno strategijo. Komisija je prvič ocenjevala situacijo v državah kandidatkah na osnovi predhodno oblikovanih kopenhagenskih pogojev in na osnovi te ocene predlagala začetek pogajanj. Evropski svet je predloge Komisije potrdil in ji namenil dodatno pristojnost: pripravo rednih letnih poročil o napredku. Enako kot v predhodnih širitvah je Komisija opravila tudi pregled pravnega reda (*screening*). Svet je s Sklepom sprejel Pristopna partnerstva in njihove dopolnitve, ki jih je predlagala Komisija. Države kandidatke so morale na temelju teh dokumentov izvajati nacionalne reforme. Vloga držav članic pri oblikovanju pogojev je bila tudi v tej širitvi omejena na obdobje pred začetkom pristopnih pogajanj. Ker je postal širitveni postopek izredno formalen in sistematičen, je otežil dodatno in naknadno pogojevanje s strani posameznih članic v času pristopnih pogajanj.

Ko so za članstvo v EU zaprosile države SVE, je bila na strani EU še vedno močno prisotna zaveza do širitve. Poleg ideoloških argumentov pa je bil na strani EU izražen predvsem politični motiv. Iz ekonomskega vidika so bile za sprejem Malte, Cipra in držav SVE manj zainteresirane zaradi majhnosti njihovih gospodarstev. Obljubo iz Kopenhagna je Evropski svet večkrat in konsistentno ponovil in noben voditelj držav članic nikoli ni izrazil stališča, ki bi ga lahko interpretirali kot blokiranje procesa širitve. Glavno vprašanje je bilo le kdaj in kako naj se širitev zgodi in predvsem proti koncu širitvenega procesa koliko bo širitev stala ter kdo jo bo financiral. Čeprav je bilo jasno, da bo sprejem novih članic poslabšal možnosti, da bo EU dosegla cilje Lizbonske strategije, tega argumenta članice niso formalno izpostavile. Ključno vlogo v širitvi je igrala odsotnost protiargumentov. Močnih motivov in interesov na strani EU sicer ni bilo, zato se je odločila, da bo vztrajala na boljši pripravi kandidatke še pred začetkom pristopnih pogajanj, kar ji je omogočilo načelo pogojevanja pristopnega procesa. EU se je zavedala, da bi s hitro določitvijo datuma začetka pogajanj izgubila pogajalsko moč. Pogojevanje je doseglo višek leta 2002, potem pa bilo zavlačevanje širitve lahko neproduktivno in bi lahko spodbudilo razvoj nacionalizma in zmanjšalo podporo javnosti v državah kandidatkah.

Najpomembnejši akter v širitvenem procesu Turčije je Evropski svet, ki igra enako vlogo kot v vseh ostalih širitvenih valovih, predvsem določa hitrost procesa približevanja Turčije. Vlogo pri oblikovanju širitvenih preferenc je v primeru Turčije okrepil Evropski parlament. Ker so največji pomisleki glede Turčije izhajali iz slabega izpolnjevanja političnih

pogojev, so postala njegova mnenja zelo pomembna. Ko se bo širitveni postopek premikal bližje članstvu, bodo problemi postajali vedno bolj tehnične in ekonomske narave, kjer se bo ponovno pokazala pomembnejša vloga Komisije. Med državami članicami sta največjo vlogo vsekakor odigrali Grčija in Ciper, s katerima ima Turčija nerešena bilateralna vprašanja. Kljub retoričnemu pogojevanju glede priznanja Cipra, Evropski svet tega pogoja ni upošteval pri odločitvi glede začetka pogajanj s Turčijo, vendar pogoj igra pomembnejšo vlogo v samih pristopnih pogajanjih z uvedbo meril za prekinitve posameznih pogajalskih poglavij. Vendar tudi tu izstopa vloga Komisije, ki je pristojna za predlog glede prekinitve pogajanj (na lastno iniciativo ali predlog držav članic), s čimer je bila vloga držav članic ponovno oslABLjena. Akter, ki bo najverjetneje odigral ključno vlogo v pristopu Turčije bodo volivci v državah članic. Francija je že spremenila ustavo, da bo za pristop Turčije potreben razpis predhodnega referendumu, podobne grožnje izražajo tudi nekatere druge članice. Vendar bodo imeli pomembno vlogo tudi volivci v tistih članicah, ki z referendumom ne grozijo, saj njihovi parlamenti in vlade ne bodo sprejemali odločitev, ki ne bodo uživale podpore državljanov. Zato je vloga Komisije bistvena tudi pri spodbujanju dialoga med državljani EU in Turčije. Med državami članicami je bila edina država, ki stalno podpira Turčijo le Velika Britanija, medtem ko je Grčija začela zagovarjati članstvo Turčije šele po pristopu Cipra. Najbolj nasprotujejo članstvu Francija, Avstrija, Nemčija in Nizozemska – države, v katerih živi največ turških priseljencev.

Glede sprejema Turčije na strani EU prevladujejo politični in varnostni motivi. Ker je gospodarska moč Turčije še vedno relativno majhna, ekonomski interes še ni dovolj močan, vendar Turčija dosega zavirljive stopnje rasti in ima dober potencial za razvoj v prihodnosti. Ima mlado in dinamično delovno silo, ki jo bodo države članice potrebovale za financiranje pokojninskih sistemov. Teroristični napadi 11. septembra 2001 so ponovno povečali strateško vlogo Turčije v okviru zveze Nata in okrepili njen odnos z ZDA, kar je posredno vplivalo na motive EU. Varnostno-politični motivi Grčije so do konca 20. stoletja so pomembno vplivali na odnos med Turčijo in EU. V zadnjih nekaj letih je Grčija svoje stališče do članstva Turčije spremenila in podpira njen sprejem. Tudi Ciper po pristopu k EU podpira pristop Turčije. To je razumljivo, saj je turško priznanje ciprske vlade postalo legitimen pogoj za izvajanje pristopnih pogajanj in je postalo del pravnega reda EU. Legitimen zato, ker se Turčija ne more pogajati z državo, ki ji ne prizna vlade. Pristopna pogodba Cipra je del pravnega reda, ki ga Turčija mora sprejeti. Glavni argument proti širitvi, ki ga države lahko vključijo v pogojevanje, je nizka stopnja spoštovanja človekovih pravic in svoboščin ter zagotavljanje manjšinskih pravic. Ostale argumente proti njenemu sprejemu, kot so npr. odpor do muslimanske države, strah pred migracijo delovne sile in predvsem njena velikost, zaradi katere bi imela veliko moč pri odločanju v institucijah EU, je nemogoče umestiti v pravni red EU in je zato izvršljivost pogojevanja na teh področjih vprašljiva.

Tabela 2.10: Ključni akterji v širitvenem procesu

	Podpirajo/pospešijo širitev	Nasprotujejo širitvi
Velika Britanija	DRŽAVE ČLANICE se ob ustanovitvi ES zavežejo, da je širitev njen cilj.	FRANCIJA ker od članic zahteva dokončanje skupne kmetijske politike in oblikovanje proračuna ES, kar morajo nove članice, predvsem Velika Britanija prevzeti v celoti. Boji se za svoj vodilni položaj v ES. Igra ključno vlogo pri oblikovanju širitvenih načel.
	POMPIDOU se odloči podpreti širitev, da bi dosegel cilje, ki si jih je zastavil de Gaulle.	
	NIZOZEMSKA v času predsedovanja 1969 zagrozi Franciji, da bodo članice oblikovale politično sodelovanje izven ES, če ne bo soglašala s širitvijo. Skliče Konferenco šefov držav in uspe doseči dogovor.	
	KOMISIJA izrazi podporo Veliki Britaniji še preden odda prošnjo za članstvo. S širitvijo pridobiva na moči, ker ji Pogodba EGS ni podelila vloge pogajalca. S pripravo seznama pravnega reda oblikuje tudi vsebino pogojev.	DE GAULLE osebno, ker meni, da je Velika Britanija preveč atlantsko usmerjena v svoji zunanji politiki in razvija jedrsko orožje izven ES in za dosego svojih ciljev potrebuje podporo močnega kmetijskega lobija.
	EVROPSKI SVET igra glavno vlogo pri odločitvi glede začetka pogajanj (dodeli status kandidatke). Na srečanju v Haagu leta 1969 oblikuje širitvena načela, ki so takrat tudi pogoji za začetek pogajanj.	COMMONWEALTH DRŽAVE oziroma Zveza industrije teh držav: Proti, če Velika Britanija ne doseže za njih ugodnih pogojev (neformalno imajo možnost veta v ratifikaciji Pogodbe, ker Velika Britanija ni želela poslabšati odnosa z njimi na račun članstva v ES). V času druge prošnje se njihova vloga zmanjša.
	BRITANSKA VLADA: Konzervativna in Laburistična stranka podpirata članstvo, zaradi različnih interesov, predvsem želja po oblasti doma (Konzervativna stranka odda prvo prošnjo, Laburistična drugo, Konzervativna stranka vodi pristopna pogajanja in podpiše Pogodbo, Laburistična odpre ponovna pogajanja glede pogojev in razpiše referendum)	KMETIJSKI LOBI: boji se nekonkurenčnosti na trgu, vendar pristopu nasprotuje le do leta 1961.
	PODJETNIKI IN INDUSTRIJA podpirajo članstvo, saj potrebujejo dostop do evropskega tržišča.	
DRŽAVLJANI: Na referendumu po pristopu podprejo odločitev vlade in s tem parlamentu dajo mandat za sprejem pristopnih pogojev, ki ga pred pristopom ni imel.		
Danska	VELIKA BRITANIJA, ker je njeno pomembno izvozno tržišče za kmetijske izdelke. Članstvo Velike Britanije brez nje bi pomenilo nove carine. Podpora interesnih skupin je odvisna od članstva Velike Britanije.	FRANCIJA: Ni ji všeč njeno nasprotovanje politični integraciji, vendar je usmerjena le na Veliko Britanijo.
	OEEC ker vpelje neuravnoteženo liberalizacijo (ukine le kvantitativne, ne pa carinske omejitve, ki so na Danskem visoke).	GRENLANDIJA IN FERSKI OTOKI: Želijo ostati izven ES.
	EFTA: Ker nudi le liberalizacijo trgovine za industrijske proizvode, Danska pa izvažata predvsem kmetijske proizvode.	
	NEMČIJA med članicami ES predstavlja za njene kmetijske proizvode glavni trg. Pozna njene specifične probleme in jo podpira v pristopu. Podpora socialdemokraciji.	
	FRANCIJA: Veto ni namenjen Danski, ker se strinja z njo glede popolnega prevzema skupne kmetijske politike.	
	DRŽAVE ČLANICE: vidijo jo kot most do skandinavskih držav.	
	VSE GLAVNE POLITIČNE STRANKE: Ne glede na interese, ki so jih zastopale so podprle Vlado od začetka glede pridružitve ES. Politični konsenz med njimi je igral pomembno vlogo pri sprejemanju ekonomskih in pravno administrativnih pogojev, in zavračanje političnih (problem kasnejših referendumov)	
	DRŽAVLJANI: Če Parlament ne doseže 5/6 večine za ratifikacijo Pogodb, se razpiše referendum. Dobro informirani o EU zadevah.	
Irska	VELIKA BRITANIJA: Možnost članstva povezana z Veliko Britanijo, s katero je podpisala bilateralni sporazum o liberalizaciji trgovine s kmetijskimi izdelki izven EFTA. Stališče ES, da vse pogodbe stopijo v veljavo istočasno ji je omogočilo hiter pristop.	LUKSEMBURG: ima zadržke do slabega ekonomskega položaja Irske.
	DRŽAVE ČLANICE: Irska vzpostavi močne bilateralne odnose in si zagotovi njihovo podporo, predvsem Italije in Nizozemske.	
	DRŽAVLJANI: Močna podpora članstvu	
	FIANNA Fáil: najmočnejša politična stranka na oblasti med 1957 in 1973: zavezanost glede članstva.	

	Podpirajo širitev	Nasprotujejo širitvi
Grčija	FRANCIJA. prepriča ostale članice, da je utrditev demokracije zadosten razlog za sprejem Grčije, kljub pomislekom Komisije. Tudi lingvistični motiv: krepitev helenske kulture in francoskega jezika v institucijah ES kot protiutež uporabi angleškega jezika. Želi si zaveznico pri odločanju na področju skupne kmetijske politike nasproti severnim članicam.	KOMISIJA: Ni proti širitvi, temveč je za zamik pristopa s predhodnim obdobjem prilagajanja. Omeni Grško-turški spor, s čimer preseže svoje pristojnosti, zato države članice njeno mnenje ignorirajo.
	NEMČIJA podpre Grčijo zaradi ekonomskih razlogov. Nemško-francoska os zadostuje za širitev. Pridruži se jima tudi Nizozemska.	
	EVROPSKI SVET: Odloči glede datuma pristopa.	VELIKA BRITANIJA, DANSKA IN BELGIJA nasprotujejo hitremu pristopu. Posebni pogoji Belgije niso upoštevani.
	EVROPSKO SODIŠČE: Rzsodi, da imajo odločitve Pridružitvenega sveta neposredni učinek v pravnem redu držav članic.	LADJARSKI LOBI V EVROPI se boji konkurence grške flote.
	SVET EVROPE: Ko jo ponovno sprejme v članstvo, potrdi izpolnitev političnih pogojev.	TEKSTILA INDUSTRIJA: cenovna konkurenca grških proizvodov.
	KOMISIJA: Grčija ima za ES kulturni, civilizacijski in zgodovinski pomen (zibelka demokracije).	
	Konzervativna stranka NOVE DEMOKRACIJE (Karamalis), ki uživa podporo Francije.	Socialistična stranka PASOK (Papadreou) podpira tesnejšo povezavo s COMECONom. Ker vladajoča stranka ne razpiše referendumu zagrozi s ponovnimi pogajanjimi glede pogojev pristopa.
Portugalska	VELIKA BRITANIJA: Kolonialna zaveznica ter partnerka v okviru EFTA.	LUKSEMBURG: zahteva prehodna obdobja glede prostega pretoka delovne sile.
	EVROPSKI SVET: zadosti egoističnim finančnim zahtevam posameznih članic, ki nasprotujejo širitvi in s tem odpravi vse argumente proti.	DRŽAVE ČLANICE: nasprotujejo hitremu pristopu.
	EVROPSKI PARLAMENT: spodbuja širitev na države, ki podpirajo razvoj demokracije.	FRANCIJA: zahteva predhodno reformo Skupne kmetijske politike za mediteranske pridelke.
	TRI OD ŠTIRIH STRANK (dve demokratični in ena socialistična) podpirajo pristop.	GRČIJA in KOMISIJA: zahtevata sprejem mediteranskega finančnega programa. KOMUNISTIČNA STRANKA nasprotuje članstvu in grozi z zahtevo po ponovnih pogajanjih.
Španija	SVET: Obsodi nedemokratično prakso v Španiji ter ji 'obljubi' članstvo, če bo postala demokratična država.	LUKSEMBURG: rezerviran do slabega ekonomskega položaja.
	EVROPSKI PARLAMENT: Potrdi nepovratnost demokratičnega procesa. Priznanje izpolnjevanja pogojev na področju demokracije pogoji z razpisom demokratičnih volitev.	KMETIJSKI LOBI V J FRANCIJI IN ITALIJI poskuša upočasniti pogajanja. BELGIJA: kritizira politični režim, spor iz druge svetovne vojne.
	EVROPSKI SVET potrdi izpolnjevanje političnih pogojev in da s tem zeleno luč za pospešitev pogajanj.	
	KRALJ CARLOS, podpira razvoj demokracije. Uspe zatreti poskus vojaškega udara in s tem prepriča ES, da je Španija demokratična država.	FRANCIJA: trgovinski spor preraste v političnega.
	VSE STRANKE podpirajo pristop k ES.	
	ŠPANSKA SOCIALISTIČNA STRANKA: ko zagrozi z izstopom iz Nata, se države članice odločijo pospešiti pogajanja. V Španiji ima Nato pomembna oporišča, predvsem logistične narave.	LUKSEMBURG: rezerviran do pristopa Španije, ker ga skrbi kohezija razširjene ES.

	Podpirajo/pospešijo širitve	Nasprotujejo širitvi
Avstrija	EVROPSKI SVET: gonilna sila širitve (predhodno določi datum dokončanja pogajanj).	VELIKA BRITANIJA: povečano število (majhnih) držav v Svetu: zmanjšal bi se prag za sprejetje odločitve.
	EVROPSKI PARLAMENT ima pomembno vlogo glede vprašanja nevtralnosti. Članstvo v ZEU in Nato ni pogoj, vendar upa, da postanejo članice. Pogoj je aktivno sodelovanje v oblikovanju skupne obrambne politike (sprejeti tudi ustavne spremembe). Skladno z EEL da soglasje na podpis Pristopne pogodbe (pred novimi volitvami junija 1994): ne zavleče pristopa kljub temu, da je zagovarjal institucionalno reformo pred širitvijo.	JUŽNE ČLANICE: bojijo se prevlade severnih držav.
	NEMČIJA: Avstrijo želi za zaveznico pri podpori naslednji širitvi na države SVE.	Francija, Beneluks, Španija in EP: zagovarjajo predhodno notranjo reformo.
	KOMISIJA: velika vloga v pogajalskem procesu (oblikuje kompromisne predloge npr. zelena luknja, kompenzacijska plačila ipd.)	AVSTRIJSKA SD: prednost daje EFTA.
	NOBENA ČLANICA izrecno proti: politična podpora bogatim in stabilnim demokracijam.	ZAŠČITENI SEKTORJI: prehranska, jeklarska industrija, carinski delavci in kmetijski sektor.
Finska	VELIKA BRITANIJA IN DANSKA zagovarjata pristop nordijskih držav.	SZ: članstvo v ES je neskladno z njeno nevtralnostjo.
	NOBENA ČLANICA izrecno proti: politična podpora bogatim in stabilnim demokracijam.	FRANCIJA, BENELUKS, ŠPANIJA IN EVROPSKI PARLAMENT zagovarjajo predhodno notranjo reformo.
	BALTSKE DRŽAVE: zaradi njih želi Finska soodločati v EU	JUŽNE DRŽAVE: bojijo se prevlade severnih držav.
Švedska	VELIKA BRITANIJA IN DANSKA zagovarjata pristop nordijskih držav	FRANCIJA, BENELUKS, ŠPANIJA IN EVROPSKI PARLAMENT zagovarjajo predhodno notranjo reformo.
	NOBENA ČLANICA izrecno proti: politična podpora bogatim in stabilnim demokracijam.	
	SINDIKATI TRANSNACIONALNIH SEKTORJEV (Ericson, Electrolux, Volvo).	JUŽNE ČLANICE se bojijo prevlade severnih držav.
SVE, Malta in Ciper	EVROPSKI SVET je ključni akter pri sprejemanju pogojev in določanju časovnega poteka in hitrosti širitve	AVSTRIJA IN NEMČIJA si prizadevata za omejitev prostega pretoka delavcev.
	KOMISIJA: glavni akter te širitve: oblikuje strategijo, pravila za nadzor nad izvajanjem pogojev, ki ga sama opravlja in objavlja Poročila o napredku (referenčni dokument za napredovanje v posameznih stopnjah), predlaga model konvoja: razdelitev v dve skupini držav. Formalna vloga Komisije v pristopnih pogajanjih je še vedno omejena.	ŠPANIJA želi pogojevati soglašanje s članstvom z reformo regionalne politike.
	DRŽAVE ČLANICE na medvladni konferenci sprejmejo institucionalno reformo, na kateri ignorirajo interese bodočih članic.	NACIONALISTIČNE STRANKE v državah članicah.
	EVROPSKI PARLAMENT glasuje o besedilu Pristopne pogodbe in jo ratificira.	FRANCIJA bi morala biti tradicionalno proti širitvi zaradi izpada dohodka skupne kmetijske politike, vendar se je bala, da bi Velika Britanija in Nemčija bili za ukinitvev neposrednih plačil kmetom za vse države.
	NEMČIJA: glavna zagovornica širitve na vzhod.	
	VSE KANDIDATKE in njihove politične stranke sprejemajo pogoje	
	V vseh državah (izjema je Ciper) DRŽAVLJANI na referendumu z veliko večino podprejo članstvo v EU.	
	NOBENA ČLANICA IN INSTITUCIJA EU ni bila proti širitvi.	

	Podpirajo/pospešijo širitev	Nasprotujejo širitvi
Turčija	EVROPSKI PARLAMENT ima ključno vlogo zaradi pomena političnega pogojevanja. Ker je lahko veto igralec so njegova mnenja pomembna. Predvsem ima vlogo oblikovanja specifičnih pogojev, medtem ko so splošni tisti, ki jih na predlog Komisije sprejme Evropski svet. Predlaga tudi ukinitvev finančne pomoči.	CIPER: s tem, ko je postal članica EU, ga je morala Turčija priznati, ker je bil del EU, s katero se je želela pogajati o pristopu. Ker tega ni storila, so bila pogajanja prekinjena
	GRČIJA: ker je vplivala na druge države članice, da so sprejele Ciper brez predhodne politične rešitve.	AVSTRJA, NEMČIJA, FRANCIJA, NIZOZEMSKA in BELGIJA so najbolj proti zaradi velike turške manjšine (notranjepolitično občutljiva tema)
	Nov grški zunanji minister PAPANDEOU meni, da bodo interesi Grčije uresničeni, ko bo Turčija postala članica EU	SARKOZY (francoski zunanji minister) in MERKEL (nemška kanclerka)
	EVROPSKI SVET glavni akter pri določanju časovnega poteka in hitrosti: podeljuje statute poziva institucije, da opravijo posamezne korake širitvenega procesa.	
	ZDA: podpira članstvo Turčije: konec turških reform bi pomenilo poslabšanje odnosa v zvezi Nato.	
	VELIKA BRITANIJA je z ZDA glavna zagovornica turškega članstva	
	VERHOFSTADT (belgijski premier): EU bi s turškim članstvom postala avtonomna sila	

Na podlagi zgodovinske analize sem ugotovila, da so bile države članice pri oblikovanju širitvenih preferenc in načela pogojevanja članstva omejene na področja, ki so del pravnega reda EU. V kolikor se motivi članic glede širitve ne ujemajo z motivi na ravni EU, imajo še vedno možnost veta na širitev, saj je odločitev o širitvi sprejeta soglasno v okviru Sveta EU. Vendar svojega interesa nasproti posamezni prosilki ne morejo doseči s pomočjo pogojevanja, temveč se morajo zanesti na svojo politično moč v pogajanjih znotraj EU. Države članic lahko nove pogoje, če se ujemajo s kolektivnimi širitvenimi preferencami EU, vključijo le v času pred začetkom pristopnih pogajanj. Novost v širitvenem postopku, ki velja za Turčijo – vpeljava meril za ustavitev pogajanj – državam članicam ne omogoča postavljati novih pogojev, temveč le ustavitev postopka, v kolikor se izkaže, da sprejemanje pogojev s strani prosilke ni nepovratno. Ugotovila sem, da v nobeni širitvi na strani EU ni prevladoval ekonomski interes, vendar ekonomski motivi prosilk niso smeli biti v nasprotju z ekonomskimi interesi članic znotraj EU. Tako članice kot institucije EU so izpostavljale predvsem argument krepitve demokracije v Evropi in izkoristile širitvena pogajanja za rešitev notranjih problemov EU. Motiv institucij je bil v vseh širitvah okrepiti svojo vlogo nasproti državam članicam, zato širitev podpirajo. Pokazalo se je, da nasprotniki širitve niso imeli dovolj močnih argumentov proti širitvi. Še nikoli se ni zgodilo, da država pristopnica ne bi postala članica zaradi veta obstoječih članic.

Tabela 2.11: Motivi na strani ES/EU

Država	Ekonomski	Varnostno -politični	Bilateralni	Argumenti proti
Velika Britanija	povečanje skupnega trga: izvoz kmetijskih presežkov	nov zagon evropski integraciji, oblikovanje novih skupnih politik, povečati vlogo ES v svetu, zaveznica industrijske Nemčije, zagovornica medvladnega sodelovanja	Francija uspe povezati vprašanje širitve z vprašanjem dokončnega oblikovanja skupne kmetijske politike in proračuna Skupnosti	ni pripravljena prevzeti pravnega reda v celoti. Nasprotovanje Francije ogroža proces evropske globitve in dokončanja integracije
Danska	majhno gospodarstvo s prilagojeno kmetijsko politiko	most do skandinavskih držav	Nemčija: glavna trgovska partnerka, krepitev socialne demokracije v Evropi	nepripravljena na politično integracijo
Irski	/	/	Nizozemska kot zagovornica te širitve in Italija, kot manj razvita država	Luksemburg ima edini pomisleke zaradi njene gospodarske nerazvitosti, na splošno ni interesa za njeno članstvo
Grčija	most med EU in arabskimi državami (nafta, prometne povezave in trgovina)	ES bi pridobila vpliv na Balkanu (stabilizacija regije), nagrada, ker v hladni vojni ni stopila na stran Vzhoda, podpora procesu demokratizacije	Francija: zaveznica v obrambni politiki in želi premakniti center Evrope na jug (protiutež Veliki Britaniji), nasprotuje vlogi Komisije v širitvi. Nemčija želi utrditi gospodarske povezave	nevarno velika ladijska trgovska flota, vključitev ES v spor med Grčijo in Turčijo, Komisija se boji oslabilve notranje kohezije zaradi nerazvitosti Grčije
Španija	dostop do trgov v Latinski Ameriki	vpliv na mediteranske dežele, utrditev demokracije, večja moč ES v svetu	/	Italija in Francija (kmetje) se bojita cenovne konkurence kmetijskih proizvodov in izpada dohodkov iz naslova skupne kmetijske politike; velika ribiška flota, malo ribolovnih virov
Portugalska	dostop do neizkoriščenih ribiških virov	utrditev demokracije	Velika Britanija jo podpira (lojalnost iz časa EFTA). Grčija izsiljuje pristop z ustanovitvijo sklada za mediteranske regije	Komisija: ekonomska nerazvitost bo poslabšala kohezijo ES, sledila ji bo Španija, Luksemburg se boji migracije delovne sile
Avstrija	neto plačnica, svojo valuto je že vezala na nemško marko, dostop do trga SVE držav	Evropski parlament poudarja visoko stopnjo demokracije, ki bo pozitivno vplivala na ostale članice, meji na države SVE	Nemčija si želi pridobiti novo zaveznico pri podpori širitve na SVE. Majhne države jo podpirajo, da bi okrepile svoj položaj v EU	jih ni; Francija se boji okrepitve Nemčije
Finska	dostop na trg Baltskih držav	Evropski parlament visoka stopnjo demokracije bo pozitivno vplivala na ostale članice. Podpira razvoj EMU	protiutež južni širitvi in ukinitvev necarinskih ovir trgovine med nekdanjimi EFTA članicama (Velika Britanija, Danska)	neto prejemnica proračuna EU
Švedska	industrijsko razvita, neto plačnica, uskladila je kmetijsko politiko. Dostop na trg Baltskih držav.	Evropski parlament visoka stopnjo demokracije bo pozitivno vplivala na ostale članice Meji na Baltske države. Vključitev nordijskih držav v Schengenski prostor	protiutež južni širitvi in ukinitvev necarinskih ovir trgovine med nekdanjimi EFTA članicama (Velika Britanija, Danska)	nasprotuje prevzemu skupne valute
SVE, Malta, Ciper	povečanje enotnega trga (ekonomija obsega)	vpliv EU v JVE, na bližnjem V, Rusiji, Belorusiji, Moldaviji, povečanje mednarodnega vpliva, podpora demokraciji	Grčija podpira Ciper, Nemčija, Avstrija, Nizozemska in Francija okrepiti trgovinske povezave, podpora majhnih držav	pomanjkanje interesa, povečevanje proračuna, zmanjšanje dohodkov članic, institucionalni problemi, nižji ekološki standardi, ogroženi cilji Lizbonske strategije, prost pretok delovne sile
Turčija	mлада delovna sila, pomemben trg v prihodnosti, povečanje gospodarske moči EU v svetu, bližina naftnih trgov	geostrateški pomen (povečan vpliv v regijah nasproti ZDA), EU postane evro-azijska sila, boj proti terorizmu (sprejem muslimanske države), vojaške kapacitete, rešitev ciprskega vprašanja, podpora demokraciji	Grčija in Ciper danes menita, da bi s članstvom Turčije lažje rešile odprta vprašanja	nima močne zaveznice med članicami. Odpor do muslimanske države, prost pretok delovne sile, prevelika geopolitična izpostavljenost, razlike v razvitosti med regijami, kršitev človekovih pravic, prevelika država (moč)

2.2.4. POLOŽAJ DRŽAV PROSILK

Gospodarski in politični položaj držav prosilk v različnih fazah širitvenega postopka mi bo pomagal oblikovati stališče glede razlik in podobnosti med članicami in prosilkami. Na gospodarskem področju opazujem predvsem BDP p.c., naravna bogastva, strukturo gospodarstva (kmetijstvo ali industrija), zunanjo trgovino ter neto proračunski položaj po pristopu. Na političnem področju države primerjam glede na demokratičnost ustave, razpis večstrankarskih volitev, članstvo v Svetu Evrope ali zvezi Nato, sodelovanje v ostalih bilateralnih ali multilateralnih odnosih, ki se s članstvom ES izključujejo, ratifikacijo izbranih dokumentov Sveta Evrope, ki se nanašajo na spoštovanje človekovih pravic in zagotavljanje manjšinskih pravic ter zagotavljanje političnih in civilnih svoboščin. Poleg teh dveh kategorij bom primerjala tudi vpliv velikosti države in njene geopolitične lege. Začetni položaj držav prosilk glede izpolnjevanja političnih pogojev je za načelo pogojevanja pomembnejši kot glede ekonomskih pogojev, saj so le politični pogoji deloma vključeni tudi v besedilo Pogodbe EU. Članice so se za vključitev političnih pogojev v primarni pravni red odločile šele leta 1997 s podpisom Amsterdamske pogodbe, oblikovale pa so jih že leta 1993 na srečanju Evropskega sveta v Kopenhagenu. Spoštovanje manjšinskih pravic ni bilo vključeno v besedilo Pogodbe EU in ocenjevanje tega pogoja temelji na kriterijih Sveta Evrope. Pogoj glede spoštovanja manjšinskih pravic pa je postal pravno izvršljiv v četrtem valu širitve na osnovi Pristopnega partnerstva, ki je del sekundarnega pravnega reda EU. Zanima me predvsem, katere politične pogoje so morale države prosilke izpolnjevati, da so prešle v posamezno širitveno fazo.

Glede ocene zagotavljanja političnih pravic in svoboščin sem tako kot Schimmelfennig uporabila oceno, ki jo pripravlja »Freedom House«.⁵⁴³ Ta ocena temelji na izpolnjevanju vprašalnikov v treh podkategorijah političnih pravic (volilni proces, politični pluralizem in participacija ter delovanje vlade) in štirih kategorijah civilnih svoboščin (svoboda izražanja in prepričanja, pravice združevanja in organiziranja, vladavina prava ter osebna svoboda in individualne pravice). Pri oceni niso upoštevane zgolj ustavna ali zakonska zagotovila, temveč tudi njihovo izvajanje v praksi. Ocene so lahko med 1 in 7 točkami. Splošne značilnosti ocen, ki so vključene v delo, so razložene v spodnji tabeli:

⁵⁴³ Je nevladna in neodvisna organizacija, ki jo je leta 1941 ustanovila Eleanor Roosevelt kot odgovor na totalitarizem, ki se je odrazil v drugi svetovni vojni. Od leta 1973 objavlja letne preglede stanja civilnih svoboščin in političnih pravic v vseh državah sveta (<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=2>).

Tabela 2.12: Ocenjevanje stopnje političnih pravic in civilnih svoboščin

Politične pravice (PP)		Civilne svoboščine (CS)		Status države
Ocena	Značilnost države	Ocena	Značilnost države	
1	svobodne in poštene volitve, predstavniško vladavino, obstoj političnih strank in ostalih političnih skupin, ki med seboj tekmujejo, opozicija igra pomembno vlogo in ima vpliv, manjšinske skupine imajo zadovoljivo samoupravo in lahko sodelujejo v odločanju preko neformalnega konsenza	1	svoboda izražanja, združevanja, zborovanja, izobraževanja in veroizpovedi, vzpostavljen in na splošno nepristranski sistem vladavine prava, možna je svobodna ekonomska dejavnost, zagotovljena je enakost možnosti	SVOBODNA (S)
2	kakovost svobode ogrožajo dejavniki kot so politična korupcija, nasilje, politična diskriminacija manjšin in zunanji ali vojaški vpliv na politiko	2	v nekaterih vidikih zagotavljanja civilnih svoboščin imajo določene težave, vendar so še vedno relativno svobodne države	SVOBODNA (S)
3,4,5	civilna vojna. resnejše vmešavanje vojske v politiko, prevelika kraljevska moč, nepoštene volitve, prevlada ene politične stranke (še vedno pa imajo elemente političnih pravic, kot so svoboda organiziranja kvazi političnih skupin, relativno svobodne referendumne ter druga sredstva vplivanja ljudstva na vlado)	3,4,5	kombinacija zelo slabega zagotavljanja nekaterih svoboščin in dobrega spoštovanja drugih, pomeni predvsem problem s cenzuro, političnim terorjem ter preprečevanje svobode združevanja (ni nujno, da s strani vlade, omejevanje svobode lahko izvaja nevladni sektor)	DELNO SVOBODNA (DS)
6	države z vojaško oblastjo, enostrankarsko diktaturo, versko hierarhijo ali avtokracijo; ti sistemi zagotavljajo le minimalno zagotavljanje političnih pravic (tolerantnost do politične razprave ipd.)	6	zelo omejena pravica izražanja in združevanja; vedno obstajajo politični zaporniki in druge manifestacije političnega terorja; možnost nekaterih redkih omejenih pravic (npr. verskih in socialnih), zelo omejena poslovna dejavnost privatnega sektorja ter svoboda razprave v privatni sferi	NESVOBODNA (NS)
7	popolna odsotnost političnih pravic, ki je posledica hudega zatiranja in/ali državljanske vojne; posledica je lahko tudi odsotnost vlade, ki bi prevzela oblast nad nasiljem	7	svoboščine niso prisotne, prevladuje upravičen strah pred nasiljem	NESVOBODNA (NS)

Vir: Freedom House, Medotodology, 2006 Edition⁵⁴⁴

Pri ocenjevanju izpolnjevanja političnih pogojev, bom za vsako državo prosilko opravila pregled podpisov in ratifikacij glavnih dokumentov, ki so bili sprejeti v okviru Sveta Evrope. Zanima me predvsem v kateri fazi širitvenega postopka je država prosilka te dokumente podpisala in jih ratificirala. Izbrani so dokumenti, ki jih je EU največkrat uvrstila med specifične politične pogoje za posamezne države:

- Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (CETS 005)
- Protokol št. 2 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (CETS 044)
- Protokol št. 6 (CETS 114)
- Evropska listina o manjšinskih jezikih (148)

⁵⁴⁴ Dostopno na: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=35&year=2006>.

- Protokol št. 2 Evropski konvenciji za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CETS 152)
- Okvirna konvencija za zaščito narodnih manjšin (CETS 157)
- Protokol št. 12 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (CETS 177)
- Protokol št. 13 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (CETS 187)
- Konvencija Sveta Evrope o boju proti trgovini z ljudmi (CETS 197)

Vse prosilke v prvem širitvenem valu so bile v času oddaje prošnje evropske države z demokratično tradicijo, zato izpolnjevanje političnih pogojev, razen vprašanje nevtralnosti Irske nikoli ni bilo izpostavljeno. Vse tri države so bile v času pristopa ocenjene kot svobodne. Edino slabšo oceno je prejela Irska glede zagotavljanja civilnih svoboščin, vendar je bila primerljiva s takratno situacijo v Franciji, Italiji in Luksemburgu. Irska, za razliko od Velike Britanije in Danske, ni bila članica EFTA. Vse tri države so bile ustanovitvene članice Sveta Evrope in originalne podpisnice izbranih dokumentov, ki so jih članice Sveta Evrope sprejele pred njihovim pristopom k ES, kar dokazuje, da so izpolnjevale zahtevane politične pogoje.

Tabela 2.13: Ocena zagotavljanja političnih pravic in civilnih svoboščin - 1. širitev⁵⁴⁵

	PROŠNJA*			ZACETEK POGAJANJ*			PODPIS POGODBE		
	PP	CS	Status	PP	CS	Status	PP	CS	Status
Velika Britanija	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	1	1	S
Danska	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	1	1	S
Irska	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	1	2	S
Francija	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	1	2	S
Italija	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	1	2	S
Luksemburg	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	2	1	S

Vir: Freedom House: Freedom country ratings 1972 – 2006

*Podatki so na voljo šele od leta 1972 (Podpis pogodbe o pristopu)

Tabela 2.14: Podpis in ratifikacija nekaterih dokumentov Sveta Evrope -1. širitev

	Velika Britanija		Danska		Irska	
	P	R	P	R	P	R
Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (1950)	1950	1951	1950	1953	1950	1953
Protokol št. 2 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Evropsko sodišče za človekove pravice) (1963)	1963	1963	1963	1963	1963	1963

Kljub temu, da ES formalno še ni oblikovala političnih pogojev članstva, je v drugi širitvi njihovo izpolnjevanje postalo pomembno. Grčija, Portugalska in Španija so bile evropske države, vendar brez demokratične tradicije. ES je zato prvič eksplicitno definirala politične pogoje članstva: razpis svobodnih volitev, prevladovanje strank, ki podpirajo liberalno demokracijo, obstoj demokratične ustave in dokaz o relativno stabilni vladi, ki uživa podporo ES (Royo 1993: 5). Za Španijo je povezala članstvo v ES s članstvom v zvezi Nato,

⁵⁴⁵ Legenda: PP (Politične pravice), CS (civilne svoboščine): od 1 do 2,5 (svobodna - S), od 3 do 5,5 (deloma svobodna - DS), od 5,5, do 7 (nesvobodna - NS).

članstvo v Svetu Evrope pa je bil predpogoj za začetek pristopnih pogajanj vseh prosilk. Grčija in Portugalska sta bili sprejeti v Svet Evrope še pred oddajo prošnje za članstvo v ES, medtem ko je bila Španija sprejeta šele po oddaji prošnje, vendar še preden je Svet odobril njeno prošnjo. Vse so pred oddajo prošnje razpisale večstrankarske parlamentarne volitve in pred začetkom pristopnih pogajanj sprejele demokratično ustavo, ki jo je morala Portugalska v času pogajanj dopolniti in s tem zagotoviti omejitev vloge vojska v politiki.

Tabela 2.15: Ocena držav glede zagotavljanja političnih pravic in civilnih svoboščin - 2. širitev

	PROŠNJA			ZACETEK POGAJANJ			PODPIS POGODBE		
	PP	CS	Status	PP	CS	Status	PP	CS	Status
Grčija	2	2	S	2	2	S	2	2	S
Portugalska	2	2	S	2	2	S	1	2	S
Španija	2	3	S	2	2	S	1	2	S
Francija ⁵⁴⁶	1	2	S	1	1	S	1	2	S
Italija	1	2	S	2	1	S	2	2	S

Vir: Freedom House: Freedom country ratings 1972 – 2006

Grčija je imela v času podpisa pogodbe o pristopu najslabšo oceno na področju zagotavljanja političnih pravic, medtem ko sta Portugalska in Španija dosegli enako oceno kot Irska v času njenega pristopa, torej slabše na področju civilnih svoboščin. Grčija je prejela v letu podpisa pristopne pogodbe enako oceno kot Italija, Španija in Portugalska pa enako kot Francija. V času oddaje prošnje je bila najslabše ocenjena Španija, vendar je do podpisa pogodbe o pristopu dosegla oceno držav članic in prehitela Grčijo. Glede zagotavljanja političnih pravic in civilnih svoboščin so vse tri države ob pristopu dosegle minimalno stopnjo držav članic in tako izpolnile zahtevane politične pogoje.

Tabela 2.16: Podpis in ratifikacija nekaterih dokumentov Sveta Evrope - 2. širitev

	Grčija		Portugalska		Španija	
	P	R	P	R	P	R
Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (1950)	1952	1974	1976	1978	1978	1990
Protokol št. 2 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Evropsko sodišče za človekove pravice) (1963)	1974	1975	1977	1978	1978	1982
Protokol št. 6 (ukinitve smrtne kazni) (1983)	/	/	1983	1986	1983	1985
PO ODDAJI PROŠNJE						
PO ZAČEKU POGAJANJ						
PO PODPISU POGODBE						

Glede podpisa in ratifikacije ključnih dokumentov Sveta Evrope je Grčija izpolnila vse obveznosti pred oddajo prošnje, Portugalska je te dokumente podpisala pred oddajo prošnje in ratificirala pred podpisom pogodbe o pristopu. Najslabše se je odrezala Španija, ki je prva dva dokumenta podpisala šele po oddaji prošnje, Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin pa je ratificirala šele štiri leta po članstvu. Med članicami je bila Francija edina država, ki je omenjeno konvencijo ratificirala šele 17 let po članstvu, zato ES pristopu Španije zaradi neizpolnjevanja tega pogoja ni mogla nasprotovati. Pogoj v tem širitvenem valu je bil podpis dokumentov pred podpisom pogodbe o pristopu.

⁵⁴⁶ Francija je z oceno 1 za SC ocenjena šele leta 2002, izjema je bilo leto 1976 v času začetka pogajanj z Grčijo.

Zanimivo je, da niso vse države prosilke izpolnjevale vseh političnih pogojev že v času oddaje prošnje ali ob začetku pristopnih pogajanj, temveč šele kasneje, vsekakor pa pred pristopom. Grčija je sprejela demokratično ustavo nekaj dni po oddaji prošnje za članstvo. Portugalska se je začela pogajati še preden je dopolnila ustavo glede vloge vojske v politiki. To revizijo ustave je sprejela, ko se je pogajala že štiri leta. ES je najbolj popustila glede izpolnjevanja političnih pogojev Španiji in ne Grčiji, saj je Španija pred oddajo prošnje od političnih pogojev izpolnila le izvedbo večstrankarskih volitev. V Svet Evrope je bila sprejeta štiri mesece po oddaji prošnje in eno leto pred sprejemom prve demokratične ustave. Vseeno lahko ugotovimo, da je bila ES konsistentna, saj je z vsemi kandidatkami zaključila pogajanja šele po izpolnjevanju vseh političnih pogojev: večstrankarske volitve, članstvo v Svetu Evrope in sprejem/dopolnitev ustave, skladno z demokratično tradicijo članic. Tako kot v prvi širitvi so bile lahko kandidatke le demokratične evropske države.

V tretji širitvi so bile države prosilke glede izpolnjevanja političnih pogojev celo boljše od obstoječih članic. V celoti so zagotavljale politične pravice in civilne svoboščine. Evropske listine o regionalnih ali manjšinskih jezikih iz leta 1992 in Protokola št. 2 Evropske konvencije za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja iz leta 1993, za katera je EU v naslednjih širitvah zahtevala podpis in ratifikacijo še pred začetkom pristopnih pogajanj, sicer niso pravočasno podpisale ali ratificirale, vendar je šlo le za dokumente, ki so bili sprejeti po oddaji prošnje za članstvo. To ni bilo sporno tudi zato, ker so bile vse brez dvoma demokratične države in so v praksi določila teh dokumentov spoštovala.

Tabela 2.17: Ocena držav glede zagotavljanja političnih pravic in civilnih svoboščin - 3. širitev

	PROŠNJA			ZAČETEK POGAJANJ			PODPIS POGODBE		
	PP	CS	Status	PP	CS	Status	PP	CS	Status
Avstrija	1	1	S	1	1	S	1	1	S
Finska	1	1	S	1	1	S	1	1	S
Švedska	1	1	S	1	1	S	1	1	S
Velika Britanija	/	/	/	1	2	S	1	2	S
Grčija	/	/	/	1	3	S	1	3	S

Vir: Freedom House: Freedom country ratings 1972 – 2006

Tabela 2.18: Podpis in ratifikacija nekaterih dokumentov Sveta Evrope - 3. širitev

	Avstrija		Finska		Švedska	
	P	R	P	R	P	R
Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (1950)	1963	1969	1990	1991	1961	1962
Protokol št. 2 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Evropsko sodišče za človekove pravice) (1963)	1963	1967	1989	1990	1963	1964
Protokol št. 6 (ukinitev smrtne kazni) (1983)	1983	1984	1989	1990	1983	1984
Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih (1992)	1992	2001	1992	1994	2000	2000
Protokol št. 2 Evropski konvenciji za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (1993)	1993	1996	1993	1993	1994	1994
	PO ODDAJI PROŠNJE					
	PO ZAČETKU POGAJANJ					
	PO PODPISU POGODBE					

Vse so bile članice Sveta Evrope še pred oddajo prošnje, Finska sicer šele ob razpadu SZ zaradi opisanih razlogov. Vse so bile nevtralne države, kar je prvič v pristopnih pogajanjih predstavljalo problem, saj je nova Pogodba EU vključevala tudi SZVP, ki je predvidevala razvoj skupne obrambne politike. Nobena država pristopnica ni članica zveze Nata.

Tudi v četrti širitvi na področju zagotavljanja političnih pravic in civilnih svoboščin države niso odstopale od predhodne širitvene prakse. Bile so le tri pomembnejše izjeme, ki so razvidne iz spodnje tabele:

Tabela 2.19: Ocena držav glede zagotavljanja političnih pravic in civilnih svoboščin - 4. širitev

	PROŠNJA			ZACETEK POGAJANJ			PODPIS POGODBE		
	PP	CS	Status	PP	CS	Status	PP	CS	Status
Malta	1	1	S	1	1	S	1	1	S
Ciper	1	1	S	1	1	S	1	1	S
Poljska	2	2	S	1	2	S	1	2	S
Madžarska	1	2	S	1	2	S	1	2	S
Češka	1	2	S	1	2	S	1	2	S
Slovaška	2	3	S	1	2	S	1	2	S
Litva	1	2	S	1	2	S	1	2	S
Latvija	2	2	S	1	2	S	1	2	S
Estonija	2	2	S	1	2	S	1	2	S
Slovenija	1	2	S	1	2	S	1	1	S
Bolgarija	2	2	S	2	3	S	1	2	S
Romunija	4	3	DS	2	2	S	2	2	S
Grčija*	1	3	S	1	3	S	1	2	S

Vir: Freedom House: Freedom country ratings 1972 – 2006

* Primerjava s Helsinško skupino

Prva izjema je Slovaška, ki je v času oddaje prošnje imela slabo stanje na področju zagotavljanja civilnih svoboščin, vendar je v času oddaje prošnje izpolnila potrebne pogoje kot so sprejem ustave, izvedba večstrankarskih volitev in članstvo v Svetu Evrope.⁵⁴⁷ Njena nedemokratična vlada je bila razlog za vključitev v helsinško skupino, ki je pogajanja lahko začela kasneje. Drugo opaznejšo izjemo predstavlja Romunija, ki je bila v času oddaje prošnje edina država, ki je bila ocenjena kot delno svobodna, v času podpisa pogodbe pa je bila najslabša med pristopnicami glede zagotavljanja političnih pravic.⁵⁴⁸ Bila je ustrezno sankcionirana in je postala članica kasneje z Bolgarijo, ki predstavlja tretjo izjemo.⁵⁴⁹ Bolgarija je bila najslabše ocenjena država na področju zagotavljanja civilnih svoboščin, ki je začela s pristopnimi pogajaji, vendar je v tem obdobju dosegla enako oceno kot Grčija istega leta.

Glede podpisov in ratifikacij dokumentov Sveta Evrope je bila ravno Romunija najbolj zgljedna kandidatka, medtem ko so bile najslabše Poljska in Baltske države. Na splošno so bile

⁵⁴⁷ Za to je bil odgovoren predsednik vlade Meciar, ki je v času svojega mandata do leta 1998 omejeval svobodo medijev in vladavino prava.

⁵⁴⁸ Problematična je bila zastopanost etničnih manjšin (Romov) v parlamentu, korupcija v državni upravi, največji problem pa je predstavljala sodna veja oblasti. Ker pa je v času hladne vojne imela enega najbolj strogih komunističnih režimov in je bilo njeno začetno izhodišče tako veliko slabše, ji je EU status kandidatke podelila kot nagrado za reforme, ki jih je v kratkem času sprejela.

⁵⁴⁹ Slabša ocena je bila posledica omejevanja pravic romski manjšini in Jehovih prič ter korupcije v pravosodnem sistemu.

države najslabše glede podpisa in ratifikacije Evropske listine o regionalnih in manjšinskih jezikih, kar je povezano s tem, da spoštovanje manjšinskih pravic ni vključeno v besedilo Pogodbe EU. V Romuniji, ki je npr. poleg Malte in Madžarske edina kandidatka, ki je podpisala omenjeno konvencijo pred oddajo prošnje za članstvo, izpolnitev tega pogoja ni pokazatelj spoštovanja manjšinskih pravic. Poljska in Latvija do danes nista ratificirali Protokola o ukinitvi smrtne kazni v vseh okoliščinah, zopet skladno s standardi, ki so veljali tudi za stare države članice.

Tabela 2.20: Podpis in ratifikacija nekaterih dokumentov Sveta Evrope - 4. širitev

	MA	CIP	POL	MAD	ČEŠ	SLV	LIT	LAT	EST	SVN	BOL	ROM
Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (1950)	1966	1961	1991	1990	1991	1991	1993	1995	1993	1993	1992	1993
	1967	1962	1993	1992	1992	1992	1995	1997	1996	1994	1992	1994
Protokol št. 2 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Evropsko sodišče za človekove pravice) (1963)	1966	1967	1991	1990	1991	1991	1993	1995	1993	1993	1992	1993
	1967	1969	1993	1992	1992	1992	1995	1997	1996	1994	1992	1994
Protokol št. 6 (ukinitve smrtne kazni) (1983)	1991	1999	1999	1990	1991	1991	1999	1998	1993	1993	1999	1993
	1991	2000	2000	1992	1992	1992	1999	1999	1998	1994	1999	1994
Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih (1992)	1992	1992	2003	1992	2000	2001	X	X	X	1997	X	1995
	X	2002	X	1995	2006	2001	X	X	X	2000	X	X
Protokol št. 2 Evropski konvenciji za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (1993)	1993	1994	1995	1993	1995	1994	1995	1997	1996	1994	1997	1993
	1993	1997	1995	1993	1995	1994	1998	1998	1996	1995	1997	1994
Okvirna konvencija za zaščito narodnih manjšin (1995)	1995	1995	1995	1995	1995	1995	1995	1995	1995	1995	1997	1995
	1998	1996	2000	1995	1997	1995	2000	2005	1997	1998	1999	1995
Protokol št. 12 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (2000)	X	2000	X	2000	2000	2000	X	2000	2000	2001	X	2000
	X	2002	X	X	X	X	X	X	X	X	X	2006
Protokol št. 13 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (ukinitve smrtne kazni v vseh okoliščinah) (2002)	2002	2002	2002	2002	2002	2002	2002	2002	2002	2002	2002	2002
	2002	2003	X	2003	2004	2005	2004	X	2004	2003	2003	2003
	PO ODDAJI PROŠNJE											
	PO ZAČETKU POGAJANJ											
	PO PODPISU POGODBE											

Turčija še vedno močno zaostaja za standardi držav članic glede zagotavljanja političnih pravic in civilnih svoboščin. Je tudi država, ki je imela ob začetku pristopnih

pogajanj najslabšo oceno v zgodovini širitve in je edina država, s katero je EU začela pristopna pogajanja, ko je bila ocenjena še kot le delno svobodna. EU je postala zaradi slabega stanja na področju zagotavljanja političnih pravic in civilnih svoboščin veliko bolj vztrajna pri zahtevi glede turškega podpisa in ratifikacije dokumentov Sveta Evrope, ki so pomembno vplivali na pridobitev statusa kandidatke. Turčija po začetku pristopnih pogajanj še vedno ni podpisala dveh pomembnih dokumentov, na katerih vztraja predvsem Evropski parlament: Evropske listine o regionalnih jezikih in Okvirne konvencije za zaščito narodnih manjšin. Evropski parlament je bil zelo jasen tudi glede ukinitve smrtne kazni v vseh okoliščinah. Za razliko od ostalih kandidatk je nespoštovanje omenjenih dokumentov predstavljalo dejanski problem v praksi in je zato EU njihov podpis in ratifikacijo vključila v politično pogojevanje članstva.



Tabela 2.21: Ocena držav glede zagotavljanja političnih pravic in civilnih svoboščin - Turčija

	PROŠNJA			KANDIDATKA			POGAJANJA		
	PP	CS	Status	PP	CS	Status	PP	CS	Status
Turčija	2	4	DS	4	5	DS	3	3	DS
Grčija	1	2	S	1	3	S	1	2	S
Slovaška	7*	6*	NS*	1	2	S	1	1	S
Romunija	7	7	NS	2	2	S	2	2	S

Vir: Freedom House: Freedom country ratings 1972 – 2006

* Podatek za Češkoslovaško

Tabela 2.22: Podpis in ratifikacija nekaterih dokumentov Sveta Evrope - Turčija

	P	R
Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (1950)	1950	1954
Protokol št. 2 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Evropsko sodišče za človekove pravice) (1963)	1963	1964
Protokol št. 6 (ukinitev smrtne kazni) (1983)	2003	2003
Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih (1992)	X	X
Protokol št. 2 Evropski konvenciji za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (1993)	1995	1997
Okvirna konvencija za zaščito narodnih manjšin (1995)	X	X
Protokol št. 12 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (splošna prepoved diskriminacije) (2000)	2001	X
Protokol št. 13 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (ukinitev smrtne kazni v vseh okoliščinah) (2002)	2004	2006
 PO ODDAJI PROŠNJE		
 PO STATUSU KANDIDATKE		
 PO ZAČETKU POGAJANJ		

Primerjalna analiza predhodnih širitev nam pokaže, da je bila večina držav v času oddaje prošnje za članstvo ocenjena kot svobodna država. Najslabše ocenjeni državi v času oddaje prošnje sta bili Romunija in Turčija, ki sta bili edini ocenjeni kot delno svobodni. V tej fazi sta bili slabše ocenjeni na področju zagotavljanja civilnih svoboščin tudi Španija in Slovaška, vendar sta bili v celoti ocenjeni kot svobodni državi. Turčija je edina država, ki ji je EU podelila status kandidatke in je začela pristopna pogajanja, ko še ni dosegla ocene svobodne države. Zato so vsi očitki Turčije, da je glede političnega pogojevanja EU do nje

strožja, neutemeljeni. EU je svojo popustljivost popravila z vpeljavo varovalnega mehanizma in lahko prekine pogajanja (deloma ali v celoti) v primeru neizpolnjevanja političnih pogojev. S tem mehanizmom želi doseči nepovratnost procesa demokratizaciji v Turčiji, saj ni verjetno, da bi Turčija postala članica EU kot delno svobodna država.

Tabela 2.23: Primerjava držav glede zagotavljanja političnih pravic in civilnih svoboščin

	PROŠNJA*			ZACETEK POGAJANJ*			PODPIS POGODBE		
	PP	CS	Status	PP	CS	Status	PP	CS	Status
Velika Britanija	/	/	/	/	/	/	1	1	S
Danska	/	/	/	/	/	/	1	1	S
Irska	/	/	/	/	/	/	1	2	S
Grčija	2	2	S	2	2	S	2	2	S
Portugalska	2	2	S	2	2	S	1	2	S
Španija	2	3	S	2	2	S	1	2	S
Avstrija	1	1	S	1	1	S	1	1	S
Finska	1	1	S	1	1	S	1	1	S
Švedska	1	1	S	1	1	S	1	1	S
Malta	1	1	S	1	1	S	1	1	S
Ciper	1	1	S	1	1	S	1	1	S
Poljska	2	2	S	1	2	S	1	2	S
Madžarska	1	2	S	1	2	S	1	2	S
Češka	1	2	S	1	2	S	1	2	S
Slovaška	2	3	S	1	2	S	1	2	S
Litva	1	2	S	1	2	S	1	2	S
Latvija	2	2	S	1	2	S	1	2	S
Estonija	2	2	S	1	2	S	1	2	S
Slovenija	1	2	S	1	2	S	1	1	S
Bolgarija	2	2	S	2	3	S	1**	2	S
Romunija	4	3	DS	2	2	S	2**	2	S
Turčija	2	4	DS	3	3	DS	/	/	/

Vir: Freedom House: Freedom country ratings 1972 – 2006

*Podatki so na voljo le od leta 1972

** Ocena za leto 2003

ES/EU je bila glede podpisa in ratifikacije glavnih dokumentov, sprejetih v okviru Sveta Evrope, nekoliko manj konsistentna, vendar ne nekonsistentna. Pred podpisom pristopne pogodbe so morale vse države podpisati in ratificirati Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin iz leta 1950 (izjema je le Španija, ki jo je ratificirala šele po pristopu), Protokol št. 2 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin iz leta 1963, Protokol št. 6 o ukinitvi smrtne kazni v času vojne iz leta 1983, Protokol št. 2 Evropske konvencije za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja iz leta 1993 (izjema je Avstrija, ki jo ratificira po podpisu pogodbe o pristopu), Okvirno konvencijo za zaščito narodnih manjšin iz leta 1995 (izjema je Latvija, ki jo je ratificirala podpisu pogodbe o pristopu) in Protokol št. 13 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin glede ukinitve smrtne kazni v vseh okoliščinah (2002), ki je pred podpisom pogodbe o pristopu niso ratificirale le Poljska, Slovaška in Latvija. Omenjene dokumente so pred pristopom podpisale prav vse države

prosilke. EU ni konsistentno vztrajala na podpisu in ratifikaciji Evropske listine o regionalnih in manjšinskih jezikih iz leta 1992 in Protokola št. 12 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin glede splošne prepovedi diskriminacije iz leta 2000. To je zahtevala le za tiste države prosilke, v katerih je bila praksa na področju zagotavljanja pravic manjšin slaba in ni bila v skladu z demokratično prakso držav članic.

Tabela 2.24: Status podpisov in ratifikacij dokumentov Sveta Evrope v določenih fazah širitev

	PO ODDAJI PROŠNJE		PO ZAČETKU POGAJANJ		PO PODPISU PRISTOPNE POGODBE	
	P	R	P	R	P	R
Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (1950)	Španija	Portugalska Latvija Estonija				Španija
Protokol št. 2 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Evropsko sodišče za človekove pravice) (1963)	Španija	Latvija Estonija		Španija Portugalska		
Protokol št. 6 (ukinitev smrtne kazni) (1983)	Turčija Litva Latvija Bolgarija	Turčija Litva Latvija Bolgarija	Ciper Poljska	Portugalska Španija Ciper Poljska		
Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih (1992)	Ciper Poljska Slovenija	Madžarska Češka	Turčija Češka Slovaška	Finska Turčija Ciper Slovaška Slovenija	Švedska Litva Latvija Estonija Bolgarija	Avstrija Švedska Malta Poljska Češka Litva Latvija Estonija Bolgarija Romunija
Protokol št. 2 Evropske konvencije za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (1993)	Latvija Estonija Bolgarija	Litva Latvija Estonija Bolgarija	Finska Švedska	Finska Švedska		Avstrija
Okvirna konvencija za zaščito narodnih manjšin (1995)	Bolgarija	Češka Estonija Bolgarija	Turčija	Turčija Poljska		Latvija
Protokol št. 12 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (splošna prepoved diskriminacije) (2000)	Turčija			Turčija	Malta Poljska Litva Bolgarija	Malta Poljska Češka Madžarska Slovaška Litva Latvija Estonija Slovenija Romunija Bolgarija
Protokol št. 13 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (ukinitev smrtne kazni v vseh okoliščinah) (2002)	Turčija	Turčija		Turčija		Poljska Slovaška Latvija

Vse države so postale članice Sveta Evrope še pred oddajo prošnje za članstvo, izjema je bila le Španija, vendar je bila v Svet Evrope sprejeta še preden je Svet ministrov sprejel njeno prošnjo. Nobena država ni oddala prošnje za članstvo pred izvedbo večstrankarskih parlamentarnih volitev. Španija in Poljska sta edini državi, ki sta sprejeli prvo demokratično

ustavo po oddaji prošnje.⁵⁵⁰ V primeru Španije je bila ES vseeno konsistentna, saj je Španija vse politične pogoje izpolnila ne le ob podpisu pogodbe o pristopu, temveč že pred začetkom pristopnih pogajanj. EU je oddajo prošnje formalno pogojila z izpolnjevanjem političnih pogojev šele leta 1993 s sprejemom kopenhagenskih pogojev. Države prosilke druge širitve so morale zgolj dokazati, da je vojaška diktatura premagana in da je parlamentarna demokracija utrjena. Poljsko prošnjo je Svet sprejel in začel postopek 49. člena Pogodbe EU, čeprav je Poljska sprejela prvo demokratično ustavo kasneje, vendar še pred začetkom pristopnih pogajanj. Turčija je postala kandidatka pred zahtevano spremembo ustave, vendar za Turčijo status kandidatke še ni pomenil zagotovila glede začetka pristopnih pogajanj. To pomeni, da je mora država prosilka pogoj glede ustave izpolniti najkasneje pred začetkom pristopnih pogajanj.

Tabela 2.25: Primerjava izpolnjevanja političnih pogojev (volitve, ustava, članstvo v Svetu Evropa)

	Prve demokratične večstrankarske volitve	Sprejem/dopolnitev demokratične Ustava	Sprejem v Svet Evrope
Velika Britanija	1	1	1
Danska	1	1	1
Irska	1	1	1
Grčija	1	1	1
Portugalska	1	1/3	1
Španija	1	2	2
Avstrija	1	1	1
Finska	1	1	1
Švedska	1	1	1
Malta	1	1	1
Ciper	1	1	1
Poljska	1	2	1
Madžarska	1	1	1
Češka	1	1	1
Slovaška	1	1	1
Litva	1	1	1
Latvija	1	1/2	1
Estonija	1	1	1
Slovenija	1	1	1
Bolgarija	1	1	1
Romunija	1	1	1
Turčija	1	1/2	1

Legenda:

1 = pred oddajo prošnje

2 = pred začetkom pristopnih pogajanj

3 = pred podpisom pogodbe o pristopu

4 = po podpisu pogodbe o pristopu

Glede na BDP p.c. sta bili Velika Britanija in Danska ob oddaji prošnje nad povprečjem držav ES, vendar sta se v primerjavi z državami članicami ES obe soočali s počasno rastjo gospodarstva. Irska je gospodarsko močno zaostajala tudi za najrevnejšo članico Italijo. Bila pa je tržno gospodarstvo v smislu kasneje oblikovanih kopenhagenskih ekonomskih pogojev, zato njen nerazvit položaj ni predstavljal ovire za članstvo. Ob pristopu nobena od držav prosilk ni izboljšala svojega BDP p.c v primerjavi z obdobjem ob oddaji

⁵⁵⁰ Poljska je leta 1992 sprejela začasno Ustavo, s katero je vzpostavila demokratično republiko. Ni šlo za novo ustavo, temveč le za revizijo ustave iz leta 1952. Prva poljska ustava je bila sprejeta na referendumu maja 1997 (pred oceno Komisije o izpolnjevanju političnih pogojev za začetek pristopnih pogajanj), velja pa od oktobra 1997.

prošenj, Velika Britanija pa je v času podpisa pristopne pogodbe celo padla pod povprečje ES. Veliki Britaniji je uspelo dohiteti ostale članice šele 15 let po članstvu. Tudi Danska je v primerjavi z ostalimi članicami dosegla hitrejšo rast BDP p.c. šele 15 let po članstvu. Irska je svoj BDP p.c. od podpisa pogodbe o pristopu počasi povečevala in je dohitela Italijo šele leta 1998. Danes je Irska druga najbolj razvita članica, od nje ima višji BDP p.c. namreč le Luksemburg.

Tabela 2.26: BDP p.c. v primerjavi z ES in nekaterimi članicami – 1. širitev

	1. Prošnja	2. Prošnja	Začetek pogajanj	Podpis pogodbe	5 let po članstvu	10 let po članstvu	15 let po članstvu	2007*
BDP p.c. v % od povprečja ES								
Velika Britanija	132,2	108,8	100	98,9	97,3	95,1	102,9	121,4
Danska	145,4	140,1	132,2	132,4	122,1	118,9	123,8	126,1
Irska	68,7	62,4	60,5	61,3	65,6	65,0	68,9	145,5
Francija	103,3	104,0	101,7	103,3	103,6	107,3	108,9	110,5
Italija	92,4	93,0	92,8	91,0	93,8	98,3	105,5	102,4
EGS	100	100	100	100	100	100	100	100**

Vir: Penn World Table 6.1 (PWT 6.1).

*Napoved za leto 2007 (Eurostat)

** EU25

Druga širitev se je od prve razlikovala predvsem glede stopnje gospodarskega razvoja držav prosilk. V času oddaje prošnje je imela med prosilkami le Portugalska nižji BDP p.c. kot Irska. V času podpisa pogodbe o pristopu se je njihov BDP p.c. glede na povprečje ES še poslabšal. V tej širitvi izpolnjevanje ekonomskih pogojev ni bilo pomembno, ker jih ES v času njihovega pristopanja še ni oblikovala niti neformalno. Portugalska do danes ni dosegla primerljive stopnje BDP p.c. v primerjavi z državami članicami, medtem ko ima danes Španija BDP p.c. nekoliko nad povprečjem EU. Grčiji se je ekonomski položaj po članstvu poslabšal in se je poslabševal še 15 let po pristopu, kar kaže na njeno slabo administrativno in pravno usklajenost. Drugi val širitve je pokazal, da samo članstvo v ES n reši vseh problemov, če se država primerno ne uskladi s celotnim ustrojem ES/EU.

Tabela 2.27: BDP p.c. v primerjavi z ES in nekaterimi članicami – 2. širitev

	1. sporazum	Prošnja Grčije	Prošnja Portugalske in Španije	Začetek pogajanj	Podpis pogodbe	5 let po članstvu	10 let po članstvu	15 let po članstvu	2007*
BDP p.c. v % od povprečja EU									
Grčija	57,7	76,6	76,2	77,1	76,9	71,7	66,0	64,7	89,1
Portugalska	57,4	57,1	57,2	56,6	56,0	69,6	68,6	79,8*	72,3
Španija	75,1	80,4	80,4	74,3	71,4	79,4	78,8	93,2*	101,5
Irska/Grčija	/	69,3	69,7	60,8	65,6	67,0	77,1	93,8	145,5
Irska/Š in P	/	69,3	69,7	64,0	65,9	77,1	93,8	120,8	145,5

Vir: Penn World Table 6.1 (PWT 6.1).

* Eurostat.

Avstrija in Švedska sta bili v času oddaje prošnje bolj razviti od držav članic, medtem ko je bila Finska nekoliko pod povprečjem ES. Avstrija se ni soočala s težavami počasne gospodarske rasti v primerjavi s članicami EU, medtem ko je za Švedsko in Finsko to bil problem. Vse, predvsem Finska, so že v prvih petih letih po članstvu dosegle višjo gospodarsko rast in s tem uresničile svoja ekonomska pričakovanja od članstva v EU.

Tabela 2.28: BDP p.c. v primerjavi z ES/EU in nekaterimi članicami – 3. širitev

	Prošnja Avstrije	Prošnja Švedske	Prošnja Finske	Začetek pogajanj	Podpis pogodbe	5 let po članstvu	10 let po članstvu*
GDP p.c. v % od povprečja ES							
Avstrija	106,59	109,27	109,18	109,66	108,52	108,42	128,6
Švedska	115,41	109,17	105,48	104,36	104,82	108,33	114,5
Finska	113,18	100,62	95,59	94,72	95,11	108,95	110,5
Francija	108,54	107,10	106,06	105,08	103,73	102,42	108,1
Velika Britanija	101,72	96,74	95,87	99,00	100,08	101,58	117,6
Nemčija	105,87	109,86	110,52	109,63	108,46	104,66	114,6
ES/EU	100	100	100	100	100	100	100

Vir: Penn World Table 6.1 (PWT 6.1).

*Eurostat (Leta 2005 za EU27)

Ekonomski položaj držav SVE je bil v primerjavi s predhodnimi širitvami najslabši tako v času oddaje prošenj, začetka pogajanj, kot tudi ob podpisu pogodb, ko je BDP p.c. vseh pristopnic predstavljal približno tretjino povprečja članic. Vsaka od prosilk se je soočala s specifičnimi gospodarskimi problemi, ki so bili zaradi vztrajanja na skupinski dinamiki pogosto spregledani. Ciper in Malta sta bili med kandidatki najbolj razviti državi, vendar sta imela primerljiv BDP p.c. z razvitejšimi državami SVE. Romunija in Bolgarija sta bili najmanj razviti kandidatki in sta od ostalih držav prosilk najbolj odstopali glede na BDP p.c. v času oddaje prošnje za članstvo. Vsekakor sta državi z najnižjim BDP p.c. v vseh fazah širitvenega procesa v vseh preteklih širitvah ES/EU.

Tabela 2.29: BDP p.c. v primerjavi z ES in nekaterimi članicami – 4. širitev

	Pridružitve ni sporazum	Prošnja	Status kandidatke	Začetek pogajanj	Podpis pogodbe*	Članstvo	2007**
Malta	/	/	68,9	78,0*	74,3	72,1	70,6
Ciper	48,7	70,3	/	80,7*	85,2	87,6	88,0
Poljska	33,3	35,8	40,4	40,8	46,9	48,7	52,5
Madžarska	45,9	44,9	45,1	45,7	60,8	61,3	63,5
Češka	65,7	68,3	66,7	64,2	70,7	72,1	77,9
Slovaška	20,9	21,4	52,3	55,0	52,8	54,4	63,0
Litva	31,8	31,8	33,8	33,2	47,1	49,0	57,5
Latvija	30,5	30,5	33,2	35,0	41,2	43,7	57,0
Estonija	38,3	38,3	40,8	41,6	51,2	53,4	69,8
Slovenija	66,7	66,7	68,3	69,2	77,4	79,9	85,0
Bolgarija	13,5	13,4	13,2	12,5	33,7	36,4**	37,8**
Romunija	22,2	24,1	23,0	19,6	34,2	37,2**	39,0**
ES/EU	100	100	100	100	100	100	100

Vir: Penn World Table 6.1 (PWT 6.1).

*Eurostat (povprečje EU25)

** Napoved za 2007 (Eurostat)

Ekonomska nerazvitost Turčije ni bila razlog za odlašanja začetka pristopnih pogajanj, saj je imela v času oddaje prošnje in v času dodelitve statusa kandidatke podoben BDP p.c. kot npr. Litva in Latvija in višji kot Romunija in Bolgarija, ki pa sta jo do danes že prehiteli. Za Turčijo je problematičen predvsem neenakomeren gospodarski razvoj, kjer izstopa nerazviti JV del Turčije, poseljen s kurdskim prebivalstvom.

Tabela 2.30: BDP p.c. v primerjavi z ES in nekaterimi članicami – Turčija

	Podpis Pogodbe iz Ankare	Prošnja za članstvo	Status kandidatke SVE	Status kandidatke Turčija	Začetek pogajanj*	2007*
GDP p.c. v % od povprečja ES/EU						
Turčija	34,5	31,1	33,5	30,6	27,6	29,3
Romunija	14,6**	33,4	23,0	20,4	34,2	39,0
Bolgarija	28,5**	13,4	13,2	13,5	12,5	37,8
ES/EU	100	100	100	100	100	100

Vir: Penn World Table 6.1 (PWT 6.1) in *Eurostat (EU25)

** Podpis Evropskega sporazuma

Če primerjamo BDP p.c. med državami prosilkami v povezavi z velikostjo ozemlja in številom prebivalcev ugotovimo, da so bile edine relativno večje države v geografskem in demografskem smislu, ki so zaprosile za članstvo Velika Britanija, Španija in Turčija. Zaradi tega je (bi) bil ekonomski vpliv njihovega pristopa na ES/EU večji kot pri drugih prosilkah. Te države imajo kot članice več glasov v Svetu in posledično večji vpliv na odločanje v ES. Ugotovimo lahko, da stopnja gospodarskega razvoja ni vplivala na pogojevanje članstva teh držav. Ekonomski pogoji za članstvo niso bili nikoli vključeni v besedilo pogodb in niso pravno izvršljivi. Njihov gospodarski položaj je pomemben le zato, ker njihovo članstvo lahko vpliva na zmanjšanje prihodkov obstoječih držav članic. To pa ne pomeni, da države nasprotujejo članstvu manj razvitih držav, temveč izkoristijo pristopna pogajanja za to, da izsilijo nekatere koncesije, s katerimi si izboljšajo neto proračunski položaj po širitvi. Gospodarski položaj države prošilke igra lahko pomembno vlogo pri odločitvi EU glede poglobitve odnosov med državo prošilko in EU v predpristopnem obdobju. Komisija predlaga začetek pristopnih pogajanj takrat, ko oceni, da se je ta država v srednjeročnem obdobju sposobna spopasti s konkurenco na notranjem trgu. Vztrajanje na izpolnjevanju ekonomskih pogojev je odvisno tudi od motivov na strani EU in njenih članic. V kolikor na strani EU ni močnih političnih motivov za njen sprejem kljub temu, da država izpolni politične pogoje, lahko EU podaljšuje predpristopno obdobje z izgovorom, da se mora kandidatka pripraviti na ekonomske pogoje članstva. Pozornost EU se je preusmerila k ekonomskim pogojem in financiranju strukturnega prilagajanja in razvojnih programom v predpristopnem obdobju šele po pristopu Grčije, ki je pokazal, da nizka stopnja gospodarskega razvoja in administrativne usposobljenosti ob pristopu negativno vpliva predvsem na državo pristopnico. Povečanje pomena ekonomskih pogojev daje Komisiji večjo vlogo v širitvenem procesu nasproti državam članicam.

Najbogatejša država, ki je zaprosila za članstvo je bila Danska, ki je imela v času oddaje prošnje za tretjino višji BDP p.c. kot povprečje ES. Kot skupina so bile najbogatejše države EFTA v tretji širitvi. Irska je danes zelo razvita država, vendar je uspela svoj položaj izboljšati šele po 20 letih članstva na račun prihodkov iz strukturnih skladov, medtem ko je Grčija ostala najrevnejša članica vse do pristopa držav SVE. Danes je najrevnejša država članica Bolgarija in še danes njen BDP p.c. predstavlja le dobro tretjino povprečja EU27. Je tudi edina država, ki ji EU ni dovolila začetka pristopnih pogajanj kljub temu, da je izpolnila politične pogoje. Razlog, ki ga je v svojem mnenju navedla Komisija, je bil slaba administrativna usposobljenost in nizek standard na področju jedrske varnosti. Poljska je imela v času oddaje prošnje zelo nizek BDP p.c. v primerjavi z ostalimi kandidatkami. V času

podpisa Pogodbe o pristopu je imela nekoliko nižji BDP p.c. od Poljske le Latvija, ki pa jo je že prehitela.

Tabela 2.31: Položaj prosilk (velikost, število prebivalcev, BDP p.c)

Država	Velikost prosilke glede na velikost ozemlja ES/EU v % v času oddaje prošnje ⁵⁵¹	Prebivalstvo kot delež ES/EU v % v času oddaje prošnje	BDP p.c kot % povprečja ES/EU v času oddaje prošnje	BDP p.c kot % povprečja ES/EU v začetku pristopnih pogajanj	BDP p.c kot % povprečja ES/EU v času podpisa pogodbe
Velika Britanija	19,0	44,4	108,8	100	98,9
Danska	3,4	3,9	140,1	132,2	132,4
Irska	6,6	3,9	62,4	60,5	61,3
Grčija	8,0	3,5	76,6	77,1	76,9
Portugalska	5,9	3,5	57,1	56,6	56,0
Španija	28,4	13,6	80,4	74,3	71,4
Avstrija	3,5	2,0	106,59	109,66	108,52
Finska	14,2	3,9	109,17	104,36	104,82
Švedska	18,9	2,2	95,59	94,72	95,11
Malta	0,01	0,11	n.p.	78,0	74,3
Ciper	0,3	0,2	70,3	80,7	85,2
Poljska	9,6	9,5	35,8	40,8	46,9
Madžarska	2,9	2,9	44,9	45,7	60,8
Češka	2,4	2,8	68,3	64,2	70,7
Slovaška	1,5	1,5	21,4	55,0	52,8
Litva	2,0	1,0	31,8	33,2	47,1
Latvija	2,0	0,7	30,5	35,0	41,2
Estonija	1,4	0,4	38,3	41,6	51,2
Slovenija	0,6	0,5	66,7	69,2	77,4
Bolgarija	3,4	2,0	13,4	12,5	33,7
Romunija	7,3	6,1	24,1	19,6	34,2
Turčija	32,8	15,43	31,1	27,6	/

Ker je bila Poljska v primerjavi z ostalimi kandidatki velika država, ki ima večjo moč pri odločanju, je bila EU najbolj pripravljena sprejeti kompromisne rešitve v pristopnih pogajanjih predvsem za Poljsko. Velikost države v kombinaciji z nizko stopnjo gospodarske rasti je bila v primeru Poljske prednost, ki je Turčiji ni uspelo izkoristiti. Turčija predstavlja 15% prebivalstva EU27 in ima veliko višjo rast prebivalstva, zato njena nerazvitost in stopnja nezaposlenosti danes predstavlja problem predvsem na področju prostega pretoka delovne sile. Razmerje med velikostjo ozemlja in številom prebivalstva Španije in Turčije v času oddaje prošnje je zelo podobno. Strahovi glede migracije delovne sile se v času pristopa Španije niso uresničili. EU je uspela z uvedbo prehodnih obdobj ta učinek preprečiti in je danes tok migracij poteka v obratni smeri v Španijo.

2.2.5. GLAVNA VPRAŠANJA IN PROBLEMI V ŠIRITVENEM PROCESU

Na tem mestu me zanimajo predvsem tista vprašanja, ki so se pojavila v širitvenih procesih, ki so vplivala na oblikovanje širitvenih preferenc držav prosilk in članic ter na oblikovanje kolektivne odločitve EU glede širitve. Vprašanja bom razvrstila na tista, ki so

⁵⁵¹ To pomeni, da so v ozemlje ES/EU vključene tiste države, ki so bile članice ES/EU v času, ko je država oddala prošnjo za članstvo.

znotraj pravnega reda EU in tista, ki so bila v času pristopanja države prosilke izven pravnega reda EU, ki je veljal za članice EU.

Da država lahko začne s pristopnimi pogajanjmi mora izpolnjevati širitvene kriterije in se strinjati s širitvenimi načeli. Z oblikovanjem načela pogojevanja, je morala država prosilka izpolnjevati tudi splošne politične pogoje. Oblikovanje novih pogojev za članstvo po začetku pristopnih pogajanj ni mogoče. Sankcioniranje v času pristopnih pogajanj je mogoče le v primeru, če kandidatka (ponovno) ne izpolnjuje političnih pogojev. V pristopnih pogajanjih se skladno z določili Pogodbe EU države kandidatke in članice dogovorijo o pogojih pristopa. To niso širitveni pogoji v smislu načela pogojevanja članstva, temveč pristopni pogoji, ki pomenijo dogovor o načinu prevzema pravnega reda, torej o časovno omejenih prehodnih obdobjih, ki jih zahtevajo kandidatke ali članice. V pristopnih pogajanjih ES/EU preveri, ali kandidatka v celoti spoštuje glavno načelo širitve: pripravljenost na prevzem pravnega reda. Pristopna pogajanja naj bi se torej nanašala zgolj na pravni red EU v širšem pomenu, kot je bil definiran s haaškimi načeli. Izraz 'tehnične prilagoditve in začasna odstopanja' je bil včasih zavajajoč. Ker imajo članice v pogojih članstva lahko resne težave zaradi pravil, ki so jih pred njihovim pristopom sprejele stare članice brez upoštevanja njihovih specifičnih situacij in potreb, je take probleme potrebno rešiti v pristopnih pogajanjih. Prehodna obdobja potrebuje tudi EU, da sama preuči obstoječi pravni red in ga prilagodi, če ugotovi, da je to potrebno.

Tabela 2.32: Glavna vprašanja v pristopnih pogajanjih

Država	Vprašanja v okviru pravnega reda ES/EU	Vprašanja izven pravnega reda
Velika Britanija	prispevek v proračun ES, prevzem skupne kmetijske politike brez prehodnega obdobja, prevzem skupne zunanje carinske stopnje (Commonwealth in odnos z EFTA), prevzem skupne ribiške politike, prevzem zunanje carinske stopnje	vloga funta
Danska	nadomestilo danskim kmetom, za nižje cene izvoznih artiklov v Veliko Britanijo v času 5 letnega prehodnega obdobja, prosta trgovina s Švedsko, nakup zemljišč tujcev, nordijski trg delovne sile, Grenlandija, Ferski otoki, danski socialni model (pokojninski sistem)	politično sodelovanje v institucionalnem okviru ES, skupna valuta
Irska	zdravje živali in rastlin, preferencialna trgovinska obravnava z Veliko Britanijo (AIFTA), uvoz surovin, zaščitni ukrepi za razvoj industrije (davčne in fiskalne olajšave)	/
Grčija	trgovina z mediteranskimi proizvodi (daljša prehodna obdobja), prispevek v proračun, prost pretok delovne sile (daljša prehodna obdobja)	predsedovanje (odnosi s Turčijo)
Španija	nadomestilo za zmanjšanje ribiških kvot, mediteranski kmetijski pridelki uskladiitev državnih pomoči in DDV	članstvo v Natu, ker ni nevtralna država
Portugalska	skupna ribiška politika (omejitev španskega ribolova v njenih vodah) prost pretok delovne sile	/
Avstrija	prispevek v Proračun EU, upravičenost do strukturnih skladov, status majhnih kmetij, tranzit tovornjakov, nakup nepremičnin, ekološki in zdravstveni standardi, prevzem SZVP	sodelovanje na IGC
Finska	nordijsko kmetijstvo (gorska območja, Cilj 6), ohranitev regionalne politike za nordijske regije, ekološki in zdravstveni standardi, državni monopol alkoholne pijače, omejitev prodaje tobaka, sporazumi z Baltskimi državami, Alandski otoki, prevzem SZVP	sodelovanje na IGC
Švedska	postopen prispevek v Proračun, prilagoditev regionalne politike (ukrepi za varovanje okolja in pokrajine), Cilj 6 (upravičenost subarktičnih regij) ekološki in zdravstveni standardi, državne subvencije, državni monopol za alkoholne pijače, njuhanec (trajna izjema), prevzem SZVP, sporazumi z Baltskimi državami	sodelovanje na IGC

Država	Vprašanja v okviru pravnega reda ES/EU	Vprašanja izven pravnega reda
SVE, Malta, Ciper	dohodki iz proračuna 2004 do 2006 (ohranitev neto proračunskega položaja starih članic), neposredna plačila kmetom, sredstva za razvoj podeželja v obliki neposrednega prispevka v proračun novih članic prost pretok oseb, nakup nepremičnin in kmetijskih zemljišč, ekološki standardi, ki vplivajo na konkurenčnost na notranjem trgu, prerazporeditev glasov v Svetu, standardi jedrske varnosti, spoštovanje manjšinskih pravic v Romuniji	združitev Cipra
Turčija	sprememba kohezijske politike EU, prost pretok delovne sile, podpis Protokola k Sporazumu iz Ankare	priznanje ciprske vlade

V prvi širitvi je ključno vprašanje za države članice predstavljala skupna kmetijska politika, ki je bila povezana z vprašanjem prispevka v proračun ES/EU, ključnim vprašanjem za države prosilke, predvsem Veliko Britanijo. Prva širitev je pokazala na pomen neto proračunskega položaja države članice. Države so ugotovile, da ni pomemben le prispevek v proračun ES, temveč tudi upravičenost do prejemkov iz proračuna. Ker so bila v času prvega širitvenega vala glavni vir dohodkov članic neposredna plačila kmetov iz naslova skupne kmetijske politike in so se glede teh pravil države članice s težavo dogovorile, so se bale, da bodo nove članice želele sprejeta pravila spremeniti, kar bi ogrozilo prihodke starih članic. S pristopom Velike Britanije bi se porušilo ravnotežje v katerem je nastala skupna kmetijska politika, saj bi se povečalo uvozno tržišče za kmetijske presežke držav ustanoviteljic ES. Za odhodkovno stran proračuna ES to ni predstavljalo težav, ker Velika Britanija kot uvoznica hrane ni bila upravičena do povračil iz naslova skupne kmetijske politike, kljub temu pa je morala plačevati visok prispevek v proračun ES. Zato je Velika Britanija to zahtevo s težavo sprejela. Posledica prve širitve je bilo oblikovanje in sprejem regionalne politike, ki je bila instrument za izboljševanje neto proračunskega položaja držav članic, ki niso upravičene do prejemkov iz naslova skupne kmetijske politike. Delež proračuna ES za regionalno politiko se je z vsako nadaljnjo širitvijo povečeval na račun izdatkov iz skupne kmetijske politike. Tudi ustanovitev skupne ribiške politike tik pred začetkom pristopnih pogajanj je posledica te širitve, ker stare članice v oblikovanje nove politike niso bile pripravljene vključiti novih članic. Države prosilke so po pristopu izpolnile le tiste pogoje pristopa, ki so bili znotraj pravnega reda ES. Obljube glede pogojev izven pravnega reda ES niso izpolnile (npr. glede monetarne politike in SZVP), kljub temu pa ni bil ogrožen položaj legitimnih partnerjev.

V drugi širitvi so države članice na osnovi izkušenj iz prve širitve izsiljevale v pristopnih pogajanjih s sprejemom novih pravil, predvsem na področju skupne kmetijske politike in skupne ribiške politike, glede prispevkov v proračun ES in sprejema Integriranih mediteranskih programov. ES je probleme še vedno reševala s sprejemom novih pravil pred širitvijo, ki so jih morale pristopnice v celotni prevzeti. V pristopnih pogajanjih z Grčijo niso bila izpostavljena nobena posebna vprašanja. Deloma zato, ker je Grčija prevzela del pravnega reda že v okviru Atenskega sporazuma, vključno s skupno kmetijsko politiko, predvsem pa zato, ker Grčija ni namenila veliko pozornosti tehničnim vprašanjem skupnih politik. ES še ni oblikovala formalnega mehanizma, s katerim bi lahko preverila dejansko sposobnost Grčije, da prevzame pravni red v celoti. Vprašanja v pristopnih pogajanjih druge širitve so bila omejena na prost pretok delovne sile, kjer so bila na zahtevo članic sprejeta daljša prehodna obdobja (do deset let) in trgovina z mediteranskimi izdelki z ostalimi

mediteranskimi državami, ki niso članice ES. ES je sprejela nove tržne rede za nekatere mediteranske izdelke (npr. ovčje meso) in določila kvote za proizvodnjo vina v novih državah članicah. Prerazporediti je morala tudi obstoječe ribiške kvote in Španiji plačati znesek, s katerim je nadomestila svoje izgube zaradi zmanjšanja ribolovnih kvot in ribiške flote. Španija je imela pred pristopom z ES najbolj ohlapen sporazum, zato je bila najslabše usklajena s pravnim redom ES, kar je dodatno vplivalo na dolžino pogajanj.

V tretji širitvi je EU vztrajala na prevzemu pravnega reda v celoti bolj konsistentno kot v drugi širitvi. Podobno vztrajanje je bilo opaziti tudi v prvi širitvi, kar kaže na to, da je bila ES/EU pri razvitejših kandidatkah celo strožja pri uveljavljanju tega načela. Prvič so bila sprejeta prehodna obdobja, s katerimi so se stare države članice zavezale, da bodo dvignile svoje standarde varovanja okolja na raven novih članic v štirih letih po njihovem pristopu. Prvič je bilo oblikovano tudi kompleksno prehodno obdobje, ki ga je EU potrebovala, da je vprašanje preučila in ugotovila, ali je tehnična prilagoditev potrebna. To vprašanje se je nanašalo na prepoved tranzita težkih tovornjakov v Avstriji. Odločitev o ustanovitvi novega Cilja 6 je več kot le tehnična prilagoditev, vendar je bila prehodne narave in je bila namenjena zaščiti nove članice, dokler EU ni spremenila obstoječih pravil strukturnih skladov. Trajni odmik od pravnega reda v teh širitvah je bil dogovor glede prodaje njuhanca, ki je bil v EU prepovedan.

V četrti širitvi je EU odobrila zgolj nekaj dobro upravičenih začasnih odmikov od pravnega reda. EU je želela uveljaviti prehodno obdobje predvsem na področju prostega pretoka delovne sile in omogočila starim članicam, da so se lahko same odločile o vpeljavi manj restriktivnih ukrepov. Poleg administrativne in pravne sposobnosti kandidatk so bila v pogajanjih izpostavljena vsa tri klasična vprašanja: skupna kmetijska politika, strukturni skladi in proračun EU. Pri vseh so rešitve temeljile na spremembi obstoječih pravil pred širitvijo oziroma na dogovoru med članicami brez vključitve držav kandidatk. Državam kandidatkam v pristopnih pogajanjih ni uspelo oblikovati zavezništev glede določenih vprašanj, ki so bila v njihovem skupnem interesu. Edina, ki je nastopala s pozicije večje pogajalske moči je bila Poljska, ki je v pogajanjih dosegla najugodnejši finančni neto položaj. Reforma institucij ni bila predmet razprave v pristopnih pogajanjih, rešena je bila ločeno na medvladni konferenci in vključena v Pogodbo iz Nice pred širitvijo.

Ker se je Turčija šele začela pogajati in so bila pristopna pogajanja kmalu tudi prekinjena, v analizo ne moremo vključiti njenih glavnih problemov pristopnih pogajanj. Prost pretok delovne sile, skupna kmetijska politika in dohodki iz strukturnih skladov bodo pomembna vprašanja v pristopnih pogajanjih, seveda pod pogojem, da bo Turčija izpolnjevala in ohranjala nepovratnost izpolnjevanja političnih pogojev.

2.2.6. OCENA KONSISTENTNOSTI UPORABE NAČELA POGOJEVANJA ČLANSTVA

Na področju političnih pogojev so vse države prosilke pred oddajo prošnje za članstvo izvedle demokratične parlamentarne volitve in bile članice Sveta Evrope.⁵⁵² Širitvena praksa

⁵⁵² Izjema glede članstva v Svetu Evrope je bila Španija, ki je postala članica Sveta Evrope štiri mesece kasneje, vendar še preden je Komisija objavila mnenje o njeni prošnji in seveda tudi preden je Svet na prošnjo Španije pozitivno odgovoril. Glej Tabela 2.4.

preteklih širitvev je pokazala, da je članstvo v Svetu Evrope pogoj, da Svet prošnje sprejme. Po odobritvi prošnje, a še pred začetkom pristopnih pogajanj, so morale države prosilke sprejeti demokratično ustavo. V času pristopnih pogajanj so morale prosilke ustavo dodatno dopolniti, če se je izkazalo, da ne zagotavlja ustrezne ravni demokratičnih standardov na ravni držav članic. Pred začetkom pristopnih pogajanj je EU želela zagotovilo, da so politične reforme v državi prosilki nepovratne. Odločitev EU o začetku pristopnih pogajanj je pomenila, da so prosilke in članice uskladile svoje širitvene preference. Vse države, ki so postale članice EU, so v trenutku podpisa pogodbe o pristopu dosegle minimalno raven spoštovanja političnih pravic in civilnih svoboščin obstoječih držav članic. Glede podpisa in ratifikacije dokumentov Sveta Evrope je širitvena praksa EU pokazala, da EU v načelo pogojevanja članstva vključi dokumente Sveta Evrope iz tistih področij, za katere se je v praksi izkazalo, da država prosilka ne dosega prakse držav članic EU. V kolikor se EU odloči da podpis in ratifikacijo določenega dokumenta Sveta Evrope vključi v specifične politične pogoje, mora država prosilka ta pogoj izpolniti najkasneje do podpisa pogodbe o pristopu.

Na področju ekonomskih pogojev je bila za začetek pristopnih pogajanj pomembna le ocena Komisije, da bo prosilka do podpisa pristopne pogodbe ocenjena kot tržno gospodarstvo, ki je sposobno delovati v pogojih konkurence na enotnem trgu EU. Stopnja gospodarskega razvoja držav prosilk v preteklih valovih širitvev ni bila vključena v pogojevanje članstva, je pa odigrala vidnejšo vlogo pri oblikovanju širitvenih preferenc držav članic, kar je vplivalo na odločitev EU glede začetka pristopnih pogajanj. V zgodovini širitve EU izstopa en sam primer, ki nazorno prikaže pomen ekonomskih pogojev pri pogojevanju članstva v EU. Bolgarija je izpolnjevala minimalne politične pogoje že v času oddaje prošnje, vendar je bila najrevnejša prosilka in kandidatka. Kljub temu je bil argument Komisije za njen kasnejši pristop neizpolnjevanje pravno-administrativnih kopenhagenskih pogojev.

Izpolnjevanje pravno-administrativnih pogojev je Komisija lahko objektivno ocenila na temelju pregleda pravnega reda EU, ki predstavlja prvi korak v pristopnih pogajanjih. Države prosilke so se morale kot del haaških širitvenih načel zagotoviti, da bodo ob pristopu prevzele celoten pravni red EU, kar je bil pogoj za odločitev EU glede začetka pristopnih pogajanj. V času pristopnih pogajanj so morale kandidatke izpolniti tudi administrativne pogoje, torej vzpostaviti institucije za izvajanje in nadzor nad izvajanjem prevzetega pravnega reda EU in zagotoviti njihovo delovanje od prvega dne članstva.

Institucionalni pogoji, ki se nanašajo na širitveno sposobnost EU, zajemajo dva vsebinska sklopa: proračun EU (prihodki in izdatki proračuna EU oziroma neto proračunski položaj članic po širitvi) ter reformo institucij EU zaradi povečanega števila članic. Širitvena praksa preteklih širitvev je pokazala, da ta pogoj EU lahko izpolni pred ali po širitvi. Če je vpliv širitve na proračun in institucionalno strukturo manjši (bogatejše prosilke oziroma manjše število držav v posameznem širitvenem valu) bo EU te pogoje izpolnila po širitvi in v odločanje vključila nove članice, v nasprotnem primeru pa pred podpisom in veljavnostjo pristopnih pogodb.

Neizpolnjevanje pogojev je EU v zgodovini širitve konsistentno sankcionirala: v primeru Velike Britanije (blokiranje začetka pristopnih pogajanj), Slovaške (uvrstitev v helsinško skupino in zamik začetka pristopnih pogajanj), Romunije in Bolgarije (zamik

podpisa pristopne pogodbe in članstva) in Turčije (v fazi podelitve statusa kandidatke, začetka pogajanj in tudi v samih pogajanjih). Vse države, ki so postale članice, so ohranile izpolnjevanje političnih pogojev tudi po pristopu. Ne le izpolnjevanje političnih pogojev, temveč tudi nepovratnost njihovega izpolnjevanja, je pogoj za napredovanje v širitvenem procesu, ki se konča s članstvom v EU. Izjeme pri napredku posameznih držav prosilk v višje faze širitvenega procesa je EU naredila zato, ker je učinek pogojevanja že dosegel višek in je s poglobitvijo odnosa želela spodbuditi politične reforme v državah prosilkah. S tem je vplivala na oblikovanje širitvenih preferenc držav prosilk in na sprejemanje pogojevanja in tako posredno tudi na oblikovanje širitvenih preferenc držav članic in institucij EU.

3. PROCES EVROPSKE INTEGRACIJE JVE

3. 1. ZGODOVINSKA ANALIZA

3.1.1. DEFINICIJA REGIJE IN RAZVOJ DOGODKOV PO KONCU HLADNE VOJNE

V literaturi, kot tudi v dokumentih EU zasledimo dva izraza: JV Evropa in zahodni Balkan. Andrej definira JV Evropo kot ozemlje, ki zajema nekdanje republike Socialistične Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ), Albanijo, Grčijo, Romunijo, Bolgarijo in Turčijo. Izraz JV Evropa je geografski pojem, ki se uporablja kot nadomestilo za bolj pejorativno označevanje regije Balkan (Andrej 2004). Balkan geografsko leži JV od Alp. Večina balkanskih študij zajema vseh šest držav z izjemo Turčije, kadar jo štejejo med azijske države in Romunije, ki je uvrščena med države srednje Evrope. Gre za zelo raznoliko regijo, ki je bila v zgodovini v središču različnih močnih zgodovinskih in gospodarskih tokov, zaradi katerih regija nikoli ni razvila skupne identitete (Gianaris 1996: 5). Zato balkanski narodi v preteklosti niso nikoli vzpostavili lastnega regionalnega sodelovanja. Državam JVE je skupno tudi to, da niso bile del širitvenega procesa četrte širitve in da so bile pred dokončno osamosvojitvijo več stoletij del Otomanskega imperija. Vse njihove skupne značilnosti so negativne: dolga obdobja okupacij tujih sil, nasilne teritorialne delitve, verski in etnični konflikti in posledično stalno vmešavanje velesil ter nizka stopnja gospodarskega razvoja. Kljub vsemu sam termin Balkan izgublja negativni pomen od takrat, ko je Evropski svet na srečanju v Feiri decembra 2000 tem državam priznal status potencialne kandidatke. Od takrat naprej lahko definiramo regijo zahodni Balkan kot skupino držav z evropsko perspektivo. Prvič v zgodovini regije lahko torej govorimo o razvoju skupne vizije držav: članstvo v EU.

Termin zahodni Balkan, kot ga definira EU, zajema Albanijo, Bosno in Hercegovino (BiH), Hrvaško, Makedonijo, Srbijo s Kosovom in Črno goro.⁵⁵³ Komisija uporablja termin zahodni Balkan za države JVE, ki niso bile kandidatke v zadnji širitvi na države SVE (Slovenija, Romunija, Bolgarija), Turčijo, za katero je Komisija sprejela ločeno strategijo in od tistih, ki so že države članice (Grčija). Definicija torej ni geografska, temveč se nanaša na različne strategije EU do posameznih skupin držav. Oba termina so definirali zunanji akterji. ES/EU je uporabljala sprva termin JVE, termin zahodni Balkan se je pojavil prvič na srečanju

⁵⁵³ 27. aprila 1997 je bila kot naslednica nekdanje SFRJ razglašena Zvezna republika Jugoslavija (ZRJ), ki se je s sprejetjem nove ustave februarja 2003 preoblikovala v ohlapnejšo konfederacijo dveh državnih enot in se preimenovala v Državno skupnost Srbije in Črne gore (SČG).

Evropskega Sveta na Dunaju, decembra 1998, kjer so se šefi držav dogovorili glede priprave strategije do te regije. Na ta način so ločili integracijski proces Romunije in Bolgarije, sestavnih delov JV Evrope od balkanskih držav na nižji stopnji odnosa z EU. Za slednje je EU vpeljala nov regionalni pristop oziroma nov sklop pogojevanja, ki za Romunijo in Bolgarijo ni veljal in ga poimenovala stabilizacijsko pridružitveni proces (SPP). Zato je ta skupina držav velikokrat poimenovala kar države SPP.⁵⁵⁴ Države članice EU večinoma sledijo pristopu Komisije, z izjemo Finske, ki Hrvaško izvzame iz skupine držav zahodnega Balkana. Enak pristop kot Finska ima tudi Evropska banka za obnovo in razvoj.

Bistveno je, da so bile te države vedno del evropskega kontinenta. Tega jim EU nikoli ni odrekala. Iz procesa evropske integracije so se oddaljile skupaj z državami SVE po koncu druge svetovne vojne. Od držav SVE pa so jih ločili dogodki po kocu hladne vojne, ko so izbruhnili etnični konflikti in jim onemogočili, da bi zaprosile za članstvo v EU v četrtem širitvenem valu. Za državami SVE so zaostale skoraj za desetletje in nazadovale pri stopnji nezaposlenosti, inflacije in deindustrializacije (Hoffmann: 2005: 57). Ta zaostanek je bil viden tudi na področju znanosti in izobraževanja. Potreba po stabilizaciji regije je zahtevala nov pristop EU. EU se je odločila, da morajo države JVE sprva ponovno vzpostaviti regionalno sodelovanje, ki ga ni razumela kot logično posledico širitvenega procesa, kot v primeru držav SVE (Van Meurs 2002: 2), temveč kot nujen predpogoj. Pomembna razlika širitvenega procesa držav JVE s predhodnimi širitvami je v tem, da se njihov odnos z EU ni začel s pridruženim članstvom, temveč s procesom stabilizacije, ki je bil povezan z možnostjo kasnejše pridružitve.

3. 1. 2. RAZVOJ POGOJEVANJA ČLANSTVA ZA DRŽAVE JV EVROPE

EU se je želela aktivno vključiti v regijo že po razpadu nekdanje Jugoslavije leta 1990, vendar takrat še ni razvila koherentne in samostojne strategije oziroma politike do držav JVE. Razloga sta bila dva. V tem času še ni razvila lastnih instrumentov, s katerimi bi zagotavljala uspešno izvajanje celostne politike do držav JVE, saj je situacija v teh državah zahtevala različno strategijo in uporabo različnih instrumentov kot jih je uporabljala za države SVE. Poleg tega pa so bile po koncu hladne vojne širitvene preference usmerjene v notranjo reformo ES, širitev na države EFTA in SVE (Bilandžič 2002: 107).

Prvi korak EU glede oblikovanja strategije do držav JVE je naredil Svet 16. decembra 1991, ko je sprejel Deklaracijo o Jugoslaviji in Smernice za priznanje novih držav v vzhodni Evropi in nekdanji SZ. S to deklaracijo je sprejel skupno stališče glede priznanja novonastalih držav in oblikoval pet pogojev za njihovo priznanje.⁵⁵⁵ Članice so pozvale države nekdanje

⁵⁵⁴ Po notranji reformi Generalnega direktorata za širitev v letu 2005, je postal ta direktorat odgovoren tudi za države JVE, ki so bile premeščene iz Generalnega direktorata za zunanje odnose. Sestavljen je (bil) iz treh direktorotov: države pristopnice, države kandidatke ter Ostali zahodni Balkan.

⁵⁵⁵ Pogoji za priznanje so bili: (1) spoštovanje določil Ustanovne listine OZN, Helsinške sklepne listine in Pariške listine za novo Evropo, predvsem pa načel vladavine prava, demokracije in spoštovanja človekovih pravic; (2) zagotovilo spoštovanja človekovih pravic in pravic etničnih in nacionalnih skupin in manjšin, skladno s sprejetimi zavezami v okviru OVSE; (3) spoštovanje nedotakljivosti vseh meja, ki so lahko spremenjene le z miroljubnimi sredstvi in skupnim sporazumom; (4) sprejetje vseh zavez na področju razoroževanja in jedrskega neširjenja ter varnosti in regionalni stabilnosti; (5) sporazumno reševanje vseh sukcesijskih in regionalnih sporov z možnostjo uporabe arbitraže, kadar je primeren instrument za reševanje teh vprašanj (Declaration on the Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union v Türk 1993: 72).

SFRJ, da do 23. decembra 1991 izjavijo če: (a) želijo biti priznane kot neodvisne države; (b) sprejmejo zaveze iz Deklaracije Sveta; (c) sprejmejo določila iz osnutka Konvencije Konference o Jugoslaviji, predvsem pa njenega 2. poglavja, ki se nanaša na spoštovanje človekovih pravic in pravic nacionalnih ali etničnih manjšin; (d) podpirajo aktivnosti Generalnega sekretarja in Varnostnega sveta OZN in nadaljevanje Konference o Jugoslaviji (Declaration on Yugoslavia v Türk 1993, 73). V tej fazi je bila politika EU do regije preventivna. Želela je preprečiti vojno na ozemlju nekdanje Jugoslavije v vlogi posrednika med sprtimi stranmi. Svet je 11. novembra 1991 sprejel Sklep o ekonomskih sankcijah, 15. novembra 1991 pa Sklep o prenehanju veljavnosti Sporazuma o sodelovanju med EGS in Jugoslavijo iz leta 1980.⁵⁵⁶ Diplomatski odnosi med EU in državami nekdanje SFRJ so bili formalno vzpostavljeni leta 1992 po priznanju novonastalih držav. Če bi po vzpostavitvi diplomatskih odnosov novonastale države uspele izvesti (relativno) mirno tranzicijo, bi jih EU obravnavala na enak način, kot ostale države SVE. Zaradi nadaljevanja etničnih in verskih konfliktov pa so bile izključene iz četrtega vala širitve in odnosi med njimi in EU so se zastali.⁵⁵⁷

Po podpisu Daytonskega sporazuma novembra 1995 je EU ponovno pridobila vlogo v regiji.⁵⁵⁸ V mirovnem procesu bi se bi EU lahko dokazala, da ni le ekonomska sila, temveč, da igra tudi pomembno zunanjepolitično vlogo. Tokrat je zato imela na temelju Pogodbe EU na voljo tudi ustrezne instrumente SZVP. Pri tem pa so ji pomagale same države regije, ker so izrazile željo po članstvu. Tako je novo strategijo oblikovala na osnovi predpristopne strategije, ki jo je uporabila v zadnji širitvi ter legitimno vpeljala načelo pogojevanja, ki je služilo kot instrument stabilizacije v regiji. Komisija je 14. februarja 1996 na zahtevo Sveta pripravila Poročilo o prihodnosti razvoja sodelovanja med državami nekdanje Jugoslavije v okviru novega pristopa.⁵⁵⁹ Sklepi tega poročila so predstavljali temelje za pogajanja glede nove oblike sodelovanja z EU. Komisija je za začetek pogajanj postavila naslednje pogoje: sodelovanje z Mednarodnim kazenskim sodiščem za vojne zločine, medsebojno priznavanje držav ter odstranitev vseh ovir za vračanje beguncev in razseljenih oseb in njihovo ponovno vključitev. Cilj vzpostavitve odnosov med EU in državami JVE je bil na političnem področju vzpostavitev demokratičnih institucij državne uprave in civilne družbe, na ekonomskem področju pa oživiti gospodarske aktivnosti preko vzpostavitve tržne ekonomije in obnove infrastrukture. Komisija je v poročilu ugotovila, da cilja ne bosta mogla biti dosežena brez vzpostavitve regionalnega sodelovanja in je zato predlagala, da je vloga v EU osredotočena na pomoč pri vzpostavitvi novih oblik medsebojnega sodelovanja držav JVE. Komisija je predlagala, da postane regionalno sodelovanje temeljno načelo odnosa med EU in državami

⁵⁵⁶ Decision 91/602/ECSC, OJ 1991 L 325/23 in Decision 91/586/ECSC, OJ 1991 L 315/47.

⁵⁵⁷ Do leta 1995 je EU nudila zgolj humanitarno pomoč in pomoč za demokratizacijo, potem pa se je odločila razširiti program PHARE, namenjen državam SVE tudi na Hrvaško, BiH in Makedonijo. Albanija in Slovenija sta postali upravičeni do programa PHARE že leta 1992, Hrvaška za kratek čas leta 1995, BiH in Makedonija pa leta 1996. Srbija in Črna gora sta prejemale le sredstva iz programa OBNOVA, ki pa ni bil predpristopna pomoč. Ko je Hrvaška 7. avgusta 1995 izvedla operacijo 'Nevihta', ji je EU suspendirala sredstva iz programa PHARE, in jo uvrstila v skupino ostalih držav v regiji ter jo na ta način izključila iz četrte širitve.

⁵⁵⁸ Več o Daytonskem sporazumu v Poglavju 3.1.2.4. BiH

⁵⁵⁹ Prospects for the Development of Regional Cooperation for the Countries of the Former Yugoslavia and What the Community Could Do to Foster Such Cooperation. Report from the Commission to the Council. SEC (96) 252 final, 14.02.1996.

JVE in da prvo fazo poglobitve odnosa predstavlja sklenitev bilateralnih sporazumov in vzpostavitev novih finančnih instrumentov. Pri tem ni predlagala oblike bilateralnih sporazumov.

Svet je 26. februarja 1996 sprejel predlog Komisije o Regionalnem pristopu za države, ki do takrat z EU niso podpisale Pridružitvenih sporazumov.⁵⁶⁰ Na tem sestanku je Svet razpravljajal o stanju na ozemlju nekdanje Jugoslavije, predvsem v luči Rimskih sporazumov, sklenjenih 17. in 18. februarja 1996.⁵⁶¹ Definiral je države, na katere se bo nova strategija nanašala (tiste, za katere še ni sprejel pogajalskih smernic za sklenitev Evropskih sporazumov) in cilj novega pristopa EU (politična stabilnost, ekonomski razvoj in regionalno sodelovanje).⁵⁶² Svet je predvidel tudi podpis novega tipa sporazuma. Podpis sporazuma bi bil pogojen s pripravljenostjo posamezne države, da izvaja določila mirovnih sporazumov, spoštuje človekove pravice in demokratična načela ter zagotavlja pravice manjšin, medtem ko bi bilo izvajanje sporazumov odvisno od pripravljenosti posamezne države na regionalno sodelovanje.⁵⁶³ Regionalni pristop je za odnose EU s tretjimi državami uvedel novost: regionalno sodelovanje med prosilkami je postalo pogoj za njihovo individualno napredovanje v odnosu z EU. Svet je na tem srečanju sprejel tudi odločitev, ki je pomembno zaznamovala prihodnost držav JVE: nova strategija je temeljila na pripravljenosti držav JVE za sodelovanje z Mednarodnim sodiščem za vojne zločine.

Balkanske države med seboj v preteklosti nikoli niso uspele vzpostaviti enotne organizacije, iniciative za njihovo sodelovanje so prihajale od zunaj. Sedaj je EU pogoj regionalnega sodelovanja vključila v pogojevanja članstva v EU. Svet je državam nekdanje SFRJ zagotovil, da ne gre za poskus ponovne združitve v okviru enotne države, temveč bo njihovo sodelovanje predstavljalo okvir za stabilizacijo regije in razvoj dobrih sosedskih odnosov, skladno s prakso držav članic. Regionalno sodelovanje med sodelujočimi državami bi vključevalo ponovno vzpostavitev prostega pretoka ljudi, idej in informacij, organiziranje regionalnih srečanj za obnovo dialoga med različnimi družbenimi skupinami, identifikacijo skupnih čezmejnih projektov. Na področju gospodarskih odnosov so države pogoj regionalnega sodelovanja začele izpolnjevati v okviru Srednjeevropskega sporazuma o prosti trgovini - *Central European Free Trade Agreement* (CEFTA), na političnem področju pa se je kot najuspešnejša izkazala iniciativa na pobudo Bolgarije, imenovana Proces sodelovanja JV Evrope - *South-east European Cooperation Process* (SEECP).⁵⁶⁴

⁵⁶⁰ Conclusions of the General Affairs Council of 26 February 1996. Poglavlje: Former Yugoslavia.

⁵⁶¹ Rimski sporazumi predstavljajo ponovitev zavez podpisnikov Daytonskih sporazumov, ZDA, Nato in EU glede izvajanja mirovnih sporazumov. Vključujejo tudi konkretne odločitve glede delovanja Mešane civilne komisije za Sarajevo, delovanja BiH, situacije v Mostarju in normalizaciji odnosov med Hrvaško in Nekdanjo jugoslovansko republiko (NJR). Podpisnice so se zavezale, da bodo okrepile mirovni proces.

⁵⁶² Takrat se je strategija EU nanašala predvsem na podpisnice Daytonskega/Pariškega mirovnega sporazuma: Hrvaško, BiH in NJR. Albanija je leta 1996 upala, da bo vključena v širitveni proces držav SVE, medtem, ko je bila Makedonija v novo strategijo vključena šele leta 1997. V tem času so bile države *de facto* razdeljene v dve skupini: (1) podpisnice mirovnih sporazumov in (2) Albanija in Makedonija. Zadnja skupna je imela z EU naprednejše odnose, medtem, ko je bil napredek prvih odvisen predvsem od izpolnjevanja mirovnih sporazumov.

⁵⁶³ Finančna pomoč, ki je bila med leti 1996 in 1999 omejena predvsem na pomoč za vračanje beguncev in razseljenih oseb je bila preusmerjena na skupne projekte regionalnega in čezmejnega pomena.

⁵⁶⁴ Leta 1996 je Bolgarija sklicala sestanek zunanjih ministrov držav balkanske regije s ciljem oblikovanja foruma za sodelovanje med novonastalimi državami regije. SEECP se je deklarirala za naslednico sodelovanja v

Svet je 29. aprila 1997 v Luksemburgu oblikoval jasne pogoje za države JVE.⁵⁶⁵ Tako kot so kopenhagenski pogoji predstavljali prelomnico za države SVE, predstavljajo luksemburški pogoji za države JVE pomemben mejnik v odnosih z EU. Pogojevanje se je nanašalo na vse države zahodnega Balkana in je vključevalo splošne pogoje (ki jih morajo izpolniti vse države) in specifične pogoje za države, ki so imele obveznosti iz mirovniških sporazumov.⁵⁶⁶ Spoštovanje specifičnih pogojev je bilo potrebno za pridobitev sredstev iz finančnih programov EU ali za začetek pogajanja za sklenitev pogodbenega odnosa z EU. Svet je hkrati z oblikovanjem pogoji določil tudi merila za ocenjevanje njihovega izpolnjevanja.⁵⁶⁷ Luksemburške pogoje je Komisija razumela predvsem kot bistven predpogoj

balkanski regiji, ki ga je med obema vojnama ustanovil romunski politik Nicolae Titulescu. Države ustanoviteljice SEECP so bile Albanija, Bolgarija, Grčija, Makedonija, Romunija, Srbija in Črna gora (SČG) in Turčija. BiH se je pridružila februarja 2001, Hrvaška pa oktobra 2004. Moldavija ima status opazovalke. Prvi sestanek šefov vlad in držav SEECP je potekal od 2. do 4. novembra 1997 na Kreti. Konference so se nadaljevale na letni ravni in postale glavni politični forum.

⁵⁶⁵ Application of Conditionality with a view to developing a Coherent EU-Strategy for the Relations with the Countries in the Region. Council Conclusions on the Application of Conditionality with a view to developing a Coherent EU-Strategy for the Relations with the Countries in the Region. Annex III to Council Conclusions - Luxembourg, 29/30 April 1997.

⁵⁶⁶ *Splošni SPP pogoji*: (1) vrnitev beguncev in razseljenih oseb na njihove domove; (2) vračanje nelegalno priseljenih oseb na ozemlju držav članic EU; (3) sodelovanje z Mednarodnim sodiščem pri izročanju vojnih zločincev ter spoštovanje mirovniških sporazumov; (4) svobodne in poštene volitve ter spoštovanje njihovih izidov; (5) zaveza k demokratičnim reformam ter spoštovanje splošno priznanih standardov spoštovanja človekovih in manjšinskih pravic; (6) odsotnost diskriminacije nacionalnih manjšin; (7) odsotnost diskriminacije ter preganjanja neodvisnih medijev; (8) izvajanje prvih korakov gospodarske reforme (liberalizacija, privatizacija); (9) dobri soseski in kooperativni odnosi s sosedi ter (10) skladnost sporazumov med Republiko Srbijo ter Federalno republiko Jugoslavijo in med Federacijo in Hrvaško z Daytonskim sporazumom. Poleg splošnih pogojev je Svet oblikoval tudi specifične pogoje za BiH, Hrvaško in ZRJ – države, podpisnice mirovniških sporazumov. *Specifični pogoji Hrvaško so bili*: (1) Izpolnjevanje obveznosti iz Osnovnega sporazuma o vzhodni Slavoniji ter sodelovanje z UNTAES in OVSE; (2) Odprtje carinske meje med Hrvaško in republiko Srbijo; (3) Dokazilo o kredibilnem pritisku na bosanske Hrvate, da razpustijo strukture v Hercegovini in sodelujejo pri oblikovanju delujoče Federacije ter dokazilo o resničnem delovanju združenega mestnega sveta v Mostarju ter učinkovitem delovanju UPFM (United Police Force of Mostar). Dokazilo, da hrvaška vlada uporablja svoj vpliv pri naporih, da se vojni zločinci izročijo Mednarodnemu sodišču. *Pogoji za BiH*: (1) vzpostavitev delujočih institucij, ki jih predvideva Ustava ter oblikovanje zunanjetrgovinske in carinske politike BiH; (2) začetek kredibilnega procesa, ki bo omogočil prost pretok oseb, dobrin in kapitala znotraj BiH; (3) Sodelovanje z visokim predstavnikom za skupno zunanjo in varnostno politiko predvsem glede statusa Brčkega; (4) Dokazilo o resničnem delovanju združenega mestnega sveta v Mostarju ter učinkovitem delovanju UPFM ter sodelovanje pri ustanavljanju in delovanju federacije. Ukinjanje struktur, ki so v nasprotju z duhom Daytonskega sporazuma. Dokazilo o sodelovanju z Mednarodnim sodiščem predvsem pri izročanju bosanskih vojnih zločincev. *Pogoji za ZRJ*: (1) Kredibilen pritisk na bosanske Srbe, da sodelujejo pri vzpostavljanju institucij in izvrševanju določil Ustave. Dokazilo, da njena vlada izvaja pritisk na bosanske Srbe, da izročijo Mednarodnemu sodišču vojne zločince; (2) Vzpostavitev in obstoj resničnega dialoga s kosovskimi Albanci glede statusa Kosova v okviru mej Nekdanje jugoslovanske republike, ki mora zagotoviti učinkovito stopnjo avtonomnosti.

⁵⁶⁷ Sklepi Sveta vsebujejo aneks: Elementi za presojo skladnosti. Ti so na področju demokratičnih načel: (1) predstavniška veja oblasti in zanesljiva izvršilna veja oblasti; (2) vlada in javna uprava, ki deluje v skladu z ustavo in zakonodajnimi predpisi; (3) delitev oblasti in (4) svobodne in poštene, tajne in redne volitve. Na področju varovanja človekovih pravic in vladavine prava: (1) svoboda izražanja in neodvisnost medijev; (2) pravica združevanja in zborovanja; (4) pravica do zasebnosti, družine, doma in korespondence; (5) pravica do lastnine; (6) pravica do pritožbe zoper administrativne odločitve; (7) dostop do sodišč in pravica do poštenega sojenja; (8) enakost pred sodišči in enakopravna zakonska zaščita; (9) pravica do neizpostavljanja mučenju, nehumanemu ali ponižujočemu ravnanju, svoboda pred samovoljnim odvzemom prostosti. Na področju spoštovanja in zaščite manjšin: (1) pravica do ustanavljanja in ohranitve lastnih izobraževalnih, kulturnih in verskih institucij, organizacij ali združenj; (2) pravica do uporabe lastnega jezika manjšin pred sodiščem in v postopkih v okviru javne uprave; (3) primerna zaščita beguncev in razseljenih oseb, ki se vračajo na ozemlja, kjer predstavljajo etnično manjšino. Na področju gospodarskih reform: (1) Vzpostavitev makroekonomskih institucij in politik, ki so potrebne za zagotovitev stabilnega gospodarskega okolja; (2) liberalizacija cen,

za vzpostavitev pogodbenih odnosov držav JVE z EU.⁵⁶⁸ Svet je odločil, da bo izpolnjevanje luksemburških pogojev ocenjevala Komisija in o ugotovitvah letno poročala v t.i. Poročilih o izpolnjevanju pogojevanja (*Conditionality Reports*).

Prvo oceno o izpolnjevanju luksemburških pogojev je Komisija objavila 3. oktobra 1997 v dveh ločenih poročilih. V prvo poročilo je vključila države, podpisnice mirovnih sporazumov (BiH, Hrvaško in ZRJ)⁵⁶⁹ v drugo pa Makedonijo in Albanijo.⁵⁷⁰ Za vsako državo je ocenila izpolnjevanje pogojev na naslednjih področjih: (1) demokratična načela; (2) vladavina prava in človekove pravice; (3) spoštovanje in zaščita manjšin; (2) reforme tržnega gospodarstva; (5) regionalno sodelovanje in (6) spoštovanje določil mirovnih sporazumov. Novost v primerjavi s četrto širitvijo je predstavljalo ocenjevanje pogoja regionalnega sodelovanja. V prvem poročilu je Komisija ugotovila, da vzpostavitev skupnih institucij in vladavine prava v BiH močno zaostaja glede na načrtovane ukrepe. Hrvaška je naredila napredek glede sodelovanja z Mednarodnim sodiščem, manjši napredek na področju regionalnega sodelovanja, ne pa glede izpolnjevanja zavez iz mirovnih sporazumov. Tudi za ZRJ je Komisija ugotovila, da z izjemo regionalnega sodelovanja ni naredila napredka pri izpolnjevanju nobenega od pogojev. Na osnovi teh ocen je Komisija predlagala, da za BiH pomoč iz programa PHARE ostane omejena na projekte za izvajanje mirovnih sporazumov, za Hrvaško ni predlagala ukinitve suspenzije pomoči programa PHARE, ki jo je sprejela leta 1995, za ZRJ pa ni predlagala dopolnitve Uredbe PHARE, s katero bi postala prvič upravičena do predpristopne finančne pomoči EU. V ločenem poročilu je za Makedonijo ugotovila, da izpolnjuje demokratična načela in da je pokazala pripravljenost nadaljevati s procesom demokratizacije, zato je zanjo predlagala sklenitev Sporazuma o sodelovanju. Albanija ni izpolnjevala predvsem ekonomskih pogojev, je pa pokazala pripravljenost za izvedbo procesa demokratizacije. Ker sta bili obe državi že upravičeni do sredstev iz programa PHARE, je Komisija predlagala, da se pozornost programa PHARE usmeri predvsem na področja, kjer so bile ugotovljene pomanjkljivosti. Za Albanijo je Komisija predlagala, da se Sporazum o sodelovanju, ki je bil podpisan leta 1992 ne obnovi, dokler ne bo izpolnila vseh luksemburških pogojev. Svet je o poročilih razpravljajal na sestanku 10. novembra 1997 in sprejel predloge Komisije ter jo pozval, da čez pol leta pripravi novo oceno glede izpolnjevanja luksemburških pogojev.

Drugo poročilo o izpolnjevanju luksemburških pogojev je Komisija objavila 30. marca 1998 v enotnem dokumentu za vseh pet držav JVE.⁵⁷¹ Poleg poročila je pripravila v ločenem

trgovine in tekočih plačil; (3) vzpostavitev transparentnega in stabilnega pravnega in regulatornega okvira; (4) demonopolizacija in privatizacija podjetij v državni in družbeni lasti; ustanovitev konkurenčnega in preudarno vodenega bančnega sektorja.

⁵⁶⁸ Glej npr. COM(2003) 692 final.

⁵⁶⁹ Commission Services Report: Regional Approach to the countries of South-Eastern Europe: Compliance with the conditions set out in the Council Conclusions of 29 April 1997. Bosnia-Herzegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia, Brussels, 3 October 1997.

⁵⁷⁰ Commission Services Report: Regional Approach to the countries of South-Eastern Europe: Compliance with the conditions set out in the Council Conclusions of 29 April 1997. FRYM, Albania. Brussels, 3 October 1997

⁵⁷¹ Commission Staff Working Paper: Regional Approach to the countries of South-Eastern Europe: Compliance with the conditions in the Council Conclusions of 29 April 1997. Bosnia and Herzegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania, Brussels, 30. 3. 1998 SEC(1998)586.

dokumentu tudi operativne sklepe.⁵⁷² Od ugotovitev Komisije, predstavljenih v tem poročilu so bili odvisni naslednji koraki v odnosu med državami JVE in EU. Ker nobena od držav ni naredila vidnejšega napredka na nobenem od ocenjevanih pogojev, je Komisija Svetu predlagala, da za ZRJ ne razširi avtonomnih trgovinskih ukrepov, za Hrvaško in ZRJ ne dodeli sredstev iz programa PHARE, za BiH, Hrvaško in Makedonijo ne začne pogajanj za sklenitev Sporazuma o sodelovanju in za Albanijo ne poglobi pogodbenega odnosa z EU.⁵⁷³ Svet je na sestanku 27. aprila 1998 predloge Komisije potrdil in poudaril, da je napredovanje držav odvisno od njihove pripravljenosti glede izpolnjevanja pogojev.

Tretje poročilo o izpolnjevanju luksemburških pogojev je Komisija objavila 19. oktobra 1998⁵⁷⁴, operativne sklepe in predloge pa 28. oktobra 1998.⁵⁷⁵ Sklepi se niso razlikovali od drugega poročila. Izjema je bila Črna gora, ki je pokazala pozitiven odnos do demokratičnih reform kljub pritiskom federalne vlade in naredila napredek pri izpolnjevanju pogojev na vseh področjih. Ker pa je bil njen odnos z EU del bilateralnih odnosov med EU in ZRJ, so za njo veljali enaki zaključki kot za ZRJ. Za Makedonijo je Komisija ponovno ocenila, da v celoti izpolnjuje osnovna demokratična načela in je zgleden primer izpolnjevanja pogoja glede regionalnega sodelovanja. Makedonija je v tem času že okrepila odnose z EU podlagi Sporazuma o sodelovanju. Njen odnos z EU je bil torej že nadgrajen, njegova poglobitev je bila odvisna od izpolnjevanja specifičnih pogojev. Albanija je bila slaba v izpolnjevanju vseh pogojev z izjemo regionalnega sodelovanja. Komisija se je zavezala, da bo preučila možnosti poglobitev odnosa z Albanijo, ki bi temeljila na Sporazumu o sodelovanju in trgovini, vendar pa bo za to Albanija morala pokazati vidnejši napredek. Svet je o zaključkih in poročilu razpravljal na srečanju 28. oktobra 1998.⁵⁷⁶

Po treh negativnih poročilih je sledilo četrto, nekoliko bolj pozitivno, ki ga je Komisija objavila 17. maja 1999.⁵⁷⁷ V operativnih zaključkih četrtega poročila o izpolnjevanju pogojev je Komisija predlagala ustanovitev SPP za države JVE.⁵⁷⁸ Definirala je specifične pogoje, ki jih mora država izpolniti za začetek pogajanj za sklenitev Stabilizacijsko pridružitvenega

⁵⁷² Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Operational Conclusions. Regional Approach to the countries of South-Eastern Europe: Compliance with the conditions in the Council Conclusions of 29 April 1997, Brussels, 15. 4. 1998, COM(1998)237 final.

⁵⁷³ Komisija je opozorila predvsem na probleme pri vračanju beguncev in razseljenih oseb, sodelovanju z Mednarodnim kazenskim sodiščem za ozemlje nekdanje Jugoslavije (MKSNJ), izvajanju mirovnih sporazumov, vzpostavitvi skupnih institucij entitet BiH, vzhodne Slavonije ter vzpostavitve dialoga NRJ z Albanci na Kosovu.

⁵⁷⁴ Commission Staff Working Paper: Regional Approach to the countries of South-Eastern Europe: Compliance with the conditions in the Council Conclusions of 29 April 1997. Bosnia and Herzegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania, Brussels, 19. 10. 1998 SEC(1998)1727.

⁵⁷⁵ Regional Approach to the countries of South-Eastern Europe: Compliance with the conditions in the Council Conclusions of 29 April 1997. Commission Communication on Operational Conclusions. Bosnia and Herzegovina, Croatia, Yugoslavia, Macedonia and Albania. COM(1998)618final.

⁵⁷⁶ Conclusions of the General Affairs Council, 9. November 1998.

⁵⁷⁷ Commission Staff Working Paper on compliance with the conditions set out in the Council Conclusions of 29 April 1997, in the framework of the Regional Approach to the countries of South-Eastern Europe. Brussels, 15. 5. 1999. SEC(1999)714.

⁵⁷⁸ Commission communication to the Council and the European Parliament on the Stabilization and association process for countries of South-Eastern Europe: Bosnia and Herzegovina, Croatia, Yugoslavia, Macedonia and Albania. COM(1999)235, Brussels, 26 May 1999.

sporazuma (SPS)⁵⁷⁹ in pogoje, ki jih mora država izpolniti za zaključek teh pogajanj.⁵⁸⁰ Ker so države končno izpolnile pogoje za poglobitev odnosov, so se šefi vlad in držav 3. in 4. junija 1999 na srečanju v Kölnu odločili dopolniti regionalni pristop. Evropski svet je potrdil »pripravljenost, da državam regije pomaga izboljšati možnost popolne integracije v strukturo EU na podlagi novega pogodbenega odnosa, ki bo temeljil na situaciji vsake posamezne države in bo odvisen od napredka v regionalnem sodelovanju ter izpolnjevanju kopenhagenskih pogojev«. ⁵⁸¹ Svet je na sestanku 21. in 22. junija 1999 sklenil, da bo EU za države JVE oblikovala celostno politiko, ki bo temeljila na regionalnem pristopu.⁵⁸² Komisija je Poročilo o izvedljivosti pogajanj o sklenitvi SPS z Makedonijo že pripravila in posredovala Svetu 16. junija 1999, zato je Svet na tem sestanku pozval Komisijo, da čim hitreje pripravi enako poročilo tudi za Albanijo. Glede Hrvaške in BiH pa se je določil, da se bo na podlagi naslednjih poročil Komisije o izpolnjevanju luksemburških pogojev preučil možnost začetka pogajanj za sklenitev SPS, za ZRJ je izrecno izjavil, da pogojev za začetek pogajanj o sklenitvi SPS ne izpolnjuje.

Odnosi so se začeli poglobljati šele leta 2000, ko so države JVE začele same izvajati notranjepolitične spremembe. Politične elite, ki so bile vključene v vojno, so skoraj usklajeno zapustile politično sceno. To je potrdila tudi Komisija v Petem poročilu o izpolnjevanju luksemburških pogojev, ki ga je objavila 9. februarja 2000.⁵⁸³ Za BiH je ugotovila, da je prišla iz faze obnove v fazo politične in ekonomske utrditve, ki zahteva podporo predvsem na področju vzpostavitve institucij in gospodarskih reform. Hrvaško je pohvalila zaradi izvedbe demokratičnih volitev, ponovno pa je izrazila zaskrbljenost glede volilne zakonodaje in svobode medijev. Srbija ni napravila potrebnega napredka, zato še vedno ni bila upravičena do sredstev programa PHARE. Črna gora kljub izpolnjevanju pogojev ni vzpostavila ločenih bilateralnih odnosov z EU. Komisija je za Makedonijo že pripravila pozitivno Poročilo o izvedljivosti pogajanj, ki ga je Svet potrdil in sprejel pogajalske smernice. Glede Albanije še ni podala končnega mnenja in se je odločila, da ga bo oblikovala na osnovi tehničnih razgovorov z albansko vlado.

Ker so se odnosi EU z Albanijo in Makedonijo že poglobili, pravila glede samega postopka za sklenitev novih bilateralnih sporazumov pa še niso bila oblikovana, je Komisija

⁵⁷⁹ Prav tam, Aneks 1. Pogoji za začetek pogajanj o sklenitvi SPS: (1) vladavina prava, demokracija, spoštovanje človekovih/manjšinskih pravic (vključno z mediji); (2) svobodne in poštene volitve ter spoštovanje njihovih izidov; (3) odsotnost diskriminatornih praks; (4) izvedba prvih korakov gospodarske reforme (privatizacija, ukinitve kontrole cen); (5) dokazana pripravljenost na dobre sosedske odnose; (6) spoštovanje določil Daytonskega sporazuma (sodelovanje z Mednarodnim kazenskim sodiščem, vračanje beguncev itd.) za BiH, Hrvaško in ZRJ

⁵⁸⁰ Prav tam, Aneks 1. Pogoji za zaključek pogajanj o sklenitvi SPS: (1) viden napredek pri izpolnjevanju pogojev za začetek pogajanj; (2) vidni rezultati na področju političnih in gospodarskih reform (stabilno gospodarsko okolje, liberalizacija cen, zakonodajni okvir, konkurenčni bančni sektor itd.) ter (3) dokazano sodelovanje in dobri sosedski odnosi v regiji.

⁵⁸¹ 72. točka Sklepov srečanja Evropskega sveta, Köln, 3. do 4. junij 1999.

⁵⁸² Conclusions on the development of a comprehensive policy based on the Commission communication on »The Stabilization and Association process for countries of South-Eastern Europe«. 2192nd Council meeting, Luxemburg, 21 – 22 June 1999.

⁵⁸³ Commission Staff Working Paper: EU Stabilization and Association Process for countries of South-Eastern Europe. Compliance with the Council Conclusions of 29 April 1997 & 21/22 June 1999. Bosnia and Herzegovina, Croatia, Yugoslavia, Macedonia and Albania, Brussels, 9. 2. 2000. SEC(2000)168/2.

2. marca 2000 v Sporočilu Svetu pripravila predlog za postopek pogajanj in sklenitev SPS.⁵⁸⁴ Na podlagi ugotovitve poročila glede izpolnjevanja luksemburških pogojev bi Komisija pripravila Poročilo o izvedljivosti začetka pogajanj za sklenitev SPS in ga posredovala Svetu v obravnavo. Če ga Svet potrdi, pozove Komisijo, da pripravi pogajalske smernice in mu jih posreduje. Ko Svet sprejme Sklep o začetku pogajanj, se pogajanja začnejo. Komisija je v tem sporočilu Sveta ugotovila, da je prvi korak v procesu izpolnjevanje luksemburških pogojev iz leta 1997 končan in da so končno izpolnjeni pogoji za nadgraditev SPP. Evropski svet je 23. in 24. marca 2000 na srečanju v Lizboni potrdil, da je cilj EU »vključitev držav te regije v evropsko politično in gospodarsko dogajanje ter da je proces stabilizacije in pridruževanja osrednja točka politike Evropskega sveta na Balkanu.«⁵⁸⁵ SPP ni bil nova ideja, temveč le nadaljevanje regionalnega pristopa EU, ki ga je oblikovala leta 1996. Prvotnima ciljema izvajanju mirovnih sporazumov in oblikovanju območja politične stabilnosti ter napredka preko promocije regionalnega sodelovanja med državami JVE je bil dodan nov, postopno približevanje EU. Razširjen proces je vzpostavil široko obsegajoče partnerstvo z uvedbo novega tipa sporazumov SPS, ki so skupaj s trgovinskimi koncesijami in finančnim programom - *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation (CARDS)*⁵⁸⁶ sestavljali SPP. Evropski svet je marca 2000 na srečanju v Lizboni sprejel tudi odločitev o asimetrični liberalizaciji trgovine z državami JVE, katere končni cilj je bil vzpostavitev območja proste trgovine.⁵⁸⁷

Komisija je na zahtevo Sveta pripravila za vsako državo ločeno Študijo o izvedljivosti (*Feasibility Study*), v kateri je predstavila priporočila za začetek pogajanj za sklenitev SPS.⁵⁸⁸ SPP je vključeval vse elemente pristopnega procesa iz zadnje širitve, ki so temeljili na bilateralnem odnosu posamezne prosilke z EU, regionalno sodelovanje pa je služilo kot dopolnilen ukrep (Van Meurs 2002: 3). EU se je odločila, da bo za kandidatke poudarjala

⁵⁸⁴ 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. Brussels, 2. 3. 2000. COM/2000/0049 final.

⁵⁸⁵ 47. točka Skleпов srečanja Evropskega sveta v Lizboni, 23. in 24. marca 2000.

⁵⁸⁶ Svet je skladno z novim pristopom SPP 5. decembra 2000 sprejel Uredbo, s katero je bil ustavljen program CARDS, nov finančni instrument za države JVE. V preambuli Uredbe programa CARDS so navedeni pogoji, ki jih mora izpolnjevati država prejemnica: »Pogoj za prejemanje pomoči je, da prejemnik spoštuje načela demokratičnosti, vladavino prava, človekove pravice in temeljne svoboščine, pravice manjšin in načela mednarodnega prava. Posebno pozornost bi bilo treba posvetiti regionalni razsežnosti pomoči Skupnosti za pospešitev regionalnega sodelovanja in okrepitev vloge EU kot pogonske sile Pakta stabilnosti« (Uredba Sveta (ES) št. 2666/2000 z dne 5. decembra 2000 o pomoči Albaniji, Bosni in Hercegovini, Hrvaški, Zvezni republiki Jugoslaviji in Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji, UL ES z dne 7. december 2000 L306/1, str. 301-307).

⁵⁸⁷ 47. točka Skleпов srečanja Evropskega sveta, Lizbona, 23. in 24. marec 2000. Svet je sprejel Uredbo o izjemnih trgovinskih ukrepih za države in ozemlja, ki sodelujejo v SPP ali so z njim povezani (Council Regulation (EC) No 2007/2000 of 18 September 2000 introducing exceptional trade measures for countries and territories participating in or linked to the European Union's Stabilisation and Association process, amending Regulation (EC) No 2820/98, and repealing Regulations (EC) No 1763/1999 and (EC) No 6/2000 (OJ L 240 of 23.09.2000). S to Uredbo je liberaliziral velik del izvoza držav JVE v EU, in jim omogočil, da so ohranile svoje carinske zaščite na uvoz iz držav članic EU. V primeru izjemnega povečanja izvoza v EU, bi lahko Komisija suspendirala določila Uredbe.

⁵⁸⁸ Za Makedonijo je objavila poročilo 16. junija 1999, za Hrvaško 24. maja 2000, za Albanijo je v prvem poročilu 24. novembra 1999 podala negativno mnenje, v drugem 6. junija 2001 pa pogojno pozitivno, za BiH 18. novembra 2003 ter za državno skupnost Srbijo in Črno goro (SČG) 12. aprila 2005.

bilateralen element pogojevanja, za države, ki še niso rešile svojih ozemeljskih in etničnih vprašanj in imajo status potencialne kandidatke pa regionalni pristop.

Interes ZDA za rešitev balkanske krize se je zmanjševal, zato so bile države članice EU primorane prevzeti odgovornost in iniciativo za stabilizacijo regije. To so storile na način, ki se je v preteklosti izkazal za najučinkovitejšega. Državam regije so ponudile možnost članstva.⁵⁸⁹ Ker so med njimi še vedno obstajali nerešeni etnični konflikti in je bila regija nestabilna, obstoječa širitvena praksa ni bila primerna. Zato je Svet 15. maja 1999 sprejel skupno stališče o ustanovitvi Pakta stabilnosti za JV Evropo.⁵⁹⁰ Pakt stabilnosti je politična deklaracija in okvirni sporazum o mednarodnem sodelovanju vseh partnerjev v procesu za oblikovanje skupne strategije za stabilnost in rast JVE. Ne gre za novo mednarodno organizacijo, saj nima svojih neodvisnih finančnih virov ali izvedbenih struktur. Cilj pakta je bil koordinacija donacij različnih držav in mednarodnih organizacij, ki so bile aktivne v regiji. Evropski svet je 3. in 4. junija 1999 v Kölnu 1999 potrdil, da je Pakt stabilnosti ključni partner SPP, predvsem na področju spodbujanja regionalnega sodelovanja.⁵⁹¹ Na osnovi politične deklaracije držav članic EU je bila vzpostavljena institucionalna možnost, znotraj katere bi lahko države JVE izpolnile pogoj regionalnega sodelovanja, kar bi jim pomagalo pri približevanju članstvu v EU. Pakt stabilnosti temelji za razliko od SPP le na regionalnem in ne bilateralnem pristopu sodelovanja. Ker so države potencialne kandidatke Pakt stabilnosti razumele kot alternativo članstvu v EU, ga niso sprejele kot legitimnega, s tem pa je izgubil na svoji kredibilnosti in učinkovitosti.

Evropski Svet je na srečanju v Santa Marii da Feira 19. in 20. junija 2000 potrdil, da so vse države potencialne kandidatke za članstvo v EU in lahko po izpolnitvi luksemburških pogojev sklenejo SPS.⁵⁹² V Zagrebu je 24. novembra 2000 potekalo srečanje na vrhu med šefi držav članic EU in držav SPP.⁵⁹³ Sprejeli so Zagrebško deklaracijo, s katero so potrdili, da bo evropska perspektiva držav JVE temeljila na izpolnjevanju enakih pogojev, kot veljajo za države SVE (kopenhagenskih) in na napredku pri izvajanju SPS ter regionalnem sodelovanju.⁵⁹⁴ Države JVE so se zavezale, da bodo med seboj sklenile konvencije glede sodelovanja na političnem in trgovinskem področju ter področju pravosodja in notranjih zadev in da bodo posebno pozornost posvetile izboljšanju nadzora meja in usposabljanju policijskih sil. Na tem sestanku so se začela formalna pogajanja s Hrvaško za sklenitev SPS, parafiran je bil tudi SPS z Makedonijo. Za ZRJ je Komisija v tem času že pripravljala Študijo o izvedljivosti pogajanj za sklenitev SPS, medtem ko je na srečanju v Zagrebu najavila, da bo

⁵⁸⁹ V nalogi ne bodo obravnavane aktivnosti EU v okviru SZVP, ki se nanašajo na krizno upravljanje in preprečevanje konfliktov (varnostna politika EU). EU je v državah JVE vzporedno igrala dve vlogi, ki nemalokrat med seboj tekmujeta in nista komplementarni (Van Meurs 2002: 25). Šele ko EU konča z nalogami, povezanimi z varnostno politiko do tretjih držav, lahko začne s politiko širitve in na ta način spoštuje določila Pogodbe EU, ki določa pogoje za oddajo in sprejem prošnje za članstvo. V varnostni politiki gre za odnos EU – tretja država, v politiki širitve pa odnos EU – država z evropsko perspektivo oziroma prihodnja članica.

⁵⁹⁰ Skupno stališče je bilo sprejeto na podlagi 15. člena Pogodbe EU, Naslov V: Določbe o skupni zunanji in varnosti politiki.

⁵⁹¹ Sklepi Evropskega sveta na srečanju v Kölnu, 3. in 4. junij 1999, točke 71 – 77.

⁵⁹² Sklepi predsedstva, Evropski svet, Santa Maria da Feira European Council, 19. do 20. junij 2000, SN 200/00.

⁵⁹³ Sestanka so se udeležili tudi predsednik Komisije, generalni sekretar/visoki predstavnik za SZVP, posebni predstavnik generalnega sekretarja OZN, posebni predstavnik EU/koordinator Pakta stabilnosti za JVE, Visoki predstavnik za BiH in slovenski zunanji minister.

⁵⁹⁴ Zagrebački sestanek na vrhu, Zagreb, Hrvatska, 24. studenog 2000. Završna deklaracija. Točka 4.

v sredini 2001 pripravila tudi Študiji o izvedljivosti za BiH in Albanijo, če bosta do takrat izpolnili luksemburške pogoje.⁵⁹⁵ Na sestanku Evropskega sveta v Nici 7. do 9. decembra 2000 so države članice ponovno formalno potrdile status potencialnih kandidat in načelo pogojevanja.⁵⁹⁶

Komisija je 2. aprila 2002 objavila Drugo letno poročilo o SPP, v katerem je predstavila nove izzive EU glede SPP.⁵⁹⁷ V poročilu je ugotovila, da je bil SPP uspešno orodje stabilizacije, vendar so za nadaljnji razvoj regije potrebni dodatni instrumenti. Komisija je na osnovi ugotovitev tega poročila maja 2003 objavila dokument Sporočilo Komisije Svetu in Evropskem parlamentu: Zahodni Balkan in evropska integracija.⁵⁹⁸ V tem dokumentu je predlagala, da EU okrepi politiko do držav v regiji in ji doda elemente širitvenega procesa držav SVE, s čimer bi okrepila svojo zavezo, da jih bo sprejela za članice. Svet je na predlog Komisije pripravil dokument Solunska agenda za zahodni Balkan, ki ga je potrdil Evropski svet na srečanju v Solunu 19. do 20. junija 2003.⁵⁹⁹ Sklepi tega srečanja so za države JVE pomenili veliko razočaranje, ker so upale, da bodo prejele status kandidatke oziroma, da bi Evropski svet o tej možnosti vsaj razpravljaval. Želele so, da bi Evropski svet prenesel odgovornost za SPP iz Generalnega direktorata za zunanje odnose na Generalni direktorat za širitev (Bechev 2004: 3). Drugi predlog, ki ga Evropski svet ni sprejel na tem srečanju je bil zagotovitev dodatnih sredstev za projekte ekonomske in socialne kohezije, ki pomenijo pripravo na Strukturne sklade (van Meurs 2003: 3).⁶⁰⁰ Še najbolj pa je bila problematičen stavek, da bo SPP »... ostal okvir evropske smeri za države zahodnega Balkana na celotni poti do končnega pristopa.«⁶⁰¹ To je pomenilo, da bodo vse države ostale del SPP tudi, ko bodo prejele status kandidatke.⁶⁰² Komisija je bila s sklepi v Solunu zadovoljna, ker ji je Evropski svet dodelil večjo vlogo v državah JVE z vpeljavo predpristopnih instrumentov. SPP je postal glavni okvir procesa širitve držav JVE. Evropski svet je potrdil tudi načelo 'posamične obravnave' in načelo 'dohitevanja' ob že uveljavljenem regionalnem pristopu, ki je ostal ključni element politike EU do regije. To je pomenilo, da lahko posamezne države hitreje napredujejo kot druge, če izpolnjujejo dogovorjene pogoje (kopenhagenske in luksemburške). Tiste, ki zaostanejo jih lahko dohitijo, ko izpolnijo enako stopnjo izpolnjevanja pogojev. V Solunski agendi za zahodni Balkan so bili identificirani tudi instrumenti za okrepitev SPP.⁶⁰³

⁵⁹⁵ Aneks 1 Zagrebške deklaracije.

⁵⁹⁶ "Vse države zahodnega Balkana imajo jasno perspektivo pristopa, neločljivo povezano z napredkom v regionalnem sodelovanju, skladno s Sklepi Evropskega sveta v Kölnu in Feiri." (Sklepi predsedstva, srečanje Evropskega sveta v Nici, 7. do 9. decembra 2000, točka 60).

⁵⁹⁷ Report from the Commission: The Stabilisation and Association process for South East Europe, Second Annual Report, Brussels, 26.3.2003, COM (2003) 139 final.

⁵⁹⁸ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 21 May 2003: The Western Balkans and European Integration COM (2003) 285 final.

⁵⁹⁹ GAERC Council Conclusions of 16 June 2003, Annex A: The Thessaloniki Agenda for Western Balkans.

⁶⁰⁰ Prioritetna področja programa CARDS so bila še vedno tista, ki so pomagala pri izpolnjevanju političnih pogojev (boj proti korupciji, izboljšanje administrativne sposobnosti, reforma policije in pravosodja) in je odražala nižjo stopnjo integracijo teh držav.

⁶⁰¹ 3. odstavek Solunske agende.

⁶⁰² S tem je bilo pokopano upanje Hrvaške, da bi postala članica skupaj z Bolgarijo in Romunijo.

⁶⁰³ Srečanje Evropskega sveta v Solunu je bila podobna prelomnica kot ga je za države SVE predstavljalo srečanje Evropskega sveta v Luksemburgu leta 1997, ki je sprožil širitveni proces z oblikovanjem novih

Svet je na temelju Solunske agende za zahodni Balkan 22. marca 2004 sprejel Uredbo o ustanovitvi evropskih partnerstev v okviru SPP.⁶⁰⁴ Evropsko partnerstvo je dokument, oblikovan po vzoru Pristopnih partnerstev za države SVE. Njihov namen je identifikacija kratkoročnih (1 do 2 leti) in srednjeročnih (3 – 4 leta) prioritet v predpristopnem procesu, ki odražajo stopnjo odnosa posamezne države z EU. Države (potencialne) kandidatke so morale pripraviti akcijski načrt za izvajanje nalog, predpisanih v Evropskih partnerstvih z jasno določenim terminskim načrtom v obliki dokumenta Nacionalnega programa za približevanje EU. Evropsko partnerstvo je za države JVE pomemben dokument, ker predstavlja načrt za prehod iz statusa potencialne kandidatke v status kandidatke in temelji na individualnem pristopu, ki upošteva specifične probleme posameznih držav. Evropsko partnerstvo sprejme Svet na predlog Komisije s kvalificirano večino.⁶⁰⁵ Ko država začne s pristopnimi pogajanja, se Evropsko partnerstvo spremeni v Pristopno partnerstvo.⁶⁰⁶ Na področju političnega sodelovanja države JVE sodelujejo pri sprejemanju deklaracij, skupnih stališč in ostalih odločitev v okviru SZVP, ki ni bila vključena v SPS kot sestavni del. Na področju pravosodja in notranjih zadev je bil ustanovljen Zahodno-balkanski forum EU in držav SPP, ki združuje šefe vlad in držav ter ministre za zunanje in notranje zadeve in je namenjen sprejemanju skupnih odločitev na področjih kot so boj proti vsem oblikam organiziranega kriminala, migracije in vizna politika.⁶⁰⁷

Evropski parlament je 20. novembra 2003 s sprejemom resolucije o SPP za države JVE dodal že uveljavljenim pogojem za države JVE nov pogoj.⁶⁰⁸ V drugi točki resolucije je opozoril, da »je nezaželeno, da v prihodnosti država JVE postane članica EU, če je podpisala bilateralni sporazum z ZDA, ki bi ogrozil učinkovitost Mednarodnega kazenskega sodišča.«⁶⁰⁹ Hrvaško, ki ni podpisala bilateralnega sporazuma z ZDA je Evropski parlament v izrecno pohvalil in pozdravil njeno prošnjo za članstvo v EU. Tretje letno poročilo o SPP za države JVE je Komisija objavila 30. marca 2004.⁶¹⁰ V tem poročilu je ponovila zahtevo glede

elementov predpristopne strategije. SPP je v Solunu dobil novo dimenzijo z vključitvijo instrumentov, ki so bili sprejeti v okviru predpristopne strategije četrte širitve: (1) uvedba Evropskih partnerstev; (2) izvajanje Projektov tesnega medinstitucionalnega sodelovanja (Twinning) v okviru programa CARDS; (3) upravičenost držav JVE do sredstev programa TAIEX; (4) izboljšano politično sodelovanje; (5) razširjeno sodelovanje na področju Pravosodja in notranjih zadev; (6) možnost držav SPP, da sodelujejo v programih Skupnosti ter (7) pospeševanje nadaljnjega gospodarskega razvoja.

⁶⁰⁴ Uredba (ES) št. 533/2004 z dne 22. marca 2004 o ustanovitvi evropskih partnerstev v okviru stabilizacijskega in pridružitvenega procesa, UL EU L86/1, 24. 3. 2004.

⁶⁰⁵ Prav tu, 2. člen.

⁶⁰⁶ Ko Evropski svet državi prosilki podeli status kandidatke, pozove Komisijo, da pripravi za to državo predpristopno strategijo, ki vključuje tudi Pristopno partnerstvo. Ta postopek temelji na širitveni praksi četrte širitve in Turčije.

⁶⁰⁷ Sodelovanje na področju SZVP in notranjih zadev in pravosodja temelji na dokumentu Solunska agenda za zahodni Balkan iz leta 2003. Glej opombo 599.

⁶⁰⁸ European Parliament resolution on the Stabilisation and Association Process for South-East Europe: Second Annual Report (COM(2003) 139. 20 November 2003 v OJ EU C 87 E/521.

⁶⁰⁹ Solunski Evropski svet je junija 2003 sicer sprejel podobno določilo, vendar ne v tako jasni povezavi s pogojevanjem članstva v EU: »EU se sklicuje na dejstvo, da so države zahodnega Balkana podpisnice Mednarodnega kazenskega sodišča in jih zato opominja, da spoštujejo v celoti in dejansko njegovo delo in integriteto njegovega Statuta, skladno z relevantnimi odločitvami EU« (Thessaloniki Agenda for the Western Balkans, Poglavlje 1, odstavek 3).

⁶¹⁰ Third Annual Report on the SAP for South East Europe, Preface, Para 3. COM(2004) 202 /2 final.

sodelovanja z MKSNJ in izrazila obžalovanje, da so Albanija, BiH in Makedonija z ZDA podpisale bilateralne sporazume o imuniteti.

Komisija je v Strategiji o napredku v procesu širitve za leto 2005 predlagala uporabo »poštenih in strogih« pogojev za prehajanje v višje faze procesa.⁶¹¹ Poudarila je, da bo v primeru resne in vztrajne kršitve osnovnih načel EU ali neizpolnjevanja pogojev, ki jih morajo države potencialne kandidatke izpolniti za prehod v določeno fazo, predlagala prekinitvev procesa in je pogoje v strategiji tudi ponovno naštela. Pogoj za začetek pogajanj glede sklenitve SPS je dokazana zadovoljiva stopnja stabilizacije. Prekinitvev pogajanj bo predlagala v primeru kršitve določil 1. odstavka 6. člena Pogodbe EU. Pogajanja se lahko zaključijo, ko država doseže napredek na področjih, ki so bistvena za izvajanje sporazuma: napredek v glede vzpostavitve zakonodajnega in institucionalnega okvira in administrativne sposobnosti za izvajanje sporazuma.⁶¹² Po podpisu SPS bo lahko država prejela status kandidatke, če bo spoštovala in izvajala določila SPS. To je ključni pogoj, ki ga morajo države izpolniti, da bo Svet sprejel in obravnaval njihovo prošnjo za članstvo.⁶¹³ Status kandidatke je nujen, vendar nezadosten pogoj za začetek pristopnih pogajanj, ki se lahko začnejo, ko kandidatka doseže zadovoljivo stopnjo izpolnjevanja kopenhagenskih pogojev, v celoti izpolnjuje politične pogoje, kot jih je definiral Evropski svet leta 1999 v Helsinkih, naredi opazen napredek pri izpolnjevanju ekonomskih pogojev in prevzemu dolžnosti članstva v EU. Komisija bo izpolnjevanje teh pogojev ocenila v mnenju o prošnji in rednih poročilih o napredku, na osnovi teh poročil pa se bo Evropski svet odločil kdaj se bodo pogajanja začela. Po odločitvi Evropskega sveta bo Komisija pripravila predlog pogajalskega okvira (pogajalske smernice), ki jih sprejme Svet. Takrat se bodo lahko začela pristopna pogajanja, ki bodo enako kot v preteklih širitvah potekala na medvladni konferenci držav članic in kandidatk. Izpolnjevanje specifičnih luksemburških pogojev in izvajanje SPS se mora nadaljevati do samega pristopa. Po mnenju Komisije je Albanija te pogoje že izpolnjevala, medtem ko je za BiH in SČG predvidevala, da bosta te pogoje sposobni izpolniti v roku enega leta.

Svet je na sestanku 12. decembra 2005 sprejel predloge Komisije.⁶¹⁴ Poudaril je, da je pogoj za zaključek pogajanj za sklenitev SPS za SČG in BiH sodelovanje pri aretaciji preostalih vojnih zločincev, predvsem Radovana Karadžića in Ratka Mladića. Hrvaška je pred aretacijo vojnega zločinca Anteja Gotovine lahko podpisala SPS, ni pa začela pristopnih pogajanj, medtem ko je morala ta pogoj SČG izpolniti že v predhodni fazi. Na ta način je Črna gora v depriviligiranem položaju, saj podpis SPS omogoči številne prednosti predvsem izvajanje Začasnega sporazuma, ki se nanaša na trgovinske vidike pridruženega članstva. EU

⁶¹¹ Communication from the Commission: 2005 enlargement strategy paper, Brussels, 9 November 2005, COM (2005) 561. Komisija je za leto 2005 pripravila vsa poročila in strategijo v t. i. širitvenem paketu 2005. Poročila o SPP pa je preimenovala v letu 2005 v Poročila o napredku.

⁶¹² Komisija je ta jasna merila glede napredovanja oblikovala šele po tem, ko sta Hrvaška in Makedonija še zaključili vse te faze in sta bila njuna SPS že v veljavi.

⁶¹³ Po prejemu prošnje in mnenju Komisije lahko Svet odloči, da državi podeli status kandidatke, ki pomeni »politično priznanje tesnejšega odnosa med EU in državo na njeni poti do članstva«. V praksi ta status omogoči državi, da pridobi sredstva EU, ki ji pomagajo pri pripravi na prevzem pravic in dolžnosti, ki izhajajo iz članstva. (COM (2005)561 str. 10.)

⁶¹⁴ Conclusions on Western Balkan, 2701st Council Meeting, General Affairs and External Relations, External Relations, Brussels, 12 December 2005.

je to nekonsistentnost v primeru Hrvaške odpravila z zamikom začetka pristopnih pogajanj in z možnostjo prekinitve procesa v katerikoli fazi širitvenega postopka. Izpolnjevanje političnih pogojev je postalo pogoj za prehod v katerikoli fazo na poti do članstva.⁶¹⁵

Komisija je 27. januarja 2006 objavila dokument Sporočilo Komisije z naslovom Zahodni Balkan na poti k EU: utrjevanje stabilnosti in povečevanje blaginje.⁶¹⁶ V tem dokumentu je ocenila izvajanje Solunske agende in oblikovala priporočila za prihodnjo aktivnost EU v regiji. Poudarila je, da regionalno sodelovanje ostaja ključni element pogojevanja za potencialne kandidatke in kandidatke in opomnila države JVE, da morajo »prevzeti večjo odgovornost za regionalno sodelovanje. Odgovornosti se morajo s pakta stabilnosti progresivno prenesti na organe na tem območju.«⁶¹⁷

Evropski svet je 15. in 16. junija 2006 na srečanju v Bruslju ponovno potrdil, da bo spoštoval obstoječe zaveze in poudaril, »da si je treba prizadevati za zaščito povezanosti in učinkovitosti Unije. Zagotoviti bo potrebno, da bo Unija v prihodnosti sposobna delovati politično, finančno in institucionalno in da bo tudi po širitvi sposobna nadalje poglobiti evropski projekt.«⁶¹⁸ Odločil se je, da bo okreplil razpravo o širitvi in pozval Komisijo, da naj skupaj s svojimi rednimi poročili o napredku pripravi poročilo o vseh vidikih širitvene zmogljivosti EU in o vprašanju 'sedanjega in prihodnjega zaznavanja širitve s strani državljanov'. V Sklepih je Evropski svet Hrvaško, ki je že začela vsebinski del pristopnih pogajanj obravnaval v posebnem poglavju (točka 55), ostale države pa v poglavju Zahodni Balkan (točka 56). Med pogoji je posebej izpostavil sodelovanje z MKSNJ in vzdrževanje dobrih sosedskih odnosov. Na tem sestanku je poudaril tudi pomen regionalnega sodelovanja v okviru SEECP.

Komisija je na zahtevo Evropskega sveta 8. novembra 2006 sprejela strategijo o politiki širitve EU, ki vključuje posebno poročilo o širitveni zmogljivosti EU.⁶¹⁹ Ugotovila je, da mora EU ohraniti in poglobiti lastni razvoj ter hkrati nadaljevati s svojim širitvenim načrtom. Predlagala je številne ukrepe za izboljšanje širitvenega postopka.⁶²⁰ Poudarila je tudi, da morajo biti vse ključne odločitve o pristopu določene države k EU sprejete skladno z demokratičnim postopkom, kar pomeni, da morajo biti v sam proces vključeni tudi državljani EU. Za to so odgovorne države članice, države kandidatke in potencialne države kandidatke, ki morajo svoje odločitve državljanom pojasniti in jih zagovarjati. Komisija bo njihova

⁶¹⁵ EU je popustila na enak način tudi Srbiji novembra 2007. Pogajanja za sklenitev SPS so bila dokončana kljub temu, da Srbija še vedno ne sodeluje v celoti z MKSNJ. EU je s tem dejanjem, enako kot za Hrvaško, želela spodbuditi pozitivne politične reforme na poti do članstva v EU.

⁶¹⁶ KOM/2006/0027 končno, Bruselj, 27.1.2006.

⁶¹⁷ Prav tam, 12. alineja 3. poglavja: Sklepne ugotovitve.

⁶¹⁸ 53. točka Sklepov predsedstva, 15. in 16. junij 2006, Bruselj.

⁶¹⁹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2006 – 2007 Including annexed special report on the EU's capacity to integrate new members. Brussels, 8.11.2006, COM(2006) 649.

⁶²⁰ Komisija je na podlagi izkušenj prejšnjih širitiv predlagala naslednje ukrepe za izboljšanje kakovosti pridružitvenega procesa: (1) Komisija bo ocenjevala posamezne države v vseh ključnih fazah širitvenega procesa, v oceno pa bo vključila tudi vpliv širitve na institucije, proračun in politike EU, zlasti na kmetijsko in strukturno politiko; (2) rezultati gospodarskega in političnega dialoga bodo vključeni v pogajanja; (3) sistematično bodo uporabljena referenčna merila za začetek in zaključek posameznih pogajalskih poglavij (4) pravosodno reformo, upravno zmogljivost, boj proti korupciji in organiziranemu kriminalu je treba obravnavati na začetni stopnji pridružitvenega procesa.

prizadevanja le dopolnila, predvsem z informacijami in s spodbujanjem dialoga civilne družbe med starimi in novimi državami članicami.⁶²¹ Ponovno je poudarila, da bodo za EU pri obravnavi prošnje za članstvo odločilni zadovoljivi rezultati izvajanja obveznosti iz SPS.

Svet je 13. novembra 2006 sprejel pogajalski mandat za sklenitev Sporazumov o vizumski olajšavi in ponovnem sprejemu oseb z BiH, Makedonijo, Črno goro in Srbijo ter pogajalski mandat za sklenitev sporazuma o vizumski olajšavi z Albanijo, medtem ko je sporazum o ponovnem sprejemu oseb EU z Albanijo že podpisala.⁶²² Pozval je Komisijo, da naj se pogajanja zaključijo čim hitreje, ker je rešitev vizumske problematike pomembna za države JVE. Zaključek teh pogajanj je pogojil z reformami držav JVE na področju vladavine prava, boju proti organiziranemu kriminalu, korupciji in ilegalnim migracijam ter krepitvi administrativne usposobljenosti na področju varovanja državne meje in dokumentov. Na področju regionalnega sodelovanja je Svet pohvalil napredek v pogajanjih glede sklenitve razširjenega in dopolnjenega CEFTA sporazuma.⁶²³

Evropski svet je 14. in 15. decembra 2006 na srečanju v Bruslju razpravljal o novi strategiji EU do širitve in poročila o sposobnosti EU za vključevanje novih članic. Soglašal je s Komisijo, da morata »podlago za novo soglasje o širitvi sestavljati strategija širitve, ki temelji na utrjevanju zavez, izpolnjevanju pogojev in obveščenosti in sposobnost EU za vključevanje novih članic.«⁶²⁴ Na tem srečanju so voditelji držav članic skupno potrdili pomen širitve za samo unijo in na ta način izpolnili prvi del nove strategije: poglobili so svojo zavezo. Evropski svet je potrdil predlog Komisije glede izboljšave vodenja in kakovosti pogajanj: težavna vprašanja, kot so upravne in sodne reforme ter boj proti korupciji bodo odprta na začetku pogajanj, izidi dogovorov, sklenjenih v okviru političnih dialogov pa bodo vključeni v pogajanja. Prav tako so eksplicitno izjavili, da EU do konca pristopnih pogajanj ne bo določala nobenih datumov glede pristopa in da bo širitev temeljila na individualnemu napredku posamezne države.⁶²⁵ Evropski svet je zaprosil Komisijo, da v naslednja mnenja o prošnji za članstvo in v mnenja, ki jih pripravlja v času pristopnih pogajanj vključi tudi presojo vplivov širitve na glavne politike EU. Pozdravil je začetek pogajanj o poenostavitvi viznih postopkov, kar bo omogočilo in spodbudilo medosebne stike med državljani EU in državami JVE.

⁶²¹ Da bi državljanom približali širitev, je Komisija predlagala objavo ključnih dokumentov iz pristopnih pogajanj, ki so bili do sedaj tajni dokumenti.

⁶²² Council Conclusions on Western Balkan. 2761st Council Meeting. General Affairs and External Relations, External Relations. Brussels, 13 November 2006.

⁶²³ Vse originalne podpisnice CEFTA sporazuma (Poljska, Madžarska, Češka, Slovaška, Slovenija, Romunija in Bolgarija) so iz sporazuma izstopile, ko so postale članice EU. Ostali sta le Hrvaška, ki je pristopila leta 2003 in Makedonija leta 2006. Skupaj z Albanijo, BiH, UNMIK v imenu Kosova, Moldavijo, Srbijo in Črno goro sta 6. aprila 2006 na sestanku v Bukarešti sprejeli skupno deklaracijo o razširitvi sporazuma. Interes za pristop je izrazila tudi Ukrajina. Nov sporazum je bil parafiran 9. novembra 2006 v Bruslju, podpisan pa 19. decembra 2006 na srečanju predsednikov vlad držav JVE v Bukarešti. Sporazum je po ratifikacijah stopil v veljavo 26. julija 2007.

⁶²⁴ Sklepi predsedstva, Evropski svet, Bruselj, 14. in 15. december 2006, I Poglavje: Strategija širitve (4. točka).

⁶²⁵ Prav tu, 7. točka.

Komisija je 6. novembra 2007 objavila letno poročilo o strategiji širitve in redna poročila o napredku držav kandidatk in potencialnih kandidatk.⁶²⁶ V širitvenem paketu za leto 2007 je predlagala tudi dopolnitev Evropskih oziroma Pristopnih partnerstev za države JVE in Turčijo. Dopolnjeni predlogi partnerstev upoštevajo prioritete reforme, povezane z izgradnjo državnih institucij, reformo državne uprave in pravosodja. V tem poročilu je ugotovila, da se je v letu 2007 proces izvajanja reform nekoliko upočasnil. Glavni problemi, ki jih je v strategiji poudarila Komisija so predvsem dokončna ureditev statusa Kosova, izgradnja državnih institucij in izboljšanje delovanja javne uprave, dokončanje reforme pravosodja in policije, boj proti korupciji in organiziranemu kriminalu ter povečevanje strpnosti do etničnih in verskih manjšin. Makedonija, Albanija in Črna gora so naredile napredek, vendar morajo izboljšati predvsem delo državne uprave in okrepiti njene institucije. Podobno velja za BiH, ki še ni v celoti prevzela lastništva nad vodenjem države. Komisija je za Hrvaško predlagala odprtje večjega števila poglavij in začasno zaprtje že odprtih poglavij v pristopnih pogajanjih, seveda pod pogojem, da bo ohranila hitrost notranjih reform. Hrvaško je izpostavila kot dokaz, da je zaveza EU glede članstva za države JVE kredibilna. Poleg tega je Komisija predlagala, da v letu 2008 vse države podpišejo SPS. Srbija, ki je pogajanja za sklenitev SPS že končala in BiH, ki je še v fazi pogajanj naj bi zaključili postopek podpisovanja SPS, pod pogojem, da bosta popolno sodelovali z MKNJ. Komisija se je odločila, da je čas, da države JVE same prevzamejo odgovornost za regionalno sodelovanje. Tako bi se pristojnosti Pakta stabilnosti glede političnega regionalnega sodelovanja prenesle v prihodnosti na SEECF. Komisija je ponovno poudarila pomen krepitev odnosov med državljani EU in držav JVE in v tem kontekstu predlagala nadgradnjo sporazumov o vizumski olajšavi in ponovnem sprejemu oseb v smeri liberalizacije viznega režima. Komisija se zaveda, da bo ključnega pomena za končno dejanje širitve prav podpora javnosti in državljanov EU in da bodo pri tem ključno vlogo morale odigrati države članice. Komisija in Evropski parlament bosta nadaljevala z aktivnostmi za povečevanje javne podpore širitvi tako na nacionalni, regionalni in lokalni ravni ter v dialogu s civilno družbo.

Strategija EU do JVE je nastajala postopoma. EU je bila soočena z novim izzivom, za katerega po koncu hladne vojne ni imela pravnih in političnih instrumentov. Razvoj politike do zahodnega Balkana in kasneje JVE je potekal v posameznih fazah. V prvi fazi se je vključila v dogodke kot posrednica v mirovnih pogajanjih, po podpisu mirovnih sporazumov pa je želela izvajati naloge za ohranjanje miru, politične, gospodarske in družbene obnove predvsem na Kosovu in v BiH. Njen dolgoročni cilj je bil predvsem okrepiti države z demokratičnimi institucijami, ki bi jih lahko vključila v nek okvir sodelovanja. V tej fazi je sodelovala z drugimi mednarodnimi akterji, predvsem z OVSE, zvezo Nato, OZN in ZDA. Ko so se novonastale države utrdile, je poskušala z oblikovanjem lastne politike in brez pomoči drugih mednarodnih akterjev stabilizirati države, ki so se znašle v njeni soseski, zato je oblikovala regionalni pristop, ki se je kasneje nadgradil v SPP. V tej fazi sta bili vključeni v SPP tudi Albanija in Makedonija. Z oblikovanjem novega pristopa se je EU zavezala, da bo države sprejela med članice, zato je morala sinhronizirati širitvena procesa za države SVE in JVE. Jasno je bilo, da bodo države JVE postale neposredne sosede EU, zato se je povečal tudi

⁶²⁶ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2007 – 2008. Brussels, 6.11.2007, COM(2007) 663 final.

interes na strani EU za vključitev novih sosed. Celoten proces širitve bo EU lahko dokončala, ko bo dokončana dezintegracija nekdanje Jugoslavije oziroma bo sprejeta dokončna odločitev o statusu Kosova. Pomembno je, da EU vključi v evropski integracijski proces tudi Kosovo, še preden se njegov status dokončno uredi, podobno kot je vključila Črno goro. To predstavlja velik izziv širitveni politiki EU. Ko bodo imele vse države in entitete v regiji z EU urejen pravni odnos v okviru SPS, se bo začelo predpristopno obdobje, ki bo primerljivo z zadnjo širitvijo.

3.1.2.1. Hrvaška

Na prvih večstrankarskih volitvah na Hrvaškem leta 1990 je zmagala stranka Hrvaška demokratična skupnost (*Hrvatska demokratska zajednica* – HDZ), ki je dobila absolutno večino v hrvaškem parlamentu, ki je konec istega leta sprejel ustavo. Na referendumu 19. maja 1991 se je 94% volivcev izreklo za neodvisnost Hrvaške, ki jo je hrvaški parlament 25. junija 1991 razglasil za suvereno in neodvisno republiko. Hrvaški Srbi se referendumu niso udeležili.⁶²⁷ Samooklicani Srbski narodni svet je v Kninu 21. decembra 1990 razglasil srbsko avtonomno območje Krajina. Do prvega večjega oboroženega spopada med srbskimi skrajneži in hrvaško policijo je prišlo konec marca 1991 pri Plitviških jezerih. Izvršni svet Kninske krajine je 2. aprila 1991 razglasil priključitev k Srbiji in izvedel splošno mobilizacijo. Razpisal je tudi referendum, na katerem se je 12. maja 1991 90% volivcev odločilo za združitev Kninske krajine s Srbijo in Črno goro. Začela se je vojna, v kateri so srbski uporniki s podporo nekdanje Jugoslovanske ljudske armade (JLA) in srbske vojske uspeli zasesti tretjino hrvaškega ozemlja in so konec leta 1991 razglasili Republiko Srbsko krajino. Konec februarja 1992 so ji priključili še zasedena ozemlja v Slavoniji.

EU je priznala Hrvaško kot suvereno državo 15. januarja 1992, 22. maja 1992 pa je bila Hrvaška sprejeta v OZN. Varnostni svet OZN se je odločil na Hrvaškem izvesti operacijo Zaščitnih sil Združenih narodov - *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) z nalogo razorožiti srbske upornike in vrniti zasedena ozemlja Hrvaški. Naloga ni uspela, 30. marca 1994 sta Hrvaška in Republika Srbska krajina podpisali sporazum o premirju, ki ga je nadzorovala Operacija Združenih narodov za obnovitev zaupanja - *United Nations Confidence Restoration Operation* (UNCRO). Hrvaški je maja in avgusta 1995 z operacijama Blisk in Nevihta uspelo ponovno prevzeti oblast nad večino svojega ozemlja, z izjemo vzhodne Slavonije, ki je ostala pod zaščito OZN.⁶²⁸ Srbsko prebivalstvo je zbežalo na ozemlja v BiH, ki so bila pod srbsko oblastjo. Republika Srbska krajina se je skrčila na ozemlja vzhodne Slavonije, Baranje in zahodnega Srema. 25. avgusta 1995 so vpletene strani s posredovanjem OZN dosegle sporazum o mirni vključitvi teh ozemelj v Hrvaško, ki je potekala pod nadzorom Prehodne uprave Združenih narodov v vzhodni Slavoniji, Baranji in zahodnega Srema - *United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium* (UNTAES) in se uspešno končala 15. januarja 1998. Hrvaška je 14. decembra 1995 podpisala Daytonski/Pariški mirovni sporazum, s katerim so bile mednarodno priznane teritorialne meje BiH ter pravica vseh beguncev, da se vrnejo na svoje domove.

⁶²⁷ Novi predsednik Hrvaške Franjo Tuđman je ostal na tem položaju do svoje smrti decembra 1999.

⁶²⁸ Operacijo Blisk je izvedla 1. in 2. maja 1995 in osvobodila zasedena ozemlja v zahodni Slavoniji, med 4. in 7. avgustom pa je z operacijo Nevihta zasedla Kninsko krajino.

Sporazum iz Erduta, ki sta ga podpisali Hrvaška in Srbija 12. novembra 1995, je predvidel ponovno integracijo vzhodne Slavonije, ki je bila zaključena januarja 1998.

Preobrat v odnosih med Hrvaško in EU so predstavljale parlamentarne volitve, ki jih je Hrvaška izvedla 3. januarja 2000, ker so pomenile konec desetletne vladavine HDZ.⁶²⁹ Na teh volitvah je zmagala koalicija Socialdemokratske stranke (SDP) in Hrvaško socialno-liberalne stranke (HSLŠ). Nova vlada in predsednik republike Stjepan Mesić sta se zavezala, da bo Hrvaška izvedla demokratične reforme, ki so bile pogoj za okrepitev odnosov z EU. Skupna posvetovalna delovna skupina EU – Hrvaška je bila ustanovljena 15. februarja 2000 in s tem se je začel proces približevanja Hrvaške EU. Komisija je 24. maja 2000 objavila Študijo o izvedljivosti začetka pogajanj o sklenitvi SPS, v kateri je podala pozitivno mnenje.⁶³⁰ S tem je nagradila Hrvaško za oblikovanje nove demokratične vlade. Svet je 13. junija 2000 mnenje Komisije potrdil, ker je Hrvaška izpolnjevala zahtevane pogoje za začetek pogajanj za sklenitev SPS.⁶³¹ Hrvaška vlada je 16. novembra 2000 imenovala pogajalsko skupino in sprejela smernice za sklenitev sporazuma. Svet je sprejel Uredbo o trgovinskih ukrepih za države SPP, s katero je bila liberaliziran hrvaški izvoz na evropski trg za skoraj vse kmetijske in industrijske proizvode.⁶³² Za tekstilne izdelke sta EU in Hrvaška podpisali ločen sporazum, s katerim so bile ukinjene vse kvantitativne in carinske omejitve na uvoz hrvaških tekstilnih izdelkov v EU.⁶³³ Pogajanja za sklenitev SPS so se formalno začela 24. novembra 2000 na srečanju v Zagrebu in se končala 14. maja 2001 s parafiranjem SPS. Začasni sporazum, ki je vključeval določila na področju trgovine in transporta je bil parafiran 10. julija 2001 in se uporablja od 1. januarja 2002. Oba sporazuma sta bila podpisana 29. oktobra 2001 v Luksemburgu.⁶³⁴ Hrvaški parlament je sporazum ratificiral 5. decembra 2001, Evropski parlament pa teden dni kasneje. Hrvaška je 21. februarja 2003 oddala prošnjo za članstvo v EU, Svet je 14. aprila 2003 prošnjo sprejel in pozval Komisijo, da pripravi mnenje, skladno z 49. členom Pogodbe EU.

Na drugih hrvaških parlamentarnih volitvah, ki so potekale 22. in 23. decembra 2003 je ponovno zmagala HDZ. Ko je Komisija 30. marca 2004 objavila tretje SPP poročilo, Hrvaška vanj ni bila več vključena, ker je Komisija vzporedno že pripravljala mnenje o hrvaški prošnji za članstvo. To mnenje je Komisija objavila 20. aprila 2004 in predlagala

⁶²⁹ Vodja stranke in predsednik države Franjo Tuđman je umrl 10. decembra 1999, kar je pripomoglo k volilnim rezultatom leta 2000. Hrvaška se pod vodstvom HDZ ni mogla pridružiti Partnerstvu za mir (Natu), z EU ni mogla podpisati nobenega sporazuma in ni bila upravičena do finančne pomoči EU. Prav tako ni mogla postati niti članica Svetovne trgovinske organizacije (STO) ali CEFTA.

⁶³⁰ European Commission, Report on the Feasibility of Negotiating a Stabilisation and Association Agreement with the Republic of Croatia, COM(2000)311 final, Brussels, 24 May 2000.

⁶³¹ Pogoji za začetek pogajanj o sklenitvi SPS so opredeljeni v opombi 579.

⁶³² Council Regulation 2007/2000 introducing exceptional trade measures for countries and territories participating in or linked to the European Union's Stabilisation and Association process, amending Regulation (EC) 2820/98, and repealing Regulations (EC) 1763/1999 and (EC) 6/2000, 18 September 2000.

⁶³³ Council Decision 2001/55/EC of 22 December 2000 on the signing and the provisional application of the agreement on trade in textile products between the European Community and the Republic of Croatia initialled in Brussels on 8 November 2000. OJ L 25, 26.1.2001.

⁶³⁴ Svet je istega dne sprejel Sklep o podpisu in začasni uporabi Zčasnega sporazuma, ki je stopil v veljavo 1. januarja 2002 (Council Decision of 29 October 2001 concerning the signing on behalf of the Community and the provisional application of the Interim Agreement on trade and trade-related matters between the European Community, of the one part, and the Republic of Croatia, of the other part (2001/868/EC)).

Svetu, da s Hrvaško začne pristopna pogajanja.⁶³⁵ Glede političnih pogojev je Komisija ugotovila, da je Hrvaška demokratična država s stabilnimi institucijami, ki zagotavljajo vladavino prava. Ugotovila ni nobenih resnih vprašanj glede spoštovanja človekovih pravic in poudarila, da mora Hrvaška nadaljevati z napredkom na področju varovanja človekovih pravic, vračanja beguncev, reforme sodstva, regionalnega sodelovanja in boja proti korupciji. Carla Del Ponte, glavna tožilka MKSNJ je pred objavo mnenja Komisije o hrvaški prošnji aprila 2004 ocenila, da Hrvaška zadovoljivo sodeluje s sodiščem, vendar mora sodišču zagotoviti, da bo izsledila in prijela še ostale obtožence in jih predala MKSNJ. Na področju ekonomskih pogojev je Komisija ocenila, da je Hrvaška delujoče tržno gospodarstvo, kar pomeni, da se bo glede na trenutno stanje sposobna srednjeročno spopasti s konkurenčnim pritiskom in tržnimi silami v EU. Podala je tudi mnenje glede izpolnjevanja pravno-administrativnih pogojev, za katere je menila, da bo Hrvaška srednjeročno sposobna prilagoditi in izvajati pravni red EU. Kot edino problematično je ocenila izpolnjevanje pogojev na področju varovanja okolja, ki jih bo Hrvaška po mnenju Komisije sposobna izpolniti šele dolgoročno s povečanimi investicijami v ta sektor. Komisija je tako potrdila, da Hrvaška izpolnjuje politične kopenhagenske in luksemburške pogoje.

Komisija je na podlagi mnenja o hrvaški prošnji pripravila predlog o sprejetju Pristopnega partnerstva, ki ga je Svet sprejel 13. septembra 2004.⁶³⁶ S tem je Komisija predlagala, da Hrvaška postane prva država kandidatka v skupini držav SPP. Evropski svet je 17. in 18. junija 2004 na sestanku v Bruslju mnenje Komisije o hrvaški prošnji za članstvo potrdil in ji podelil status države kandidatke.⁶³⁷ Predlagal je, da se pristopna pogajanja začnejo v začetku leta 2005, pod pogojem, da Hrvaška nadaljuje z reformami in izpolnjevanjem že doseženih kriterijev in pogojev. SPS je 8. oktobra 2004 ratificirala še zadnja država članica Italija, v veljavo je stopil 1. februarja 2005, torej še pred začetkom pristopnih pogajanj.⁶³⁸ Evropski svet je na srečanju v Bruslju 16. in 17. decembra 2004 opomnil Hrvaško, da sprejme vse potrebne ukrepe, ki bodo zagotovili polno sodelovanje z MKSNJ in ponovno poudaril, da mora predati vojne zločince v najkrajšem možnem času – to je še posebej veljalo za pobeglega nekdanjega generala hrvaške vojske Anteja Gotovine. To je bil pogoj za prehod iz statusa kandidatke v status pristopnice oziroma za začetek pristopnih pogajanj. Evropski svet je zadolžil Komisijo, da pripravi predlog pogajalskih smernic in pozval Svet, naj ga pravočasno sprejme, da bi se lahko pogajanja začela 17. marca 2005.⁶³⁹ Svet je 16. marca 2005 sprejel Pogajalske smernice za pristopna pogajanja s Hrvaško, vendar se ni odločil glede takojšnjega začetka pogajanj, kot je predlagal Evropski svet junija 2004.⁶⁴⁰

⁶³⁵ Communication from the Commission - Opinion on Croatia's Application for Membership of the European Union. COM/2004/0257 final.

⁶³⁶ Sklep Sveta z dne 13. septembra 2004 o načelih, prednostnih nalogah in pogojih za Evropsko partnerstvo s Hrvaško 2004/648/ES.

⁶³⁷ Sklepi srečanja Evropskega sveta, Bruselj, 17. do 18. junij 2004, točka 33.

⁶³⁸ Sporazum, podpisan 29. oktobra 2001, je prva ratificirala Avstrija (21. februarja 2002), sledile so Irska (17. aprila 2002), Danska (30. aprila 2002), Nemčija (12. julija 2002), Španija (19. julija 2002), Švedska (14. februarja 2003), Francija (4. marca 2003), Luksemburg (3. junija 2003), Grčija (5. junija 2003), Portugalska (1. julija 2003), Belgija (11. decembra 2003), Finska (19. decembra 2003), Nizozemska (30. aprila 2004), Velika Britanija (3. septembra 2004) ter kot zadnja Italija (6. oktobra 2004).

⁶³⁹ Sklepi predsedstva, Evropski svet, Bruselj, 16. do 17. december 2004, točki 15. in 16.

⁶⁴⁰ 2649th Council Meeting General Affairs - Brussels, 16 March 2005.

Prvič v zgodovini širitve EU se je zgodilo, da je bil zaradi neizpolnjevanja političnega pogoja preložen začetek pristopnih pogajanj. To odločitev je Svet sprejel na podlagi mnenja haaške tožilke Carle Del Ponte, ki je ocenila, da Hrvaška ni izkazala zadostne politične volje za prijetje Gotovine. Del Pontejeva je 3. oktobra 2005 pripravila poročilo, v katerem je ocenila, da Hrvaška polno sodeluje s sodiščem in si prizadeva, da bi Gotovino izsledila in aretirala.⁶⁴¹ Pogajanja z EU so se začela še isti dan, EU pa si je pridržala pravico, da jih ponovno zaustavi, če Hrvaška ne bo nadaljevala s sodelovanjem.⁶⁴² Konec decembra 2005 je deset novih držav članic EU s Hrvaško podpisalo protokol, s katerim so pristopile k SPS. Pregled pravnega reda (*screening*) se je začel 20. oktobra 2005, prvo pogajalsko poglavje – znanost in raziskave – pa je bilo formalno odprto 12. junija 2006.

Ker je Hrvaška postala država kandidatka, je Svet 20. februarja 2006 namesto Evropskega partnerstva za Hrvaško sprejel Pristopno partnerstvo.⁶⁴³ Komisija je v poročilu o napredku za leto 2006, ki ga je objavila 8. novembra 2006, ugotovila, da je Hrvaška delujoče tržno gospodarstvo in se je zato sposobna srednjeročno spopasti s konkurenčnimi pritiski v EU.⁶⁴⁴ Kljub pozitivnemu poročilu po mnenju Komisije Hrvaška še ni dosegla makroekonomske stabilnosti, predvsem zaradi visokega zunanjega dolga, problemov plačilne bilance in počasne izvedbe strukturnih reform. Hrvaška zaradi pomanjkljivosti v javni upravi in sodstvu, ki otežujejo razvoj privatnega sektorja in uveljavljanje lastninskih in upniških pravic, še vedno ni dosegla zadovoljivega napredka v privatizaciji. Vmešavanje države v gospodarstvo je še vedno preveliko.

Poročilo o napredku za leto 2007, ki ga je Komisija objavila 6. novembra 2007, je v nasprotju s poročilom iz leta 2006 za Hrvaško izjemno pozitivno, saj je v poročilu predlagala, da se v letu 2008 pristopna pogajanja pospešijo.⁶⁴⁵ Pomanjkljivosti, ki jih bo morala Hrvaška odpraviti do zaključka pogajanj, so po mnenju Komisije: omejen napredek reforme javne uprave (slabo upravljanje s kadri), še vedno neučinkovita reforma pravosodnega sistema (napredek mora Hrvaška doseči predvsem glede zanesljivosti, nepristranskosti in strokovnosti

⁶⁴¹ Vir: http://www.rtvsl.si/modload.php?&c_mod=rnews&op=story&func=read&c_id=111 (12. marec 2007).

⁶⁴² Čez dva meseca je bil prijet na Kanarskih otokih, kar je bil dokaz, da je Hrvaška resnično posredovala vse informacije za njegovo prijetje.

⁶⁴³ Ključne prednostne naloge Pristopnega partnerstva: (1) Izvajati strategijo in akcijski načrt za reformo pravosodja po in sprejem potrebne nove zakonodaje; (2) Sprejeti in začeti izvajati nacionalno strategijo za preprečevanje in boj proti korupciji; uradu za preprečevanje korupcije in organiziranega kriminala omogočiti izvajanje nalog; (3) Pospešiti izvajanje ustavnega zakona o narodnih manjšinah in zagotoviti sorazmerno zastopanost manjšin v državnih organih na vseh ravneh državne oblasti; (4) Dokončati postopek vračanja beguncev, vključno z vračanjem posestva, prenavljanjem in nastanitvijo tistih, ki so imeli v preteklosti stanovanjske/najemniške pravice, in nadalje okrepiti regionalno sodelovanje, da se pospeši postopek vračanja beguncev in vključevanja v lokalno skupnost, zlasti z zagotavljanjem izvajanja Sarajevske izjave; (5) Prizadevati si za spravo med državljani na tem območju; (6) Še naprej polno sodelovati z MKSZNJ; (7) Prizadevati si za dokončno rešitev še nerešenih dvostranskih vprašanj, zlasti mejnih vprašanj s Slovenijo, Srbijo in Črno goro ter BiH; (8) Zagotoviti ustrezno izvajanje vseh prevzetih obveznosti iz SPS na področjih, predvsem na področju konkurence, kjer je treba zlasti sprejeti in izvajati načrt za prestrukturiranje jeklarskega sektorja, in na nakupa nepremičnin. Zaključiti tekoča in prihodnja pogajanja glede trgovinskih zadev, povezanih s SPS (npr. protokol, ki uvaja tarifno kvoto za sladkor, protokol o širitvi in nadaljnje trgovinske koncesije o kmetijskih in ribiških proizvodih) in zagotoviti pravilno izvajanje njihovih rezultatov (Sklep Sveta 2006/145/ES z dne 20. februarja 2006 o načelih, prednostnih nalogah in pogojih iz Partnerstva za pristop s Hrvaško in razveljavitvi Sklepa 2004/648/ES).

⁶⁴⁴ Commission staff working paper: Croatia 2006 Progress Report. COM(2006) 649. Brussels, 8.11.2006.

⁶⁴⁵ Commission staff working paper: Croatia 2007 Progress Report. COM(2007)1431. Brussels, 6.11.2007.

pravosodja ter izboljšati postopke, ki obravnavajo vojne zločine), slaba koordinacija in nadzor nad izvajanjem vladnega protikorupcijskega programa, slabo izvajanje zakonodaje na področju spoštovanja človekovih pravic in zaščite manjšin (vlada mora spodbujati tolerantnost predvsem do srbske manjšine in odpraviti diskriminacijo pri socialni varnosti in zaposlovanju). Tudi na področju vračanja beguncev Komisija ni povsem zadovoljna z napredkom in je predlagala, da hrvaška vlada prispeva k oblikovanju ugodnejših socialnih in ekonomskih pogojev, ki bodo omogočili trajno vračanje beguncev. Omenila je tudi slabe pogoje v zaporih, spoštovanje pravic žensk in otrok ter dostop do sodnega sistema. Komisija je ocenila, da Hrvaška še vedno izpolnjuje politične pogoje in v celoti sodeluje z MKSNJ ter da je dosegla velik napredek pri prevzemanju odgovornosti za regionalno sodelovanje. Glede nerešenih mejnih vprašanj s članicami je poudarila, da bo za napredek širitvenega procesa ključno prizadevanje za napredek v dobrih sosedskih odnosih.⁶⁴⁶ Hrvaško je ocenila kot tržno gospodarstvo, ki se bo srednjeročno sposobno spopasti s konkurenco na enotnem trgu EU. Visok deficit proračuna in prevelika javna poraba predstavljata še vedno problem, zaradi katerega so upočasnjene strukturne reforme. Še vedno je opaziti preveliko vmešavanje v podjetniški sektor. Prost pretok na enotnem trgu onemogočajo počasni in neučinkoviti administrativni in sodni postopki. Hrvaška mora sprejeti še veliko zakonodajnih aktov, predvsem na področju javnih naročil in obdavčitve, politike konkurence, finančnega nadzora ter okrepiti številne državne institucije za pravilno izvajanje že prevzetega pravnega reda (npr. Agencijo za izvajanje skupne kmetijske politike, zagotoviti mora popolno neodvisnost Centralne banke, vzpostaviti strukturo za koriščenje sredstev iz strukturnih skladov, zagotoviti učinkovito uveljavljanje pravic beguncev in manjšin, urediti upravljanje z odpadki na lokalni ravni in okrepiti delo protikorupcijske službe).

V predlogu za dopolnjeno Pristopno partnerstvo s Hrvaško⁶⁴⁷ je kot ključne prioritete uvrstila: izpolnitev vseh zavez iz SPS, posodobitev in izvajanje akcijskega načrta reforme pravosodja ter nadgradnja reforme javne uprave, posodobitev in izvajanje proti-korupcijskega programa, izvajanje ustavnega zakona o nacionalnih manjšinah s posebnim poudarkom na določilih o zaposlovanju manjšin in diskriminaciji v javnem sektorju, zaključek procesa vračanja beguncev, zasledovanje cilja pomiritve vseh državljanov v regiji ter okrepitev prizadevanja za rešitev bilateralnih vprašanj, predvsem mejnih, ohranitev popolnega sodelovanja z MKSNJ ter izboljšanje poslovnega okolja in potenciala za gospodarsko rast (zmanjševanje subvencij, preoblikovanje velikih podjetij z izgubami, povečevanje učinkovitosti javnega sektorja). Komisija je bila v širitvenem paketu za leto 2007 popolnoma jasna: Hrvaška je prešla v zaključno fazo pogajanj, pogodba o pristopu bo sklenjena v srednjeročnem obdobju, kar pomeni v 3 do 4 letih.

⁶⁴⁶ Komisija je neformalni dogovor med slovenskim in hrvaškim predsednikom vlade, da bosta za rešitev odprtih vprašanj glede meje zaprosila tretjo stran, ocenila kot napredek, ki ga je potrebno nadgraditi. Glede vprašanja ekološkega in ribiškega zaščitenege območja je Komisija v poročilu le kratko zapisala, da je potrebno vprašanje rešiti.

⁶⁴⁷ Proposal for a Council Decision on the principles, priorities and consitions contained in the Accession Partnership with Croatia and repealing Decision 2006/145/EC. COM(2007)658 final. Brussels, 6. 11. 2007.

3.1.2.2. Makedonija⁶⁴⁸

Makedonija je država, ki se tako ali drugače spopada s kulturno-političnimi problemi, ki jih deli s svojimi sosedi. Grčija ne prizna njenega imena, Srbija ne prizna avtonomije njene pravoslavne cerkve, Bolgarija ne prizna makedonskega jezika in naroda, Kosovo pa ne prizna meje med Makedonijo in Srbijo. Njena državotvorna zgodovina se začne po koncu druge svetovne vojne, ko ji je bil podeljen status republike ter ime: Socialistična federativna republika Makedonija. Njeni prebivalci so postali samostojen narod z lastnim jezikom.⁶⁴⁹ Prve samostojne parlamentarne volitve je Makedonija izvedla novembra 1990. Makedonski parlament je 25. januarja 1991 sprejel Deklaracijo o suverenosti in 8. septembra 1991 je razpisal referendumu o osamosvojitvi. Albansko in srbsko prebivalstvo se referendumu ni udeležilo, izid pa je bil pozitiven. Makedonija je sprejela svojo prvo ustavo 17. novembra 1991 in z njo priznala le makedonski narod. ES je za priznanje države zahtevala, da v tem pogledu ustavo spremeni, grški predsednik vlade pa je 5. januarja 1992 zahteval, da spremeni tudi ime Republika Makedonija in predlagal ime Skopska republika. Makedonski parlament je 6. januarja 1992 sprejel zahtevano spremembo ustave in s tem priznal tudi albanski narod.⁶⁵⁰ Prva jo je 15. januarja 1992 priznala Bolgarija. Maja 1992 ji je Grčija ponudila finančno in vojaško pomoč pod pogojem, da spremeni svoje ustavno ime, s čimer bi dokazala, da nima ozemeljskih pretenzij glede severne grške province z enakim imenom.⁶⁵¹ Evropski svet se je na srečanju v Lizboni junija 1992 odločil, da bo ES priznala Makedonijo, če bo izključila iz svojega imena besedo Makedonija.⁶⁵² Med januarjem in avgustom 1992 so jo je priznale tudi Turčija, Hrvaška, Filipini, Litva in Rusija.

Makedonija je 7. januarja 1993 oddala prošnjo za članstvo v OZN predvsem z namenom, da bi dosegla mednarodno priznanje. V članstvo je bila sprejeta 8. aprila 1993 pod začasnim imenom NJRM, s katerim se je strinjala tudi Grčija, ki je še vedno blokirala priznanje s strani ES. OVSE ji je 28. aprila 1993 dodelila status opazovalke, medtem ko bi bilo polnopravno sodelovanje odvisno od rešitve vprašanja glede uradnega imena, ki bi ga bila pripravljena sprejeti Grčija. Članica Sveta Evrope brez glasovalne pravice je postala 14. maja 1993. Na ozemlje Makedonije je junija 1993 prispela misija OZN UNPROFOR, katere naloga je bila predvsem nadzor makedonske meje s Srbijo in Albanijo. OZN se je bala, da se bi konflikt v ostalih republikah nekdanje Jugoslavije razširil tudi na Kosovo in posledično v Makedonijo.

⁶⁴⁸ Uradno ime države je Republika Makedonija, zaradi njenega spora z Grčijo glede imena države pa jo je večina držav in mednarodnih organizacij priznalo pod imenom Nekdanja Jugoslovanska republika Makedonija (NJRM). Pod imenom Makedonija so jo priznale le ZDA, Turčija, Srbija in Črna gora, Kitajska in Rusija.

⁶⁴⁹ Vir: Freedom House, dostopno na: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2005&country=6780> (12. oktober 2007).

⁶⁵⁰ 7. aprila 1992 so predstavniki albanskih prebivalcev razglasili Avtonomno republiko Ilirijo. Prvi spopadi med albansko manjšino in policijo so izbruhnili 6. novembra 1992. Albanski voditelji so zahtevali predvsem, da jim makedonska vlada zagotovi enake ustavne pravice kot Makedoncem. Zahtevali so ustavno priznan status etnične manjšine in to zahtevo naslovili tudi na EU.

⁶⁵¹ Makedonija je vztrajno zavračala to zahtevo, bila pa je pripravljena podpisati z njo sporazum o nedotakljivosti meja.

⁶⁵² Anex II: European Council Declaration on Former Yugoslavia. Conclusions of the European Council in Lisbon, 26 - 27 June 1992.

Grški zunanji minister Andreas Papandreou je 8. januarja 1994 izjavil, da bo Grčija soglašala s sodelovanjem Makedonije v OVSE, če bo spremenila svojo zastavo, vprašanje imena pa bo odložila.⁶⁵³ Grčija je 16. februarja 1994 kljub nasprotovanju ostalih držav članic ES proti Makedoniji uvedla ekonomske sankcije, kar je onemogočalo prevoz blaga iz Solunskega pristanišča čez Makedonijo.⁶⁵⁴ Na srečanju v Ioannini 27. marca 1994 so zunanji ministri ES obsodili grške ukrepe proti Makedoniji. Komisija je zagrozila Grčiji s tožbo pred Evropskim sodiščem, če ne bo sprostila embarga z Makedonijo, zato se je Grčija 5. decembra 1994 odločila delno sprostiti embargo.⁶⁵⁵ Makedonija in Grčija sta 13. septembra 1995 podpisali začasni sporazum o normalizaciji bilateralnih odnosov, s katerim sta uspeli rešiti spor glede zastave, zato je Parlamentarna skupščina Sveta Evrope 27. septembra 1995 sprejela prošnjo Makedonije za članstvo.⁶⁵⁶ To je bil prvi konkreten rezultat izboljšanja odnosov z Grčijo. Makedonski parlament je 5. oktobra 1995 sprejel odločitev glede spremembe zastave in teden dni kasneje je Makedonija postala sodelujoča država OVSE. 15. oktobra 1995 pa je ratificiral začasni sporazum z Grčijo in Grčija je v celoti prekinila embargo.

Julija 1997 so med albanskim prebivalstvom in makedonsko policijo v Gostivarju izbruhnili oboroženi spopadi, zato so mirovne sile UNPROFOR zapustile mesto. Makedonski predsednik Gligorov je 9. septembra 1997 pozval OZN, da mirovne sile, ki jim bi potekel mandat 1. decembra 1997 še naprej ostanejo v Makedoniji. Zunanji ministri članic zveze Nato so se 28. maja 1998 odločili, da bodo preprečili morebitno razširitev kosovskega konflikta v Albanijo ali Makedonijo z vojaškimi sredstvi. Generalni sekretar OZN Kofi Annan je 16. julija 1998 predlagal, da se mandat mirovne operacije OZN v Makedoniji UNPREDEP podaljša za šest mesecev, do konca februarja 1999. Mandat misije UNPREDEP je potekel 1. marca 1999 in ni bil podaljšan. Ker je Makedonija priznala Tajvan, je Kitajska vložila veto na podaljšanje mirovne operacije. Prve enote sil zveze Nata za hitro posredovanje na Kosovu so v Makedonijo prispele 6. decembra 1998. V času vojaških letalskih napadov Nata na ZRJ, marca in aprila 1999, je število beguncev iz Kosova v Makedoniji močno naraslo. Makedonija je od mednarodne skupnosti zahtevala finančno pomoč za sprejem beguncev na svojem ozemlju in da začne postavljati begunske centre tudi v ostalih državah. Stanje se je nekoliko umirilo, ko so se 10. junija 1999 srbske sile končno začele umikati iz Kosova in je Nato prenehal z zračnimi napadi na ZRJ. Leta 2001 je prišlo do oboroženih spopadov med albanskim prebivalstvom in makedonsko vojsko in policijo. Spopad se je končal šele po intervenciji zveze Nato. Makedonska vlada se je z Ohridskim mirovnim sporazumom, ki ga je na pobudo EU in ZDA podpisala 13. avgusta 2001, zavezala, da bo zagotovila albanski

⁶⁵³ Makedonski parlament je 11. julija 1992 sprejel Zakon o zastavi Republike Makedonije. Ta zastava je vsebovala simbol Vergininega sonca, za katerega je Grčija trdila, da je znak dinastije Filipa II in zato pripada zgodovini grškega naroda. Grčija je ta simbol uporabljala kot državni simbol od leta 1978. Vir: http://www.crwflags.com/fotw/flags/mk_verg.html (12. oktober 2007).

⁶⁵⁴ ZRJ, zaveznica Grčije, je 2. marca 1994 prepovedala prelet makedonskih letal čez njen zračni prostor z izgovorom, da Makedonija ni plačala tranzitne takse.

⁶⁵⁵ Vir: <http://www.macedonian-heritage.gr/timeline.html#1994> (12. oktober 2007).

⁶⁵⁶ Prav tam.

manjšini večjo politično participacijo in priznala njen obstoj. Albanska stran se je zavezala, da se bo odrekla separatističnim zahtevam in v celoti priznala suverenost makedonske oblasti.⁶⁵⁷

Makedonija si je vzporedno s prizadevanji za svoje mednarodno priznanje države in reševanjem težav zaradi položaja albanske manjšine za svoj cilj postavila članstvo v EU. Pogajanja za sklenitev Sporazuma o sodelovanju na področju trgovine in prometa so se začela 22. decembra 1995.⁶⁵⁸ Sporazum je bil podpisan 29. aprila 1997, v veljavo je stopil 1. januarja 1998.⁶⁵⁹ Cilji sporazuma so definirani v 1. členu, ki vključuje tudi pogoj regionalnega sodelovanja, kot ga je kasneje razvila EU za vse države JVE v okviru SPP.⁶⁶⁰ Sestavne elemente sporazuma so predstavljali »spoštovanje demokratičnih načel in človekovih pravic...«, »načela tržnega gospodarstva...« in »spoštovanje osnovnih socialnih pravic«.⁶⁶¹ Makedonija je 11. marca 1996 postala upravičena tudi do sredstev programa PHARE.⁶⁶²

Komisija je 16. junija 1999 pripravila študijo o izvedljivosti začetka pogajanj za sklenitev SPS in podala pozitivno mnenje.⁶⁶³ Odločitev Komisije je bila politična nagrada, ker je sodelovala z zahodom v Kosovski krizi (Anastasakis 2003: 7). Svet je predlog Komisije potrdil in jo zadalžil, da pripravi pogajalske smernice. Komisija jih je pripravila 8. septembra 1999, Svet pa jih je sprejel 24. januarja 2000.⁶⁶⁴ Pogajanja za sklenitev SPS so se formalno začela 5. aprila 2000 in so bila izjemno kratka. Sporazum je bil parafiran 24. novembra 2000, podpisan pa 9. aprila 2001. Istega dne je bil podpisan začasni sporazum o trgovini in trgovinskih zadevah med Makedonijo in EU, ki je stopil v veljavo 1. junija 2001.

Makedonija je oddala prošnjo za članstvo šele 22. marca 2004 in le nekaj dni kasneje je SPS stopil v veljavo.⁶⁶⁵ Svet je prošnjo sprejel in 17. maja 2004 pozval Komisijo, da o njem pripravi mnenje, skladno z 49. členom Pogodbe EU. Komisija je Svetu posredovala tudi

⁶⁵⁷ Ohridski sporazum je dostopen na: http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/police_and_internal_security/OHRID%20Agreement%2013august2001.asp (12. junij 2007).

⁶⁵⁸ Cooperation Agreement between the European Community and the former Yugoslav Republic of Macedonia. OJ L 348, 18/12/1997 P. 0002 – 016.

⁶⁵⁹ Sporazum bi morali podpisati že 20. junija 1997, vendar je dva dni pred uradnim podpisom sporazuma makedonski predsednik vlade Miljkovski zavrnil podpis sporazuma, ker je navajal ime Nekdanja Jugoslovanska republika Makedonija. Ker se Komisija, Grčija in Makedonija niso mogle sporazumeti glede imena države, je bilo podpisano le pismo o nameri, da je bil sporazum dosežen.

⁶⁶⁰ »Pripravljenost nekdanje jugoslovanske Republike Makedonije, da oblikuje dobre sosedske odnose z ostalimi državami v regiji, ki vključujejo spodbujanje gospodarskega sodelovanja, predstavlja pomemben dejavnik razvoja odnosa sodelovanja med Skupnostjo in Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo, ki ga predvideva ta sporazum« (1. člen Sporazuma o sodelovanju).

⁶⁶¹ 1. člen Sporazuma o sodelovanju med NJRM in ES.

⁶⁶² Council Regulation (EC) No 463/96 of 11 March 1996 amending Regulation (EEC) No 3906/89 with a view to extending economic assistance to the Former Yugoslav Republic of Macedonia.

⁶⁶³ European Commission, Report on Feasibility of Negotiating a Stabilization and Association Agreement with the Former Yugoslav Republic of Macedonia, COM(1999)300 final, Brussels, 16 June 1999.

⁶⁶⁴ Commission recommendation for a Council Decision authorising the Commission to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the former Yugoslav Republic of Macedonia SEC(1999) 1279 final, 8. September 1999.

⁶⁶⁵ Prva ga je ratificirala Danska (10. april 2002), sledile so ji Irska (6. maja 2002), Nemčija (20. junija 2002), Švedska (25. junija 2002), Avstrija (6. septembra 2002), Nizozemska (9. septembra 2002), Španija (4. oktobra 2002), Velika Britanija (17. decembra 2002), Francija (4. junija 2003), Portugalska (14. julija 2003), Luksemburg (28. julija 2003), Grčija (27. avgusta 2003), Italija (30. oktobra 2003), Belgija (29. decembra 2003) ter zadnja Finska (6. januar 2004).

predlog Evropskega partnerstva, ki ga je sprejel junija 2004.⁶⁶⁶ Komisija je 9. novembra 2005 objavila pozitivno mnenje o prošnji za članstvo.⁶⁶⁷ Komisija je v tem mnenju ugotovila, da je Makedonija demokratična država s stabilnimi institucijami, ki so sposobne zagotavljati vladavino prava in spoštovanje osnovnih človekovih pravic. Pohvalila je izvajanje Ohridskega sporazuma, kar je prispevalo k izboljšanju varnostno-politične situacije v državi. Makedonija pa mora na političnem področju izboljšati volilni proces, izvesti reforme sodstva in policije ter okrepiti napore v boju proti korupciji. Na ekonomskem področju je Komisija ugotovila, da se Makedonija srednjeročno še ni sposobna spopasti s tržnimi silami EU.⁶⁶⁸ Glede prevzema pravnega reda je Komisija ocenila, da bo Makedonija lahko prevzela večino obveznosti v srednjeročnem obdobju petih let, vendar pa bo morala posvetiti večjo pozornost izvrševanju prevzetega pravnega reda.⁶⁶⁹ Podobno kot za Hrvaško, je Komisija ocenila, da bo popolna usklajenost zakonodaje in njeno izvrševanje na področju varstva okolja možno šele dolgoročno. Komisija je predlagala Svetu, da Makedoniji podeli status države kandidatke, začetek pristopnih pogajanj pa bo odvisen od izpolnjevanja ostalih pogojev.

Evropski svet je 17. decembra 2005 na srečanju v Bruslju Makedoniji podelil status kandidatke. Za začetek pristopnih pogajanj je določil naslednje pogoje: dokončanje zakonodajnega okvira, ki se nanaša na izvajanje Ohridskega sporazuma, napredek pri izvajanju določil SPS, razvoj širitvene strategije EU za države SPP, izpolnjevanje političnih kopenhagenskih pogojev in ustrezno reagiranje na priporočila Komisije, ki jih bo pripravila v okviru rednih poročil ter izvajanje prioritet iz Evropskega partnerstva. Pogoji so vključili tudi četrti kopenhagenski pogoj – širitvena zmogljivost EU.⁶⁷⁰ Komisija je pripravila tudi predlog o sprejetju dopolnjenega Evropskega partnerstva, ki ga je Svet sprejel januarja 2006.⁶⁷¹

Komisija je v letnem poročilu o napredku za leto 2006 pozitivno ocenila izpolnjevanje političnih pogojev.⁶⁷² Pomemben test glede izpolnjevanja političnih pogojev so predstavljale parlamentarne volitve julija 2006. Komisija je poročala, da so bile ugotovljene pri izvedbi volitev nepravilnosti, zato bo morala Makedonija dokazati, da dosega demokratično prakso držav članic EU šele na naslednjih volitvah. Komisija je ugotovila, da je Makedonija glede regionalnega sodelovanja zgledna država. Ugotovila pa je naslednje pomanjkljivosti, ki jih bo morala Makedonija odpraviti za poglobitev odnosa z EU: (1) odsotnost konsenza glede izvajanja Ohridskega sporazuma; (2) vzpostavitev konstruktivnega političnega dialoga za ustrezno delovanje institucij in izvajanje reform na področju sodstva, policije in

⁶⁶⁶ Sklep Sveta z dne 14. junija 2004 o načelih, prednostnih nalogah in pogojih Evropskega partnerstva z Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo. *OJ L 222*, 23/06/2004 P. 0020 – 0028.

⁶⁶⁷ Mnenje Komisije o prošnji Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije za članstvo v Evropski uniji Bruselj, 9.11.2005, KOM(2005) 562 končno.

⁶⁶⁸ Predvsem mora pospešiti reforme registra zemljišč in nepremičnin, izboljšati podjetniško okolje ter pogoje za domače in tuje investitorje, zmanjševati sivo ekonomijo in izboljšati trg delovne sile in finančne trge.

⁶⁶⁹ Komisija je ocenila, da Makedonija morda srednjeročno ne bo uspela prevzeti obveznosti na področju tehničnih standardov, zaščite pravic intelektualne lastnine, politike konkurence in finančne kontrole.

⁶⁷⁰ Sklepi predsedstva Evropskega sveta, Bruselj, 15. in 16. december 2005, točke 23. do 25.

⁶⁷¹ Evropsko partnerstvo kot ključne prednostne naloge vključil izboljšanje volilnega postopka, reformo sodstva, izboljšati možnosti za razvoj podjetništva ter izvajanje prevzetih obveznosti iz SPS (Sklep Sveta z dne 30. januarja 2006 o načelih, prednostnih nalogah in pogojih Evropskega partnerstva z Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo ter razveljavitvi Sklepa 2004/518/ES. Uradni list L 035, 07/02/2006, str. 0057 – 0072).

⁶⁷² Commission staff working paper: The former Yugoslav Republic of Macedonia 2006 Progress Report. Brussels, 8.11.2006. COM (2006) 649 final.

decentralizacije države; (3) konkretni rezultati boja proti korupciji in (4) strokovnost in usposobljenost državne administracije. Na ekonomskem področju je Komisija ugotovila, da se je makroekonomska stabilnost izboljšala. Na pravilno delovanje tržnega gospodarstva in uspeh podjetniškega sektorja še vedno negativno vplivajo institucionalne pomanjkljivosti, kot so počasni administrativni postopki, korupcija in nizka stopnja pravne varnosti. Trgi delovne sile in finančni trgi delujejo nezadovoljivo. Zato bo morala Makedonija okrepiti reforme, ki ji bodo omogočile srednjeročno se spopasti s tržnimi silami znotraj EU. Glede prevzema pravnega reda je Makedonija naredila napredek predvsem na področju notranjega trga, na ostalih področjih pa je Komisija za nezadovoljivo ocenila izvajanje že sprejete zakonodaje in izpolnjevanje zavez iz SPS.⁶⁷³

Komisija je v poročilu o napredku za leto 2007 ocenila, da Makedonija ne izpolnjuje v celoti političnih pogojev, zaradi nekonstruktivnega dialoga med političnimi akterji, kar onemogoča učinkovito delovanje državnih institucij in oslabi reforme.⁶⁷⁴ Makedonska vlada mora za popolno izpolnjevanje zavez iz Ohridskega sporazuma okrepiti zaupanje med političnimi strankami, ki zastopajo različne etnične manjšine in vzpodbujati njihovo konstruktivno sodelovanje. Makedonija še vedno ni izpolnila ključne prioritete Evropskega partnerstva: učinkovito izvajanje reforme policije. Na splošno je usposobljenost javne uprave v Makedoniji nezadovoljiva. Kadrovske menjave onemogočajo tekoče delovanje javne uprave. Prav tako še vedno ni vidnih uspehov reforme pravosodja, ki je posledica zastoja imenovanja sodnega sveta. Podobno kot za ostale JVE je Komisija poudarila, da korupcija še vedno predstavlja problem. Glede spoštovanja človekovih pravic in zaščite manjšin je Komisija ugotovila, da se romska manjšina sooča z zelo slabimi življenjskimi pogoji, na splošno pa med različnimi etničnimi skupinami ni zaupanja. Na področju regionalnega sodelovanja Makedonija ostaja zgledna država, enako velja za sodelovanje z MKSNJ. Komisija je v poročilu omenila tudi, da bilateralni sporazum o imuniteti, ki ga je Makedonija podpisala z ZDA ni v skladu s stališčem EU. Makedonija mora konstruktivno pristopiti k pogajanjem z Grčijo glede imena države, kar bo pripomoglo k izboljšanju odnosov v regiji. Glavni gospodarski problemi Makedonije so visoka stopnja nezaposlenosti (36% v letu 2006). Zaradi nepopolnega spoštovanja načela vladavine prava in neučinkovite javne uprave Makedonija še vedno ni delujoče tržno gospodarstvo, kljub temu pa je Komisija ocenila, da lahko izpolni srednjeročno ekonomske pogoje, če bo odpravila strukturne slabosti gospodarstva. Še vedno je prisoten velik del sive ekonomije, kar kaže na pomanjkljivosti glede izpolnjevanja pravno-administrativnih kopenhagenskih pogojev. Komisija je zato ocenila, da je Makedonija glede prevzema pravnega reda EU še vedno v začetni fazi in bo morala sprejeti še številne ukrepe.

Komisija je zato v dopolnjenem Evropskem partnerstvu kot ključne kratkoročne prioritete opredelila naslednja področja: zagotovitev ustreznega izvajanja vseh zavez SPS, promocija konstruktivnega dialoga med političnimi strankami in v okviru demokratičnih institucij, zagotovitev učinkovitega izvajanja zakona o policiji, krepitev neodvisnosti in

⁶⁷³ Prav tu, 5. Komisija je med neizpolnjenimi zavezami iz SPS izpostavila liberalizacijo Telekoma in zaščito intelektualne lastnine.

⁶⁷⁴ Commission staff working paper: The Former Yugoslav republic of Macedonia 2007 Progress report, Brussels, 6.11. 2007, SEC(2007)1432.

splošne sposobnosti pravosodja, zaključek reform tožilstva in imenovanje sodnega sveta, izvajanje proti-korupcijske zakonodaje, zagotovitev transparentnega in poštenega zaposlovanja v javni upravi ter pravilno izvajanje zakona o javnih uslužbencev, reševanje nezaposlenosti predvsem med mladimi ter dolgoročne nezaposlenosti, izboljšanje splošnega poslovnega okolja predvsem z spoštovanjem načela vladavine prava, krepitev neodvisnosti upravnih in nadzornih agencij, pospeševanjem pravnih postopkov ter nadaljevanjem z registracijo lastninskih pravic.⁶⁷⁵

3.1.2.3. Albanija

Albanijo je na začetku druge svetovne vojne zasedla Italija. Po kapitulaciji Italije je Albanijo zasedla Nemčija, vodenje narodnoosvobodilnega boja je prevzela albanska komunistična stranka pod vodstvom Enverja Hoxhe, ki je po umiku nemških sil prevzela nadzor nad državo, Hoxha pa je kasneje postal predsednik stranke in države. Albanija je 11. januarja 1946 razglasila ljudsko republiko. Leta 1968 je izstopila iz Varšavskega pakta in sledilo je obdobje več desetletne izolacije in togega socialističnega režima. Ob koncu hladne vojne je se je v Albaniji začel proces demokratizacije in velikih sprememb. Prve množične protikomunistične demonstracije so izbruhnile julija 1990. Konec istega leta je vlada pod vodstvom komunistične stranke vzpostavila večstrankarski politični sistem. Na prvih večstrankarskih volitvah 31. marca 1991 je ponovno zmagala komunistična stranka. Demokratične stranke v opoziciji so obtožile vlado, da so bile volitve nepošteno in so zahtevale ponovne volitve. Vlada je razpisala druge volitve že 31. marca 1992. Oblikovana je bila koalicijska vlada Demokratske stranke, Socialdemokratov in Republikanske stranke. Predsednik vlade je postal Aleksander Gabriel Meksi, vodja Demokratske stranke. Na volitvah junija 1996 je Demokratska stranka želela prevzeti oblast in priredila volilne rezultate. Gospodarska in socialna situacija v državi je postajala nevzdržna. Nemiri so se razširili leta 1997, ko je Mednarodni denarni sklad zahteval, da Albanija liberalizira finančni trg. Zaradi korupcije so se sesuli finančni trgi in vlada je odstopila.

Po Meksijevem odstopu so bile pod nadzorom OVSE ponovno razpisane parlamentarne volitve, na katerih je zmagala socialistična stranka, ker ljudje niso več zaupali demokratom. Kljub vsemu te volitve niso prinesle politične stabilnosti. Zaradi borbe za oblast znotraj socialistične stranke je po letu 1997 prišlo do številnih menjav socialističnih vlad. Zaradi bombnih napadov zveze Nato na ZRJ med letoma 1998 in 1999 so Albanijo začeli preplavljati begunci s Kosova, ki so obremenili že tako krhko gospodarstvo. Novo ustavo je Albanija sprejela po referendumu novembra 1998. Ta ustava je po mnenju EU in ostalih mednarodnih organizacij v skladu z demokratičnimi standardi. Na volitvah leta 2001 so zmagali socialisti in situacija se je začela nekoliko umirjati. Na volitvah leta 2005 je zaradi korupcije znotraj socialistične vlade zmagala Demokratska stranka pod vodstvom Salija Berishe. Kljub politični nestabilnosti je bil cilj vseh postkomunističnih vlad integracija v zvezo Nato in EU. Vse so se soočale s problemom visoke stopnje nezaposlenosti, korupcije in

⁶⁷⁵ Proposal for a Council Decision on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with the Former Yugoslav Republic of Macedonia and repealing Decision 2006/57/EC. Brussels, 6.11.2007, COM(2007)659 final.

uničene infrastrukture ter z močnim organiziranim kriminalom. Nerešen status Kosova je povzročal dodatno politično nestabilnost.

Albanija je postala leta 1991 upravičena do sredstev iz programa PHARE.⁶⁷⁶ Od februarja 1992 je vključena tudi v shemo trgovinskih preferencialov skupnosti. Bila je prva država JVE, ki je z EU vzpostavila pogodbeni odnos v obliki Sporazuma o trgovini in sodelovanju, ki je bil podpisan 11. maja 1992.⁶⁷⁷ Odnos med EU in Albanijo se je poglobljajal v okviru političnega dialoga na srečanjih ministrov in srečanj Evropskega parlamenta in albanskega parlamenta. Sporazum je predvideval tudi prilagajanje albanske zakonodaje pravnemu redu Skupnosti in je predvidel finančno pomoč EU v okviru programa PHARE, ki je bila namenjena predvsem reformam v državi iz vidika izvajanja sporazuma. Ključni element sporazuma je predstavljalo »spoštovanje demokratičnih načel in človekovih pravic na temelju Helsinške sklepne listine in Pariške listine za novo Evropo«.⁶⁷⁸ Cilja sporazuma, opredeljena v 2. členu sta bila: (1) razvoj trgovinskih odnosov med pogodbenicami in (2) razvoj različnih oblik trgovinskega in ekonomskega sodelovanja.

Albanija je upala, da bo vključena v širitveni proces EU držav SVE. Leta 1995 je zaprosila za sklenitev Pridružitvenega sporazuma. Komisija je junija 1995 pripravila poročilo, v katerem je ugotovila, da Albanija ni sposobna podpisati klasičnega Evropskega sporazuma.⁶⁷⁹ Svet za splošne zadeve je na srečanju 29. in 30. januarja 1996 pozval Komisijo, da predloži formalni predlog za sklenitev drugačnega sporazuma, ki bi okrepil odnose med EU in Albanijo. Svet je 31. maja 1996 sprejel odločitev, da mora nov sporazum predstavljati pomemben korak Albanije k sklenitvi Pridružitvenega sporazuma in bi bil kot tak *sui generis*. Ko je EU sprejela novo strategijo za države JVE je Albanija upala, da bo med prvimi, ki bodo podpisale novo obliko pridružitvenega sporazuma. Svet je na sestanku junija 1999 v Luksemburgu pozval Komisijo, da pripravi poročilo o izvedljivosti pogajanj o sklenitvi SPS z Albanijo.⁶⁸⁰ Vendar je Komisija v Poročilu o izvedljivosti začetka pogajanj za sklenitev SPS ugotovila, da Albanija še ne izpolnjuje potrebnih pogojev. V poročilu je Komisija poudarila tri sklope problemov: (1) nestabilnost državnih institucij (šibka javna uprava in vladavina prava); (2) težave pri vzpostavljanju območja proste trgovine z EU zaradi pomena dohodka iz naslova uvoznih carin iz EU in (3) šibkost albanskega gospodarstva zaradi njegove odvisnosti od tuje pomoči. Komisija je povabila albansko vlado, da pripravi načrt, kako bo identificirane pomanjkljivosti odpravila.

Po tem, ko se je Evropski svet v Feiri junija 2000 odločil, da bo podelil vsem državam SPP status potencialnih kandidatk, je EU novembra 2000 sklicala srečanje na vrhu držav JVE

⁶⁷⁶ Uredba Sveta (EGS) št. 3800/91 z dne 23. decembra 1991 o spremembah Uredbe (EGS) št. 3906/89 z namenom razširitve gospodarske pomoči, tako da bo vključevala še druge države Srednje in Vzhodne Evrope. Uradni list L 357, 28/12/1991 str. 0010 – 0010.

⁶⁷⁷ Sporazum je vseboval tudi Deklaracijo o političnem dialogu in je stopil v veljavo decembra istega leta. (Agreement between the European Economic Community and the Republic of Albania, on trade and commercial and economic cooperation. OJ L 343, 25/11/1992 P. 0002 – 0009).

⁶⁷⁸ 1. člen Sporazuma med EGS in Albanijo o trgovini in sodelovanju.

⁶⁷⁹ Glej v: Commission Report On the feasibility of negotiating a Stabilisation and Association Agreement with Albania Brussels, 24 November 1999 COM 599 final, str. 4.

⁶⁸⁰ Conclusions on the development of a comprehensive policy based on the Commission Communication on the "Stabilization and Association Process for countries of South-Eastern Europe". EU General Affairs Council 2192nd Council meeting, Luxemburg, June 21-22, 1999 (točka 11).

in članic EU v Zagrebu. Na tem sestanku se je EU odločila, da bo okrepila odnose z Albanijo. Ustanovljena je bila Usmerjevalna skupina na visoki ravni med Albanijo in EU, katere naloga je bila ocenjevanje napredka Albanije pri izpolnjevanju pogojev za sklenitev SPS (Hoffmann 2005: 66). Komisija je 6. junija 2001 objavila Poročilo o izvedljivosti začetka pogajanj za sklenitev SPS, ki je bilo tokrat pozitivno, kljub temu, da Albanija še vedno ni izpolnjevala nekaterih pogojev.⁶⁸¹ Komisija je izpostavila šibke administrativne strukture in prakse, ki jih je ogrožala korupcija in bi Albaniji lahko preprečile izpolnjevanje obveznosti iz SPS. Kljub ugotovljenim pomanjkljivostim je Komisija menila, da je Albanija dokazala napredek pri izpolnjevanju pogojev in da bi začetek pogajanj pozitivno vplival na hitrost reform v državi. Svet je 11. junija 2001 na srečanju v Luksemburgu začel postopek za sklenitev SPS in pozval Komisijo, da do konca leta 2001 pripravi pogajalske smernice.⁶⁸² Svet je na srečanju 21. oktobra 2002 potrdil pogajalske smernice, ki mu jih je posredovala Komisija decembra 2001 in jo pooblastil, da z Albanijo začne postopek pogajanj za sklenitev SPS.⁶⁸³ Ustanovljeno je bilo Skupno posvetovalno telo med EU in Albanijo (*Joint Consultative Task Force EU – Albania*), ki je glavna institucija približevanja Albanije EU.⁶⁸⁴ Pogajanja za sklenitev SPS so se formalno začela 31. januarja 2003.

Svet je na predlog Komisije 14. junija 2004 sprejel Evropsko partnerstvo z Albanijo.⁶⁸⁵ Kot prednostne naloge so izpostavljene predvsem boj proti korupciji, denacionalizacija, svoboda medijev, krepitev institucij državne uprave in izvedba poštenih lokalnih volitev leta 2006. Svet je sprejel dopolnjeno Evropsko partnerstvo 30. januarja 2006.⁶⁸⁶ Tokrat je kot ključne prednostne naloge opredelil: (1) konkretne rezultate v boju proti organiziranemu kriminalu; (2) izvedbo in dopolnitev protikorupcijskega akcijskega načrta 2004–2005; (3) izvajanje zakonodaje o vračanju nepremičnin in odškodnini za nepremičnine; (4) svobodo medijev in (5) nadaljnjo krepitev upravljanja javnega sektorja.

Albanija je tretja država JVE, ki je 12. junija 2006 z EU podpisala SPS. Začasni sporazum se je začel uporabljati od 1. decembra 2006, SPS pa v času priprave tega besedila še ni stopil v veljavo.⁶⁸⁷ Iz besedila sporazuma in predvsem njegovega 1. člena, ki definira cilje pridružitve je razvidno, da je Albanija še na nekoliko nižji stopnji odnosa z EU, ker sta kot prva dva cilja pridružitve navedena krepitev demokracije in vladavine prava ter stabilizacija

⁶⁸¹ Report from the Commission to the Council On the work of the EU/Albania High Level Steering Group, in preparation for the negotiation of a Stabilisation and Association Agreement with Albania. COM/2001/0300 final (6 June 2001).

⁶⁸² General Affairs Council, Luxembourg, 11 June 2001. Annex - Review of the Stabilisation and Association Process.

⁶⁸³ General Affairs and External Relations 2458th Council meeting, Luxembourg, 21 October 2002. Western Balkan – Council conclusions.

⁶⁸⁴ Sestaja se trikrat letno in nadzira izvajanje sektorskih reform v Albaniji. Ta skupina predvsem spremlja institucionalne reforme, delovanje tržnega gospodarstva in sposobnost prevzemanja pravnega reda EU. Vzporedno se še vedno sestaja Skupni odbor EU-Albanija, ki spremlja izvajanje Sporazuma o trgovini in sodelovanju in spremlja napredek na trgovinskem področju.

⁶⁸⁵ 2004/519/ES:Sklep Sveta z dne 14. junija 2004 o načelih, prednostnih nalogah in pogojih Evropskega partnerstva z Albanijo. OJ L 223 24.06.2004 P. 0020 – 0029.

⁶⁸⁶ Sklep Sveta z dne 30. januarja 2006 o načelih, prednostnih nalogah in pogojih Evropskega partnerstva z Albanijo ter razveljavitvi Sklepa 2004/519/ES. Uradni list L 035, 07/02/2006 str. 0001 – 0018.

⁶⁸⁷ Ratificirale so ga Slovaška (6. decembra 2006), Latvija (19. decembra 2006), Slovenija (18. januarja 2007), Madžarska (3. marca 2007), Poljska (15. marca 2007), Španija (3. maj 2007), Litva (17. maj 2007), Irska (11. junij 2007), Luksemburg (4. julij 2007), Velika Britanija (16. oktobra 2007) in Estonija (17. oktober 2007).

na političnem, ekonomskem in institucionalnem področju. Komisija je v rednem poročilu o napredku za leto 2006 pohvalila Albanijo predvsem na področju boja proti korupciji.⁶⁸⁸ Za uspešno izvedbo ključnih reform bo morala izboljšati sodelovanje med vlado in opozicijo, ponovno okrepiti administrativno sposobnost državne uprave. Dodaten napredek bo morala doseči na področju pravosodja in spoštovanja človekovih pravic ter boju proti korupciji in organiziranemu kriminalu. Dopolniti bo morala zakonodajo na področju svobode medijev in jo tudi uspešno izvajati. Komisija Albanije še vedno ni ocenila kot delujoče tržno gospodarstvo, čeprav je naredila velik napredek in dosegla visoke stopnje rasti in zmanjšala inflacijo. Omogočiti mora razvoj podjetništva preko izboljšanja infrastrukture. Problem predstavlja tudi velik obseg sive ekonomije. Pri prevzemu pravnega reda bodo ključni elementi ocenjevanja napredka izvajanja SPS: javna naročila, intelektualna lastnina, informacijska družba in mediji, politika do majhnih in srednjih podjetij, kmetijstvo, ribištvo ter veterinarska in fitosanitarna kontrola.

V poročilu o napredku za leto 2007 je Komisija za Albanijo ugotovila na političnem področju podobne neskladnosti kot za Makedonijo in BiH.⁶⁸⁹ Izpostavila je predvsem pomanjkanje konstruktivnega dialoga med političnimi strankami, ki ovirajo učinkovito delovanje parlamenta. Glavni izziv za Albanijo predstavlja boj proti korupciji in organiziranemu kriminalu. Dosledno mora izvajati zakon o javnih uslužbencih in izboljšati učinkovitost javne uprave, kar bo zahtevalo tudi izboljšanje upravljanja s kadri. Komisija je izpostavila tudi problem netransparentnega financiranja političnih strank, pohvalila pa je Albanijo, ker je končno ukinila smrtno kazen v vseh okoliščinah. Komisija je izpostavila še naslednje pomanjkljivosti: slabi pogoji v zaporih in priporih, brezplačna pravna pomoč, transparentnost lastništva medijev, slaba vključenost civilne družbe v odločanje, socialna podpora ogroženim socialnim skupinam, slabe evidence podatkov o velikosti in položaju manjšin, položaj romske skupnosti. Albanijo je Komisija ocenila kot zgledno državo glede regionalnega sodelovanja. Bilateralen sporazum o imuniteti, ki ga je Albanija podpisala z ZDA ni v skladu s stališčem EU. Komisija je ocenila, da bo morala Albanija sprejeti še številne gospodarske reforme, da bo dolgoročno sposobna se spopasti s konkurenčnimi pritiski na enotnem evropskem trgu. Albanija bo morala predvsem zmanjšati zunanjetrgovinski deficit (posledica težav v energetskega sektorju), izboljšati delovanje pravosodnega sistema in javne uprave, sprejeti ukrepe za razvoj privatnega sektorja in zmanjšanja obsega sive ekonomije. Komisija je ugotovila, da se je napredek na področju boja proti organiziranemu kriminalu, carin in politike konkurence v primerjavi s prejšnjimi leti upočasnil.

Komisija je zato v dopoljenem Evropskem partnerstvu kot ključne kratkoročne prioritete opredelila naslednja področja: okrepitev administrativne sposobnosti za izvajanje določil SPS, spodbujanje konstruktivnega dialoga med političnimi strankami in nosilci reform, izboljšanje neodvisnosti sodstva, izvajanje protikorupcijske strategije za obdobje 2007 – 2013, izboljšanje volilnega postopka v skladu s priporočili OVSE, izboljšanje kakovosti in neodvisnosti državnih uslužbencev, dokončanje stečajnega postopka državne

⁶⁸⁸ Commission staff working document: Albania 2006 Progress Report. COM (2006) 649 final.

⁶⁸⁹ Commission staff working document: Albania 2007 Progress report, Brussels 6.11.2007, SEC(2007)1429.

elektrarne in privatizacija distribucijskega oddelka in konkretni rezultati boja proti korupciji.⁶⁹⁰

3.1.2.4. BiH

Po drugi svetovni vojni je bila BiH edina jugoslovanska republika, v kateri nobena etnična manjšina ni bila v večini. Jugoslovanska komunistična doktrina 'bratstva in enotnosti' je zaradi multietničnosti tej republiki dajala še posebno težo. Z razpadom SFRJ je izginil, kot se je kmalu izkazalo, lažen občutek tolerance med različnimi etničnimi skupinami prebivalcev BiH. Razglasitev neodvisnosti Slovenije in Hrvaške sta postavili BiH v neprijetno situacijo. Odločiti se je morala, ali želi ostati v jugoslovanski federaciji, za kar so se zavzemali bosanski Srbi, ali pa postati neodvisna država, za kar so se zavzemali Hrvati in Bošnjaki. Slobodan Milošević, takratni predsednik Federativne Republike Jugoslavije in Franjo Tuđman, takratni predsednik predsedstva Socialistične republike Hrvaške sta se 25. marca 1991 sestala v Karađorđevu in se dogovorila glede razdelitve BiH. Bosanski Srbi in Hrvati so njune načrte podprli. Oktobra 1991 je takratna bosanska vlada, izvoljena še v času SFRJ, kljub vsemu razglasila samostojnost in razpisala referendum o odcepitvi od Jugoslavije, ki je potekal 29. februarja in 1. marca 1992.⁶⁹¹ Voditelji treh bosanskih etničnih skupin, Alija Izetbegović, Radovan Karadžić in Mate Boban, so se 23. februarja 1992 sestali v Lizboni, da bi se dogovorili glede konfederalne ureditve republike BiH, ki bi bila razdeljena na tri etnična ozemlja po vzoru švicarskih kantonov. Izetbegović je 28. marca 1992 predlog podpisal, kasneje pa ga je zavrnil. Izetbegović je bil prepričan, da bo ZDA BiH nudila podporo, če sporazum zavrne. Bosanski parlament je 5. aprila 1992 na podlagi izida referenduma razglasil neodvisnost republike BiH. Srbski delegati so zasedanje zapustili in so v noči med 6. in 7. aprilom 1992 razglasili svojo državo Republiko Srbsko. Vojska Republike Srbske se je polastila orožja nekdanje JLA na ozemlju BiH in s podporo različnih paravojaških sil in prostovoljcev iz Srbije ter finančno podporo ZRJ uspela prevzeti oblast nad večino ozemlja BiH.

Bošnjaki in Hrvati na ozemlju BiH so se sprva skupaj borili proti Srbom, ki so zaradi boljše oboroženosti zajeli večino ozemlja, poseljenega s srbskim prebivalstvom. OZN je junija 1992 razširila mandat UNPROFOR iz Hrvaške tudi na BiH, predvsem za zaščito mednarodnega letališča v Sarajevu in zagotovitev dostave humanitarne pomoči. Leta 1993 so se začeli Bošnjaki in Hrvati boriti med seboj za ozemlje, ki ga niso zasedli Srbi. Varnostni svet OZN je na predlog nemškega zunanjega ministra Klause Kinkla 25. maja 1993 sprejel Resolucijo 827, s katerim je bilo ustanovljeno MKZNJ s sedežem v Haagu, ki je s svojim delom začelo leta 1996 in je pristojno za sojenje glede zločinov, storjenih na ozemlju nekdanje Jugoslavije od leta 1991.⁶⁹² Ker EU ni uspelo zaustaviti vojne v BiH, se je ZDA odločila posredovati v okviru Natove operacije *Deliberate Force*, s katero jim je uspelo hitro

⁶⁹⁰ Proposal for a Council Decision on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Albania and repealing Decision 2006/54/EC. Brussels, 6. 11. 2007, COM(2007)656 final.

⁶⁹¹ Bosanski Srbi so menili, da referendum ni ustaven, zato so ga bojkotirali. Volilna udeležba je bila 64%, izid pa je bil 98% za odcepitev.

⁶⁹² Resolution 827 on Tribunal (Former Yugoslavia). S/RES/827 (1993). 25 May 1993.

obrniti razmerje moči na ozemlju nekdanje Jugoslavije in so tako prisilili Srbijo, da je bila pripravljena na mirovna pogajanja.

Mirovni sporazum je bil dogovorjen 21. novembra 1995 v Daytonu v ameriški zvezni državi Ohio, formalno pa je bil podpisan 14. decembra 1995 v Parizu.⁶⁹³ Z Daytonskim sporazumom so bile ohranjene mednarodno priznane meje BiH, znotraj teh meja pa sta bili ustanovljeni dve entiteti: Federacija BiH in Republika Srbska.⁶⁹⁴ Ustanovljen je bil Svet za izvrševanje miru, imenovan je bil tudi Stalni predstavnik OZN, ki je bil hkrati tudi posebni predstavnik EU. Njegova naloga je bila nadzor nad izvajanjem civilnega dela mirovnega sporazuma.⁶⁹⁵ Varnostni Svet OZN je sprejel Resolucijo 1031, s katero je pozval države članice, da ustanovijo Sile za uresničitev - *Implementation Force* (IFOR).⁶⁹⁶ Mirovni sporazum je legaliziral vlogo Nata kot vojaškega nadzornika in upravitelja na ozemlju BiH. Države so pod vodstvom zveze Nata začele z vojaško misijo 20. decembra 1995 in ozemlje BiH razdelile na tri sektorje: severovzhodni pod nadzorom ameriških sil, severozahodni pod nadzorom britanskih sil in južni sektor (s Sarajevom, Mostarjem in Goraždami), ki je bil pod nadzorom francoskih sil. IFOR je imel enoletni mandat, ki se je nanašal na izvrševanje vojaških vidikov mirovnega sporazuma. Pri izvajanju svojih nalog je IFOR sodeloval tudi pri obnovi cest, mostov, letališč in železniških tirov. Izvajanje civilnih vidikov mirovnega sporazuma je bila naloga Visokega predstavnika za BiH, pomembno vlogo pa je imela tudi OVSE, predvsem pri pripravi in izvedbi volitev septembra 1996. IFOR so nasledile po obsegu manjše Stabilizacijske sile zveze Nato - *Stabilisation Force in Bosnia and Herzegovina* (SFOR), za preprečevanje izbruha novih sovražnosti.⁶⁹⁷ Decembra 2004 je EU izvedla vojaško operacijo Althea in nadomestila SFOR z Mirovnimi silami EU v Bosni in Hercegovini - *European Union Force in Bosnia and Herzegovina* (EUFOR), ki so imele nalogo, da utrdijo dosežke pri vzpostavitvi miru in stabilnosti ter nudijo podporo delu MKSNJ. BiH mora za napredek v evropskem integracijskem procesu v primerjavi z ostalimi državami JVE predvsem prevzeti odgovornost za odločanje in vodenje države, oziroma postopoma prevzeti naloge mednarodnih institucij, ki so po vojni skrbele za spoštovanje in izvajanje mirovnih sporazumov. Če bo Urad visokega predstavnika dejansko prenehal z opravljanjem mandata junija 2008, bo to pomenilo za BiH priznanje, da je naredila zadovoljiv napredek na področju varnosti in stabilnosti. Poleg tega mora postopoma izboljšati delovanje javne uprave na državni ravni.

Do leta 2005 je BiH uspela doseči šele 70% predvojnega BDP. Skoraj dve tretjini njenega BDP predstavlja storitveni sektor, medtem ko industrijski sektor predstavlja eno

⁶⁹³ The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, dostopno na: http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380 (5. avgust 2007).

⁶⁹⁴ Centralna vlada BiH ima skladno z mirovnim sporazumom omejene pristojnosti, ki se postopoma povečujejo. Ima dvodomni parlament. Dve tretjini poslancev je izvoljenih iz Federacije, ena tretjina pa iz Republike Srbske. Predsedstvo je rotirajoče in je sestavljeno iz treh članov. Entitete imajo svoje vlade in predsedstvo. Zadnje splošne volitve so bile 1. oktobra 2006.

⁶⁹⁵ Junija 2006 se je Svet za izvrševanje miru odločil, da bo začel s pripravami na prenehanje Urada stalnega predstavnika, ki naj bi delo končal do 30. junija 2007.

⁶⁹⁶ Security Council resolution 1035 (1995) on establishment of a UN civilian police force to be known as the International Police Task Force (IPTF) and a UN civilian office for the implementation of the Peace Agreement for Bosnia and Herzegovina. S/RES/1035 (1995). 21 December 1995.

⁶⁹⁷ Resolution 1088. Situation in Bosnia and Herzegovina. S/RES/1088 (1996), 12 December 1996.

četrtino, kmetijstvo pa 11,5%. Ima zelo odprto gospodarstvo, saj je v letu 2005 delež izvoza in uvoza blaga in storitev predstavljal 87% BDP. Bosansko gospodarstvo še vedno temelji predvsem na trgovini s surovinami, zato rast cen surovin predstavlja glavni delež rasti BDP. Privatizacija in industrializacija sta hitreje napredovali v Republiki Srbski.⁶⁹⁸ Velik problem je predstavljala tudi nezaposlenost, ki je po podatkih Eurostata za leto 2005 znašala kar 44,6%.⁶⁹⁹

BiH je postala upravičena do sredstev programa PHARE že 22. aprila 1996.⁷⁰⁰ Julija istega leta je EU sprejela tudi nov finančni program OBNOVA, ki je bil oblikovan le za države nekdanje Jugoslavije za projekte, namenjene demokratizaciji, vračanju beguncev ter povojni obnovi gospodarstva.⁷⁰¹ BiH je z EU poglobila odnose junija 1998, ko se je Svet EU sestal z bosanskim zunanjim ministrom in njegovima namestnikoma ter na bosansko pobudo sprejel Deklaracijo o posebnih odnosih med EU in BiH.⁷⁰² S to deklaracijo je bila ustanovljena Posvetovalna pogajalska skupina EU/BiH, ki je predstavljala forum za tehnično in strokovno posvetovanje na področju javne uprave in zakonodaje ter predvsem pomoč BiH pri vzpostavljanju institucij in pravnega okvira, ki bi ji omogočil oblikovati pogoje za sklenitev pogodbenega razmerja z EU. Člani te skupine so bili predstavniki Komisije in BiH na državni in entitetni ravni. Komisija je 8. marca 2000 pripravila dokument Časovni načrt pogajanj (*Road map*), prvi korak SPP, v katerem je navedla 18 reformnih ukrepov, ki jih mora izpolniti BiH, da bo Komisija začela pripravljati Poročilo o izvedljivosti pogajanj za sklenitev SPS. Ukrepi so bili razdeljeni na tri področja: politično, ekonomski in področje demokracije, človekovih pravic in vladavine prava.⁷⁰³

⁶⁹⁸ Podatki Komisije v Commission staff working document: Bosnia and Herzegovina 2006 Progress Report COM (2006) 649 final, 08.11.2006.

⁶⁹⁹ Po podatkih Svetovne organizacije dela je podatek nižji in je v aprilu 2006 znašal 31%. Še vedno je prisotna visoka stopnja neuradnih zaposlitev, vendar pa glede tega ne obstajajo uradni podatki.

⁷⁰⁰ Uredba Sveta (ES) št. 753/96 z dne 22. aprila 1996 o dopolnitvi Uredbe (EGS) št. 3906/89 z namenom razširiti gospodarsko pomoč na Bosno in Hercegovino.

⁷⁰¹ Council Regulation (EC) No 1628/96 of 25 July 1996 relating to aid for Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the former Yugoslav Republic of Macedonia. OJ L 204, 14/08/1996 P. 0001 – 0005.

⁷⁰² Declaration on Special Relations between EU and BiH. 8 June 1998. Dostopno na: <http://www.seerecon.org/Bosnia/ec/construct/C15-16.htm>.

⁷⁰³ Politični koraki: (a) sprejem volilne zakonodaje in njihovo financiranje; (b) sprejetje Zakona o državni upravi; (c) ustanovitev stalnega sekretariata Predsedstva ter odločitev glede predsedujočega Svetu ministrov (vladi); (d) sprejetje pravil in postopkov za delovanje parlamentarne skupščine; (e) vpeljava enotnega potnega lista; (f) izvajanje Zakona o službi za državne meje ter zagotoviti sredstva za njeno delovanje; (g) zagotoviti sredstva za Ustavno sodišče BiH. Ekonomski koraki: (a) ukinitvev plačilnih služb; (b) ustanovitev Državnega urada za zakladništvo; (c) ukinitvev vseh trgovinskih ovir med entitetama; (d) ustanovitev enotnega bosanskega inštituta za standardizacijo; (e) sprejem Zakona o konkurenci in zaščiti potrošnikov; (f) izvajanje zakonodaje s področja neposrednih tujih investicij. Koraki na področju demokracije, človekovih pravic in vladavine prava: (a) izvajanje lastninske zakonodaje; (b) večja zaveza k vzpostavitvi pogojev, ki bodo omogočili trajno vračanje beguncev; (c) izvajanje odločitev institucij s področja zaščite človekovih pravic ter zagotoviti financiranje za njihovo delovanje (d) sprejem in izvajanje zakonodaje s področja službe državnega tožilstva v Federaciji in Zakona o sodiščih in sodni službi v Republiki Srbski; (e) sodelovanje z Uradom stalnega predstavnika na področju storitev javne radiotelevizije na državni in entitetni ravni (*Road map for Bosnia and Herzegovina*. Europa South-East Monitor, Issue 11, May 2000. Dostopno na: <http://www.ceps.be/files/ESF/Monitor11.php>).

Marca 2002 je bil imenovan prvi posebni predstavnik EU za BiH, Lord Ashdown, ki je bil hkrati tudi Visoki predstavnik za BiH.⁷⁰⁴ EU je januarja 2003 začela s prvo Evropsko policijsko misijo - *EU Police Mission* (EUPM).⁷⁰⁵ Po dveh letih in pol ter enajstih sestankih Posvetovalne pogajalske skupine je Komisija septembra 2002 ocenila, da so priporočila iz Časovnega načrta pogajanj v glavnem dosežena. Začela se je pripravljati na pripravo Poročila o izvedljivosti pogajanj za sklenitev SPS. BiH je postala članica Sveta Evrope 24. aprila 2002. To je bil pomemben korak za poglobitev odnosov z EU, ker je bilo njeno članstvo v Svetu Evrope pogojeno s številnimi zahtevami, ki jih je sprejela Parlamentarna skupščina Sveta Evrope z Resolucijo, v kateri je podala mnenje o bosanski prošnji za članstvo.⁷⁰⁶ Pogoji, ki jih je morala BiH izpolniti šele po pristopu k Svetu Evrope so bili: (1) izpolnjevanje zavez iz mirovnih sporazumov, vključno z mirnim reševanjem sporov; (2) sodelovanje z MKSNJ, ki zahteva sodelovanje med entitetama; (3) podpis in ratifikacija številnih konvencij in sporazumov, sprejetih v okviru Sveta Evrope⁷⁰⁷ (4) sprejem in izvajanje ustavnih in zakonodajnih dopolnil, ki bodo omogočila izpolnjevanje odločitev Ustavnega sodišča o ustavnih narodih BiH ter dopolnitev volilne zakonodaje v skladu s standardi Sveta Evrope (najkasneje v enem letu po članstvu), sprejem začasnih odločitev Visokega predstavnika (najkasneje v pol leta po članstvu); (5) sprejem obsežne nacionalne zakonodaje v skladu s standardi Sveta Evrope (najkasneje v dveh letih po članstvu);⁷⁰⁸ (6) aktivno sodelovanje med institucijami na centralni in entitetni ravni pri dejavnostih na področju varovanja človekovih pravic; (7) na državni ravni mora okrepiti sodelovanje oboroženih sil v okviru skupne obrambne politike ter preoblikovati oborožene sile BiH v skladu z demokratičnim načelom nadzora nad oboroženimi silami in transparentnosti obrambnega proračuna. EU je kot del političnih pogojev te, t. i. 'po-pristopne pogoje Sveta Evrope' formalno vključila v pogoje za začetek in zaključek pogajanj za sklenitev SPS.

Komisija je 18. novembra 2003 objavila Poročilo o izvedljivosti začetka pogajanj za sklenitev SPS z BiH.⁷⁰⁹ Ugotovila je, da je BiH naredila velik napredek pri vzpostavljanju demokratičnih struktur, vladavini prava, stabilizaciji makroekonomske situacije ter sektorskih

⁷⁰⁴ Council Joint Action 2002/211/CFSP on the appointment of the EU Special Representative in Bosnia and Herzegovina, 11 March 2002. OJ L 70, 13.3.2002.

⁷⁰⁵ Council Joint Action 2002/210/CFSP on the European Union Police Mission (EUPM); Council Decision 2002/212/EC concerning the appointment of the Head of Mission/Police Commissioner of the European Union Police Mission (EUPM). OJ L 70, 13.3.2002.

⁷⁰⁶ Opinion No. 234 (2002) Bosnia and Herzegovina's application for membership of the Council of Europe. 22 January 2002.

⁷⁰⁷ Evropska konvencija o človekovih pravicah in njeni Protokoli 1, 4, 6, 7 in 12, Evropska konvencija o preprečevanju mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja ter njeni protokoli, Splošni sporazum o privilegijih in imunitetah Sveta Evrope in njegovi protokoli, Ženevska konvencija o statusu beguncev in njen protokol iz leta 1967, Evropska listina o regionalnih in manjšinskih jezikih, Evropska listina o lokalni samoupravi, Okvirna konvencija o čezmejnem sodelovanju med ozemeljskimi skupnostmi in oblastmi ter njeni protokoli, Evropska konvencija o izročitvi, Konvencija o pranju denarja, iskanju, zajetju in zaplembi postopkov iz kriminala, Konvencija o transferju obsojenih oseb, Socialna listina, Evropska konvencija o zatiranju terorizma, Evropska konvencija o prenosu postopkov v kazenskih zadevah, Evropska konvencija o kompenzaciji za žrtve nasilnih kaznivih dejanj in Evropska konvencija o kibernetiki kriminaliteti.

⁷⁰⁸ Zakon o migraciji in azilu, Zakon o priznavanju javnih listin, Zakon o združenjih in ustanovah, Zakon o državljanstvu, Kazenski zakonik in Zakonik o kazenskem postopku, Zakon o šolah in Zakon o državnih uslužbencih in vladnih institucijah.

⁷⁰⁹ Report from the Commission to the Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union. Brussels, 18.11.2003, COM(2003) 692 final.

reform. Še vedno mora dokazati, da je njena vlada sposobna prevzeti vso odgovornost za potrebne reforme. V tem poročilu je Komisija oblikovala prioritete ukrepe, ki jih je morala izvesti BiH v letu 2004. Začetek pogajanj za sklenitev SPS je Komisija pogojila z vprašanjem Mostarja in bojem proti organiziranemu kriminalu. Ko bo BiH dokazala, da je napravila viden napredek na teh področjih, bo Komisija Svetu predlagala začetek pogajanj. Seznam ostalih predlaganih ukrepov je bil zelo dolg in je vključeval: (1) izpolnjevanje luksemburških specifičnih pogojev⁷¹⁰ in po-pristopnih kriterijev Sveta Evrope; (2) učinkovitejše vodenje države;⁷¹¹ (3) učinkovitejša državna uprava;⁷¹² (4) zagotoviti delovanje Direktorata za evropsko integracijo; (5) učinkovita zagotovila za spoštovanje človekovih pravic;⁷¹³ (6) učinkovito sodstvo;⁷¹⁴ (7) boj proti kriminalu, organiziranemu kriminalu: na ravni države doseči sposobnost izvajanja zakonodaje in zagotovitev zadostnih sredstev Državni agenciji za informiranje in zaščito ter Ministrstva za varnost BiH, nadaljevati s strukturnimi reformami policije z vidika njene racionalizacije; (8) zagotoviti ustanovitev in primerno delovanje institucij na področju azila in migracij; (9) carinska in davčna reforma, skladno s priporočili Visokega predstavnika;⁷¹⁵ (10) sprejem in izvajanje proračunske zakonodaje (večletno načrtovanje proračuna in začetek priprave državnega računa); (11) sprejem ukrepov za beleženje vseh prihodkov države na različnih ravneh vlade, vključno z dotacijami in drugimi oblikami mednarodne pomoči; (12) izvajanje Zakona o statistiki ter oblikovanje učinkovitega statističnega sistema; (13) vzpostavitev celostne trgovinske politike; (14) izvedba Akcijskih načrtov entitet za obnovo električnega trga; (15) ustanovitev Sveta za varstvo konkurence, sprejem določil za medsebojno priznavanje proizvodov v pravnem redu BiH, izvedba konsistentnega in učinkovitega javnega naročanja v celotni državi, ukinitve vseh dvojnih (entitetnih) licenc in drugih administrativnih omejitev za ponudnike storitev, vključno s finančnimi ter oblikovanje enotnega bosanskega registra podjetnikov in (16) sprejem zakonodaje in delovanje neodvisnega enotnega državnega sistema radio-televizijskega oddajanja. Komisija je v poročilu izrazila upanje, da bi Svetu predlagala začetek pogajanj v drugi polovici leta 2004, napredek pa je seveda odvisen od BiH same. Komisija je v okviru Posvetovalne pogajalske skupine predlagala tudi okrepitev političnega dialoga. Omenila je, da je potencialni status kandidatke odvisen tudi od izpolnjevanja pogojev, ki so izven pristojnosti Komisije. Ti se nanašajo predvsem na reforme, ki so potrebne za izvajanje mirovnih sporazumov in se nanašajo na obrambne sile in obveščevalno službo ter reformo mestne uprave Mostar. Prav tako bo pomembno sodelovanje BiH z Visokim predstavnikom/posebnim

⁷¹⁰ Glej opombo 566.

⁷¹¹ Pogoj vključuje izvajanje zakona o Vladi in Zakona o ministrstvih, redno zasedanje vlade in parlamenta, izvedbo Akcijskega načrta 2003 – 2004 glede prioritarnih reform ter pripravo konsolidiranega načrta dela vlade na državni ravni, ki se odraža tudi s političnimi prioritetami v proračunu BiH.

⁷¹² Oblikovanje učinkovite državne uprave, priprava akcijskega načrta za reformo državne uprave z jasno razmejitvijo pristojnosti, financiranje in sodelovanje z agencijami na državni in entitetni ravni.

⁷¹³ Sprejem in izvajanje manjkajoče zakonodaje za vračanje beguncev, sprejem in izvajanje zakonodaje o Skladu BiH za vračanje beguncev, prenos institucij za zaščito človekovih pravic v pristojnost BiH, prenos pristojnosti Zbornice za človekove pravice na Ustavno sodišče, prevzem odgovornost na državni ravni za imenovanje in delovanje ombudsmana in združevanje pristojnosti državnega in entitetnega ombudsmana.

⁷¹⁴ Sprejem zakonodaje za ustanovitev enotnega sodnega in tožilskega sveta BiH, pristojnega za imenovanje entitetnih sodnikov, krepitev neodvisnosti sodstva, zagotoviti sredstva in zaposlenost na državnem sodišču.

⁷¹⁵ Decision of the High Representative on Establishing the Indirect Tax Policy Commission February 12, 2003. Dostopno na: http://www.ohr.int/decisions/econdec/default.asp?content_id=29240 (22. marec 2007).

predstavnikom EU. Komisija bo v oceni pred začetkom pogajanj za sklenitev SPS upoštevala tudi izpolnjevanje teh pogojev, ker bo BiH z njihovim izpolnjevanjem dokazala, da je demokratična država.

Svet je 14. julija 2004 sprejel Sklep s katerim je potrdil prvo Evropsko partnerstvo z BiH in med prednostne naloge uvrstil predvsem predlagane ukrepe Komisije iz Poročila o izvedljivosti pogajanj za sklenitev SPS.⁷¹⁶ Komisija je 21. oktobra 2005 Svetu predlagala začetek pogajanj za sklenitev SPS z BiH in mu posredovala predlog za pogajalske smernice.⁷¹⁷ Komisija je ugotovila, da je BiH dosegla zadovoljiv napredek v izvajanju predlaganih reform iz poročila o izvedljivosti pogajanj, ki ga je objavila novembra 2003 in tudi pri izvajanju kratkoročnih ukrepov iz Evropskega partnerstva. Poudarila je, da mora nadaljevati s sodelovanjem z MKSNJ, sprejeti manjkajočo zakonodajo na področju javnega radiotelevizijskega oddajanja ter zagotoviti izvajanje reforme policije. Neizpolnjevanje teh pogojev bi lahko preprečilo začetek pogajanj za sklenitev SPS. Svet je na srečanju 21. novembra 2005 potrdil pogajalske smernice in pooblastil Komisije za začetek pogajanj.⁷¹⁸ Pogajanja o sklenitvi SPS so se formalno začela 25. novembra 2005 v Sarajevu. Svet je 30. januarja 2006 na predlog Komisije sprejel Sklep o sklenitvi dopolnjenega Evropskega partnerstva, ki je kot ključne prednostne naloge vključeval: (1) popolno sodelovanje z MKSNJ in prijetje vseh obdolžencev MKSNJ, ki so še na svobodi; (2) popolno izvajanje Sporazuma o prestrukturiranju policije iz oktobra 2005; (3) sprejem potrebne zakonodaje na področju javne radiotelevizije na ravni držav in entitet ter začetek izvajanja sprejete zakonodaje; (4) zagotovilo o ustreznem financiranju in usposobljenosti vseh ministrstev in ustanov na državni ravni; (5) sprejem in začetek izvajanja akcijskega načrta za reformo javne uprave in (6) vzpostavitev notranjega trga v celotni BiH.⁷¹⁹

EU je januarja 2006 podaljšala mandat EUPM še za dve leti, kar pomeni, da BiH vsaj toliko časa ne bo izpolnjevala političnih pogojev za dokončanje pogajanj o SPS. Večji del SPS je že dogovorjen, sklenitev sporazuma pa bo odvisna od napredka pri sodelovanju z MKSNJ, reformo policije in zakonodajo na področju radijskega oddajanja. V rednem poročilu o napredku BiH za leto 2006 je Komisija na področju političnih pogojev opazila napredek na področju vladavine prava in utrditve demokracije, kar je BiH dokazala na splošnih volitvah 1. oktobra 2005.⁷²⁰ Pohvalila je tudi sprejem Strategije reforme javne uprave. Dodatni napredek Komisija pričakuje na področju reforme policije, sodelovanju z MKSNJ, zakonodaje na področju radijskega oddaja in reforme javne uprave. BiH bo morala sprejeti tudi ustavno

⁷¹⁶ Sklep Sveta 2004/515/ES z dne 14. junija 2004 o načelih, prednostnih nalogah in pogojih Evropskega partnerstva z Bosno in Hercegovino. OJ L 221, 22/06/2004 P. 0010 – 0016.

⁷¹⁷ Communication from the Commission to the Council on the progress achieved by Bosnia and Herzegovina in implementing the priorities identified in the "Feasibility study on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilization and Association Agreement with the European Union (COM (2003) 692 final)", Brussels, 21.10.2005, COM (2005) 529 final.

⁷¹⁸ Conclusions on Western Balkan. 2691st Council meeting. General Affairs and External Relations. External Relations. Brussels, 21-22 November 2005.

⁷¹⁹ Council Decision 2006/55/EC of 30 January 2006 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Bosnia and Herzegovina and repealing Decision 2004/515/EC. OJ L 35 of 07.02.2006

⁷²⁰ Commission staff working document: Bosnia and Herzegovina 2006 Progress Report COM (2006) 649 final, 08.11.2006.

reformo, ki bo omogočila delovanje institucij tako na ravni države kot ravni entitet. Na ekonomskem področju so pomanjkljivosti BiH predvsem neuravnotežena zunanja trgovina, počasna privatizacija, slabo podjetniško okolje in upravljanje družb. Na področju harmonizacije zakonodaje bo ključnega pomena predvsem napredek na področjih prostega pretoka blaga in storitev, državnih pomoči, majhnih in srednjih podjetij, zaposlovanja, izobraževanja, okolja in statistike. BiH mora izvesti konkretne ukrepe za doseg enotnega trga znotraj države ter na splošno okrepiti administrativno sposobnost za prevzem pravnega reda.

Evropski parlament je 13. februarja 2006 sprejel resolucijo o prihodnosti BiH, v kateri je poudaril, da mora biti napredek v pogajanjih za sklenitev SPS odvisen od sposobnosti treh skupnosti Bošnjakov, Srbov in Hrvatov, da se dogovorijo glede skupnega programa institucionalnih reform.⁷²¹ Napredek BiH mora biti odvisen predvsem od sposobnosti domačih politikov, da prevzamejo odgovornost in lastništvo nad procesom približevanja EU. V tem kontekstu je Evropski parlament pozval Visokega predstavnika EU, da svoja pooblastila uporablja čim bolj omejeno in na ta način omogoči razvoj demokratičnih institucij. Evropski parlament je poudaril, da reforma ustave ni pogoj *per se*, vendar pa bo zaključek pogajanj za sklenitev SPS odvisen od izpolnjevanja vseh ukrepov iz Evropskega partnerstva. Evropski parlament je mnenja, da je BiH v fazi prehoda vzpostavitve miru v fazo graditve države in oblikovanja ustreznega zakonodajnega okvira. Na področju vračanja beguncev je Evropski parlament izrazil zaskrbljenost predvsem glede Posavine, kjer BiH še ni zagotovila primernih pogojev za vrnitev vseh, ki bi si to želeli. Parlamentarne volitve oktobra 2006 bodo ključnega pomena za prihodnost odnosa med BiH in EU. EU je Evropski parlament pozval k postopnemu sproščanju viznega režima, ker je to pomemben element približevanja med članicami in BiH.

Svet EU je na sestanku 15. maja 2006 izrazil razočaranje nad napredkom BiH, saj parlament ni sprejel ustavne reforme. BiH je pozval k izvajanju načrtovanih reform, ki bodo omogočile državi, da bo dosegla evropske standarde.⁷²² BiH v letu 2006 ni naredila nobenega večjega napredka, ker so se politične stranke ukvarjale s predvolilno kampanjo za volitve oktobra 2006. Ozračje v tej kampanji je pokazalo, da je nacionalizem še vedno zelo razširjen in da etnične skupine ne sodelujejo zadovoljivo. Komisar za širitev Olli Rehn je v svojem govoru pred EP, 14. marca 2007, izrazil razočaranje zaradi počasnega napredka v reformnem procesu BiH. Izjavil je, da bo zaključek pogajanj za sklenitev SPS odvisen predvsem od reforme policije in sodelovanja z MKSNJ. Podprl je tudi poslanko Evropskega parlamenta, ki je v svojem poročilu zahtevala, da Svet okrepi pritisk na BiH, predvsem na Republiko Srbsko, da nadaljuje z načrtovanimi reformami glede reforme policije.⁷²³

V poročili o napredku za leto 2007 je Komisija ugotovila, da se je napredek BiH predvsem glede doseganja političnih pogojev upočasnil in da so reforme ogrožene zaradi

⁷²¹ European Parliament Resolution P6_TA(2006)0065: Outlook for Bosnia and Herzegovina. OJ EU 2006/C 290 E, pp. 401–404.

⁷²² Council conclusions on the Western Balkan (2728th External relations Council meeting, Brussels, 15 May 2006, točka 5).

⁷²³ Report with a proposal for a European Parliament recommendation to the Council on Bosnia-Herzegovina. Committee on Foreign Affairs. Rapporteur: Doris Pack. 6.2.2007 Final A6-0030/2007.

okrepitve nacionalistične retorike, ki se pojavlja v politični razpravi⁷²⁴ BiH po mnenju Komisije ni izvedla ključnih prioritetnih reform iz Evropskega partnerstva, med katerimi je Komisija najbolj izpostavila reformo policije. BiH ni pokazala zadostne administrativne in institucionalne usposobljenosti, da bi lahko prevzela odgovornost za proces upravljanja nad državo. Zato je bil podaljšan mandat posebnega predstavnika EU/visokega predstavnika za BiH do 30. junija 2008. Glavne pomanjkljivosti BiH na političnem področju so slaba koordinacija dela vlade na ravni države, neučinkovitost tako zakonodajne kot tudi izvršilne oblasti, neučinkovit sodni sistem, slab napredek v boju proti korupciji, nepopolno izvajanje mednarodnih konvencij s področja varovanja človekovih pravic, slabi pogoji v zaporih, okrepitev verske nestrpnosti, zakonodaja na področju svobode izražanja in medijev, pomanjkljiv dialog med državo in civilno družbo, nezadovoljivi pogoji za socialno in ekonomsko integracijo beguncev ter položaj romske manjšine. Glede regionalnega sodelovanja BiH izpolnjuje pogoje, sodelovanje z MKSNJ pa je le zadovoljivo in ga bo morala BiH za dokončanje pogajanj za sklenitev SPS sodelovanje okrepiti. Izpolnila je večino po-pristopnih pogojev Sveta Evrope, vendar je izvajanje ratificiranih dokumentov v praksi slabo. Prav tako kot za ostale države, je Komisija negativno ocenila podpis bilateralnega sporazuma o imuniteti z ZDA. Na ekonomskem področju je BiH prav tako zaostala za ostalimi državami regije in bo morala narediti še znaten napredek, da se bo v dolgoročnem obdobju sposobna spopasti s pritiski konkurence na enotnem trgu. V BiH še vedno ni splošnega konsenza o temeljih gospodarske politike, kar je še posebej očitno v Federaciji. Velik problem predstavljajo tudi ovire prostemu pretoku med entitetama. Neučinkovita administracija še dodatno onemogoča razvoj privatnega sektorja, prisoten je velik del sive ekonomije. Komisija je ocenila, da bo za zaključek pogajanj o sklenitvi SPS ključno vlogo odigrala predvsem okrepitev državne uprave.

Komisija je zato v dopolnjenem Evropskem partnerstvu kot ključne kratkoročne prioritete opredelila naslednja področja: sprejem zakonodaje, ki bo omogočila reformo policije na državni in entitetni ravni ter začetek izvajanja reforme, popolno sodelovanje z MKSNJ, sprejem zakonodaje na področju radiodifuzije v Federaciji in izvajanje nove zakonodaje, izvajanje reforme javne uprave, ki je bila sprejeta leta 2006 ter zagotovitev zadostnih finančnih virov za delovanje institucij na državni ravni, okrepitev administrativne sposobnosti za izvajanje SPS, spodbujanje sprave med državljani in državami regije in dokončna ureditev mejnih vprašanj, viden napredek pri oblikovanju enotnega gospodarskega prostora znotraj BiH (zagotovljen prost pretok kapitala, storitev, blaga in oseb), zmanjševanje strukturnih pomanjkljivosti na trgu delovne sile in sprejem drugih ukrepov za zmanjševanje nezaposlenosti ter sprememba ustave, s katero bi BiH zagotovila pogoje za spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin.⁷²⁵

⁷²⁴ Commission staff working document: Bosnia and Herzegovina 2007 Progress report, Brussels 6.11.2007, SEC(2007)1430.

⁷²⁵ Proposal for a Council Decision on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Bosnia and Herzegovina and repealing Decision 2006/55/EC. Brussels, 6. 11. 2007, COM(2007)657 final.

3.1.2.5. Srbija

V povojni Jugoslaviji njenemu predsedniku Josipu Brozu Titu ni uspelo zadovoljiti vseh etničnih želja Srbov, ki so bili najštevilnejši jugoslovanski narod. Vprašanje madžarske in albansko-muslimanske manjšine v Srbiji je bilo rešeno z ustanovitvijo avtonomnih pokrajin Vojvodine in Kosova, ki sta omogočili politični in kulturni razvoj teh ozemelj in onemogočili srbski neposredni nadzor nad madžarsko manjšino v Vojvodini in albansko manjšino na Kosovu. Poleg tega jim ni uspelo vključiti ozemelj BiH, ki so bila naseljena s srbskim prebivalstvom. Tito je menil, da bodo znotraj socialistične federacije izginila etnična rivalstva. Glavni problem SFRJ, ki se je pokazal po smrti Tita, je bil nacionalizem, ki je postajal vedno močnejši v Sloveniji in na Hrvaškem, Srbija pa se je soočala z naraščajočim albanskim nacionalizmom na Kosovu. Zaradi avtonomije so Albanci v času SFRJ razvili lastno politično in kulturno avtonomijo in po Titovi smrti začeli zahtevati svojo republiko. V začetku leta 1987 je postal vodja srbske komunistične stranke Slobodan Milošević, ki je zagovarjal pravice Srbov izven Republike Srbije ter centralizacijo države. Uspel je vsiliti srbsko kontrolo na Kosovu in si zagotovil podporo črnogorske in vojvodinske politične elite. Zveza komunistov Slovenije je postala glavna zagovornica decentralizacije in konfederativne ureditve. Ko so bili njeni predlogi ustavnih reform na zasedanju Zveze komunistov Jugoslavije (ZKJ) januarja 1990 zavrženi, so slovenski delegati zapustili zasedanje, julija 1990 pa so kosovski delegati skupščine ZKJ razglasili Kosovo za ločeno ozemlje znotraj jugoslovanske federacije.

Po slovenskem referendumu o neodvisnosti, 27. junija 1991, je ES vodila pogajanja o premirju z JLA in dogovorjen je bil trimesečni odlok izvedbe samostojnosti. Vpliv na dogodke v Jugoslaviji je imel tudi propad komunističnih režimov v Evropi, ki se je dogajal vzporedno z razpadom SFRJ. Na volitvah ZRJ 9. decembra 1990 je zmagala socialistična stranka pod vodstvom Miloševića. Zagovarjala je srbski nacionalizem in prevzela nadzor nad Srbijo, vključno s Kosovom, Vojvodino in Črno goro.⁷²⁶ Mednarodna skupnost je podpirala ozemeljsko celovitost Jugoslavije in mirno rešitev konflikta med centralisti in konfederalisti. ES in ZDA sta sprejeli odločitev, da ne bosta priznali Slovenije in Hrvaške, če se bosta enostransko odcepili iz jugoslovanske federacije. Tudi SZ je podpirala Miloševića, ki se je osredotočil na republike, v katerih so živele srbske manjšine. S pomočjo JLA je bilo na Hrvaškem vzpostavljeno avtonomno ozemlje Krajina.⁷²⁷ Mirovne sile OZN, ki so na Hrvaško prispеле do marca 1992, so imele za nalogo ločitev ozemelj pod srbskim nadzorom in vojaške vojske in paravojaških oboroženih skupin. Jugoslovanska vojska se je ob prihodu mirovnih sil OZN iz Hrvaške umaknila v BiH, kjer se je situacija začela zaostrovaťi po referendumu februarja 1992. Srbija in Črna gora sta 27. aprila 1992 oblikovali lastno državo ZRJ. Za predsednika je bil izvoljen Slobodan Milošević. Začela se je vojna v BiH, zaradi katere je bila ZRJ v hudi gospodarski krizi, soočala se je z visoko nezaposlenostjo in korupcijo, zato je bil Milošević primoran podpreti mirovni načrt v BiH. ZRJ se ni soočala le z notranjimi ekonomskimi težavami, temveč tudi s političnimi: osamosvojitvenimi težnjami Črne gore,

⁷²⁶ Na volitvah je sodelovalo več kot 50 različnih strank in 32 predsedniških kandidatov. Miloševićeva socialistična stranka Srbije je prejela 2/3 glasov in 194 od 250 sedežev v skupščini.

⁷²⁷ Hrvaška je bila na napad julija 1991 nepripravljena. Boji so trajali sedem mesecev in izgubila tretjino ozemlja od Slavonije proti zahodu, ozemlja ob meji z BiH ter del Dalmacije.

albansko večino na Kosovu ter muslimani v Sandžaku, madžarsko manjšino v Vojvodini ter neodvisno Makedonijo. Ker SČG ni izpolnjevala nobenega od luksemburških pogojev in je bil Milošević glavni na seznamu vojnih zločincev, se njeni odnosi z EU niso okrepili še kar nekaj časa.⁷²⁸

Prelomnica v odnosih z EU so predstavljale predsedniške volitve septembra 2000, ko je Vojislav Koštunica s podporo koalicije opozicijskih strank (Demokratske opozicije Srbije - DOS) premagal Slobodana Miloševića. Sledila je t. i. buldožerska revolucija, s katero se je končala oblast Slobodana Miloševića.⁷²⁹ Decembra 2000 je DOS na parlamentarnih volitvah pridobila večino sedežev v Parlamentu. Šele sestop Miloševića z oblasti je omogočil srbski vladi, da je začela konstruktivno sodelovati z MKSNJ. Marca 2002 sta Srbija in Črna gora pod pokroviteljstvom EU podpisali Beograjski sporazum o preoblikovanju državne zveze.⁷³⁰ Sprejeli sta novo Ustavo, ki je stopila v veljavo februarja 2003 in je v 60. členu predvidela možnost odcepitve po triletnem prehodnem obdobju. Po osamosvojitvi Črne gore, ki jo je razglasila 3. junija 2006, je postala Srbija pravna naslednica Državne zveze SČG. Srbija je 15. junija 2006 uradno priznala Črno goro kot neodvisno državo in z njo mirno uredila bilateralne zadeve. Srbski parlament je 30. septembra 2006 sprejel novo Ustavo. Prve parlamentarne volitve so potekale 21. januarja 2007. Tadeusz Iwinski, vodja delegacije Parlamentarne skupščine Sveta Evrope, je po o volitvah izjavil, »...da način izvedbe volitev v Srbiji dokazuje, da je država naredila velik napredek pri zagotavljanju svobode izražanja volje volivcev...«. Goran Lenmarker, predsednik Parlamentarne skupščine OVSE pa je izjavil, da je bil "osebno prevzet in ponosen v imenu srbskega naroda zaradi profesionalnih in dobro organiziranih volitev".⁷³¹

Srbija je z EU začela sodelovati od leta 2001 v okviru Posvetovalne pogajalske skupine EU-ZRJ, ki se je kasneje preimenovala v Razširjen stalni dialog SČG.⁷³² Naloga te skupine je bila pregled situacije v ZRJ z vidika izpolnjevanja pogojev, ki jih je morala izpolniti, preden bi Komisija začela s pripravo Poročila o izvedljivosti pogajanj za sklenitev SPS.⁷³³ Med letoma 2002 in 2003 je SČG sprejela temeljno ustavno reformo, s katero je bila

⁷²⁸ Vir: <http://www.eubusiness.com/Serbia/serbia-country-profile/?searchterm=28%20april%202004> (10. september 2007).

⁷²⁹ Buldožerska revolucija je naziv za niz dogodkov v letu 2000, ki so dosegli višek 5. oktobra 2000 s padcem Miloševićevega režima. Ime je dobila zaradi voznika buldožerja, s katerim je napadel stavbo RTV Srbije, ki je veljala za simbol Miloševićeve nedemokratske vladavine. Ta dan je proti Miloševiću protestiralo več kot 100.000 ljudi, ki so vdrli v srbski parlament. Policija tokrat protestnikov ni poskušala razgnati, posamezni policisti pa so se celo pridružili razjarjeni množici. Vojska, ki ji je Miloševiću ukazal zlomiti odpor ljudstva, mu je odrekla podporo. Milošević je bil tako primoran priznati poraz na volitvah.

⁷³⁰ Agreement on Principles of Relations between Serbia and Montenegro within the State Union. Belgrade, 14th March 2002. Dostopno na: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/73447.pdf (12. maj 2007).

⁷³¹ Office for Democratic Institutions and Human Rights – Elections. Press release. Serbia's elections in line with international standards, says international observation mission. Dostopno na: http://194.8.63.155/odihr-elections/item_1_23040.html (22. april 2007).

⁷³² Prvo srečanje je bilo v 23. julija 2001 v Beogradu.

⁷³³ Delo skupine je bilo prekinjeno zaradi preoblikovanja ZRJ v Državno zvezo SČG in se je nadaljevalo med julijem 2002 in julijem 2003. Ker se je odnos med EU in SČG okrepil, se je pokazala potreba po poglobitvi odnosa med EU in SČG. Julija 2003 je bil ustanovljen je nov mehanizem sodelovanja – Razširjen stalni dialog z nalogo spremljati izvajanje priporočil Komisije iz Poročila o izvedljivosti pogajanj za sklenitev SPS. Po razpadu Državne zveze SČG je nadaljeval z delom v dveh ločenih skupinah.

oblikovana Državna zveza SČG. Ustavno listino je sprejela 4. februarja 2003, poleti 2003 pa Akcijski načrt za oblikovanje enotne trgovinske politike in notranjega trga. Komisija se je na osnovi teh dveh dokumentov odločila, da bo začela pripravljati Poročilo o izvedljivosti pogajanj za sklenitev SPS. Priprava poročila se je zavlekla, ker SČG ni pravočasno izvedla akcijskega načrta. Svet je 14. junija 2004 sprejel Sklep o Evropskem partnerstvu s SČG.⁷³⁴ Ker je Komisija želela pospešiti integracijo SČG v EU, je predlagala »dvostrani pristop« pogajanj za sklenitev SPS, ki ga je Svet potrdil 11. oktobra 2004.⁷³⁵ Ta pristop je predvideval sklenitev enotnega SPS, ki bi ga podpisale državna skupnost in obe republiki. Pogajanja z vsako republiko so potekala ločeno na področju trgovine, ekonomskih politik in ostalih politik, ki so skladno z Ustavno listino ostale v pristojnosti posameznih članic državne skupnosti.⁷³⁶ Nov pristop je tako upošteval zapleteno ustavno razdelitev pristojnosti. Svet je pozval vladi obeh republik, da izkoristita ta ločen pristop in tako vplivata na pozitivno oceno Komisije, ko bo naslednje leto pripravila Poročilo o izvedljivosti začetka pogajanj.

Komisija je Poročilo o izvedljivosti pogajanj za sklenitev SPS objavila 12. aprila 2005.⁷³⁷ V poročilu je podala pozitivno oceno glede pripravljenosti SČG za začetek pogajanj in predlagala Svetu, da sprejme odločitev o začetku pogajanj. Komisija je poudarila, da bo pred začetkom in v času pogajanj za sklenitev SPS preverjala sodelovanje SČG z MKSNJ. V kratkoročnem obdobju je od SČG pričakovala viden napredek pri izvajanju Ustavne listine glede razdelitve pristojnosti med državno skupnostjo in republikama ter koordinacije med republikama v dvostranem postopku pogajanj. Državna zveza mora nujno sprejeti pravni okvir za parlamentarne volitve. Okrepiti mora delovanje zakonodajne in izvršilne veje oblasti, predvsem tistih institucij, ki so odgovorne za harmonizacijo pravnega reda. Na področju spoštovanja človekovih in manjšinskih pravic mora zagotoviti ustrezno izvajanje zavez, ki jih je prevzela v okviru Sveta Evrope (po-pristopni kriteriji). Obe republiki morata okrepiti administrativno sposobnost na področju konkurence, pravic intelektualne lastnine, javnih naročil, carinske in davčne politike in izvajati reformo pravosodja in policije ter pokazati konkretne rezultate na področju boja proti korupciji. Komisija je želela tudi, da nadalje razjasni delitev pristojnosti na področju varovanja intelektualne lastnine, lastninskih pravic, standardizacije, viznega režima, azila ter mejnega nadzora. Komisija se je zavezala, da bo v primeru, da republiki ne bosta izvajali predlaganih ukrepov, predlagala Svetu odložitev oziroma ustavitve pogajanj za sklenitev SPS. Izvajanje ukrepov bo Komisija preverjala v okviru Razširjenega stalnega dialoga, znotraj katerega je nameravala ustanoviti posebne sektorske skupine.

⁷³⁴ Sklep Sveta z dne 14. junija 2004 o načelih, prednostnih nalogah in pogojih Evropskega partnerstva s Srbijo in Črno goro, vključno s Kosovom, kakor je opredeljeno z Resolucijo Varnostnega sveta Združenih narodov 1244 z dne 10. junija 1999 (2004/520/ES)

⁷³⁵ 2609th Council Meeting, External relations. Luxembourg, 11 October 2004. Conclusions – Western Balkan – Serbia and Montenegro.

⁷³⁶ V pristojnosti na državni ravni so ostala naslednja področja: mednarodno politično sodelovanje, ne-ekonomske mednarodne zaveze (kot npr. sodelovanje z MKSNJ), spoštovanje človekovih in manjšinskih pravic, regionalno sodelovanje in obrambna politika, intelektualna lastnina, standardizacija in certifikacija ter področje pravosodja in notranjih zadev, na katerem imata republiki ločene pristojnosti le glede izvedb.

⁷³⁷ Communication from the Commission on the preparedness of Serbia and Montenegro to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union Brussels, 12.4.2005, COM(2005) 476 final.

Evropsko partnerstvo je bilo dopolnjeno 30. januarja 2006 in je upoštevalo spremembo statusa Kosova, ki je bilo od leta 1999 na podlagi Resolucije 1244 pod začasno mednarodno upravo OZN in so zato prednostne naloge, ki jih mora izvesti obravnavane ločeno.⁷³⁸ Ta dokument ne zajema vseh nalog, temveč le prednostne. Ko bodo le-te izpolnjene, bo Komisija pripravila dopolnjen dokument in vključila nove prioritete, ki zahtevajo boljšo usklajenost potencialne kandidatke. Ključne kratkoročne prednostne naloge dopolnjenega partnerstva so: (1) popolno spoštovanje Ustavne listine in zagotavljanje učinkovitega delovanja državne skupnosti; (2) konstruktiven pristop glede razdeljevanja pristojnosti med državno zvezo in republikama; (3) stalno prizadevanje za izvajanje reform javne uprave; (4) odločno prizadevanje za izvedbo reforme sodstva, da se zagotovi njegova neodvisnost, strokovnost in učinkovitost; (5) učinkovit demokratičen nadzor vojske s krepitvijo parlamentarnega nadzora in vzpostavitev preglednega finančnega upravljanja; (6) polno sodelovanje z MKSJ in (7) popolno spoštovanje Resolucije Varnostnega sveta OZN 1244 in okrepitev dialoga s Prištino glede rešitve statusa Kosova.

Srbija je v okviru Državne skupnosti SČG začela pogajanja za sklenitev SPS 10. oktobra 2005 in je v pogajanjih hitro napredovala. Pogajanja so bila 3. maja 2006 prekinjena, ker je glavna tožilka MKSNJ, Carla Del Ponte, objavila negativno poročilo o sodelovanju Srbije. Njena ocena je bila negativna, ker Beograd ni bil pripravljen locirati, prijeti in izročiti Ratka Mladića. Ker Srbija ni izpolnjevala bistvenega političnega pogoja, je bila Komisija dolžna predlagati ustavitev pogajanj. Svet je na sestanku 15. maja 2006 ugotovil, da Srbija ne sodeluje v zadostni meri z MKSNJ in je zato podprl odločitev Komisije glede preklica pogajanj za sklenitev SPS. Svet je pozval Srbijo, ki je še vedno potencialna kandidatka, naj ta pogoj izpolni, da se bodo lahko pogajanja o sklenitvi SPS končala skladno z urnikom, ki ga je predlagala Komisija.⁷³⁹ Na tem srečanju je Svet pozval SČG, da se vzdržita kakršnihkoli enostranskih ukrepov v procesu razdruževanja državne zveze, Srbijo pa, da upoštevata izid veljavnega referendumu v Črni gori.

Komisija je Srbijo v rednem poročilu za leto 2006 pohvalila za odgovorno ravnanje po referendumu v Črni gori in razpadu državne skupnosti.⁷⁴⁰ Tudi na področju regionalnega sodelovanja je zgledna država JVE. Po mnenju Komisije nova ustava predstavlja določen problem predvsem glede neodvisnosti sodstva. Srbija mora okrepiti boj proti korupciji, učinkovito izvajati nadzor nad vojsko ter doseči polno sodelovanje z MKSNJ. Prav tako mora zavzeti konstruktivni pristop do reševanja kosovskega vprašanja. Na ekonomskem področju mora Srbija nujno sprejeti davčno reformo, okrepiti podjetniški sektor, preoblikovati družbena podjetja, izvesti stečajne postopke in privatizacijo. Velik napredek je po mnenju Komisije dosegla na področju prevzema pravnega reda EU, dodaten napredek pa bo morala doseči predvsem na naslednjih področjih: obdavčitev, državne pomoči, javna naročila, intelektualne pravice, zaščita potrošnikov, varna hrana, okolje, informacijska družba in finančna kontrola.

⁷³⁸ Sklepa Sveta z dne 30. januarja 2006 o načelih, prednostnih nalogah in pogojih Evropskega partnerstva s Srbijo in Črno goro, vključno s Kosovom, kakor je opredeljeno z Resolucijo Varnostnega sveta Združenih narodov 1244 z dne 10. junija 1999, ter razveljavitvi Sklepa 2004/520/ES (2006/56/ES)

⁷³⁹ Council conclusions on the Western Balkan (2728th External relations Council meeting, Brussels, 15 May 2006, točke 1-3.

⁷⁴⁰ Commission staff working document: Serbia 2006 Progress Report. COM(2006) 649 final. Brussels, 8.11.2006, str. 6.

Srbija je 29. oktobra 2006 izvedla referendum glede sprejema nove ustave, kar je EU pohvalila. Evropski svet je na srečanju 12. do 13. decembra 2006 potrdil nadaljnjo podporo Srbiji na njeni poti k članstvu v EU. Srbske oblasti je spodbudil, da naj si še bolj prizadevajo za izpolnjevanje potrebnih pogojev, zlasti za celovito sodelovanje z MKSNJ. Poudaril je še, da se bo glede na dobro institucionalno usposobljenostjo po oživitvi pogajanj za sklenitev SPS, Srbija hitro približala ostalim državam.⁷⁴¹ Pogajanja za sklenitev SPS so bila obnovljena 13. junija 2007, po tem, ko je Srbija dokazala svojo resno namero glede popolnega sodelovanja z MKSNJ. Pogajanja so se zaključila 7. oktobra 2007 s parafiranjem SPS.

Komisija je v rednem poročilu o napredku Srbije za leto 2007⁷⁴² ugotovila, da politična razprava o Kosovu krepi pojav nacionalizma in slabi politični konsenz. Kljub temu, da je Srbija dokončala pogajanja za sklenitev SPS, bo morala za njegov podpis izkazati popolno sodelovanje z MKSNJ, ki bo omogočilo prijetje vseh pobeglih osumljencev za vojne zločine. Tu bo ključno mnenje glavne tožilke MKSNJ. Srbska državna uprava je na zadovoljivi ravni. Okrepiti bo morala še koordinacijo evropskih zadev, zagotoviti učinkovit parlamentarni nadzor vlade in dopolniti zakonodajo na področju obrambe. Srbija zaostaja predvsem pri izvajanju reforme pravosodja, saj trenutno veljavni zakonodajni okvir še vedno ne zagotavlja neodvisnosti sodstva. Tudi korupcija v Srbiji še vedno predstavlja resen problem, ki se ga bo morala srbska vlada lotiti bolj sistematično predvsem na področju finančne kontrole in javnih naročil. Še vedno so prisotne etnične napetosti med albansko etnično skupnostjo in srbskim prebivalstvom, etnične delitve pa so se okrepile predvsem v Sandžaku. Tudi romska manjšina še ne uživa zadovoljivih pogojev za življenje in delo. Glede regionalnega sodelovanja je Komisija pozvala Srbijo, da pristopi k reševanju vprašanja statusa Kosova na bolj konstruktiven način. Na ekonomskem področju je Srbija po mnenju Komisije naredila napredek v smeri tržnega gospodarstva in bi lahko srednjeročno bila sposobna spopasti se s konkurenčnim pritiskom na enotnem trgu, če bo nadaljevala z izvajanjem reform. Zmanjševanje inflacije omogoča stabilno okolje za delovanje gospodarstva.⁷⁴³ Tudi v procesu privatizacije državnih bank je Srbija naredila velik napredek, ki se izraža v visoki konkurenčnosti bank. Ekonomska integracija Srbije z EU se je povečala: še vedno rastejo tuje investicije in trgovinska izmenjava. Kljub dobrim ekonomskim kazalcem pa je stopnja nezaposlenosti še vedno zelo visoka in jr posledica neprožnega trga delovne sile in sistemov socialnega varstva.⁷⁴⁴ Tudi v Srbiji je velik delež sive ekonomije odgovoren za počasnejšo rast in gospodarski razvoj države ter je posledica neustreznega izvajanja zakonodaje.

Komisija je zato v dopolnjenem Evropskem partnerstvu kot ključne kratkoročne prioritete opredelila naslednja področja: popolno spoštovanje obveznosti v okviru SPS, popolno sodelovanje z MKSNJ, konstruktivna vključenost v pogajanja glede dokončne ureditve statusa Kosova in sodelovanje z začasno samoupravo v Prištini, zagotavljanje izvajanja ustave v skladu z EU standardi, nadaljevanje z reformo javne uprave, okrepitev delovanja pravosodja ter zagotavljanje njegove neodvisnosti, okrepitev boja proti korupciji na

⁷⁴¹ Evropski svet, Bruselj, 14 -15 Decembar 2006, Sklepi predsedstva, točka 15.

⁷⁴² Commission staff working paper: Serbia 2007 Progress report. Brussels 6.11.2007, SEC(2007)1435.

⁷⁴³ Rekordna inflacija je bila v Srbiji zabeležena v letu 2001 in je dosegla 93,3%, v letu 2006 pa je Komisija v mnenju o napredku za leto 2007 zabeležila 11,7% inflacijo.

⁷⁴⁴ V let 2006 je po podatkih Komisije znašala 21%.

vseh ravneh ter razvoj celostnega sistema finančne kontrole javnih financ ter dokončanje privatizacije ali stečajnih postopkov podjetij v državni oziroma družbeni lasti.⁷⁴⁵

3.1.2.6. Črna gora

V SFRJ je imela Črna gora status samostojne republike, člani črnogorske Zveze komunistov pa so podpirali srbske centraliste. Ko je SFRJ razpadla, so podprli Miloševića in se pridružili Srbiji v ZRJ, ki se je leta 2003 preimenovala v SČG. Črnogorska vlada je zahtevala neodvisnost, vendar sta se Srbija in Črna gora s posredovanjem EU odločili, da oblikujeta novo konfederalno državno zvezo SČG in 4. februarja sprejeli novo ustavo. Ta je v 60. členu predvidevala možnost, da lahko vsaka od dveh držav po treh letih na podlagi predhodnega referendumu zahteva popolno samostojnost.⁷⁴⁶ Črna gora je na podlagi tega določila 21. maja 2006 razpisala referendum. EU je predlagala Črni gori, da določi višji prag za uspeh na referendumu na 55%, kar je Črni gori tudi uspelo in je 3. junija 2006 razglasila neodvisnost. Dva dni kasneje je tudi parlament Srbije razglasil neodvisnost Srbije, s čimer je dokončno razpadla državna zveza SČG. Opazovalci OVSE so potrdili, da je referendum potekal skladno z demokratičnimi standardi.⁷⁴⁷ Črnogorski parlament je 3. junija 2006 sprejel Deklaracijo o neodvisnosti.⁷⁴⁸ V dokumentu je potrdil, da bo Črna gora spoštovala vse mednarodne pogodbe in sporazume, ki jih je podpisala v okviru državne zveze SČG in se zavezal, da bo pospešil proces približevanja EU. Sledil je postopek pristopanja k mednarodnim organizacijam. Sodelujoča država OVSE je postala 22. junija 2006, OZN 28. junija 2006 in Svet Evrope 11. maja 2007.

Svet EU je 12. junija 2006 sprejel odločitev, s katero je priznal neodvisnost Črne gore. Vse države članice EU so se odločile, da bodo s Črno goro vzpostavile diplomatske odnose in potrdile njeno evropsko perspektivo.⁷⁴⁹ EU je morala zato prilagoditi svoj pristop do novo nastale države. Komisija je 12. julija 2006 Svetu posredovala osnutek pogajalskih smernic za sklenitev SPS s Črno goro. Svet jih je sprejel 24. julija 2006 in pooblastil Komisijo, da obnovi pogajanja s Črno goro. Prve parlamentarne volitve v Črni gori so potekale 11. septembra 2006. Jean-Charles Gardetto, vodja delegacije Parlamentarne skupščine Sveta Evrope je izjavil, da "...so te volitve potrdile, da se je Črna gora zavezala k demokraciji in načelom Sveta Evrope...«, Jorgen Grunnet, vodja misije OVSE Urada za demokratične institucije in človekove pravice pa je dodal, da bo Črna gora morala odpraviti še nekatere pomanjkljivosti, vendar je volitve ocenil na splošno kot dobro organizirane in v večjem delu skladne z

⁷⁴⁵ Proposal for a Council Decision on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Serbia including Kosovo as defined by United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999 and repealing Decision 2006/56/EC. Brussels, 6.11.2007, COM(2007)660 final.

⁷⁴⁶ Ivošević, Zoran (2006) Ustav izašao iz okvira v Danas, 15. junij 2006, dostopno na: <http://danas.co.yu/20060615/dijalog1.html> (22. marec 2007).

⁷⁴⁷ Poročilo OVSE dostopno na spletni strani OVSE: http://www.osce.org/odihr/item_12_18560.html (23. april 2007).

⁷⁴⁸ Deklaracija o nezavisnosti Crne gore. Dostopno na: <http://www.sdp.cg.yu/index1.php?module=1&sub=5> (23. april 2007).

⁷⁴⁹ 2737th Council Meeting, External Relations, Luxembourg, 12 June 2006. Conclusions – Montenegro.

demokratičnimi načeli. Pripomnil je le, da se mora Črna gora predvsem znebiti »slabih navad«.⁷⁵⁰

Pogajanja za sklenitev SPS so se začela že 10. oktobra 2005 v okviru Državne skupnosti SČG in so temeljila na 'dvoirnem pristopu' v tehničnem, ne pa političnem smislu. To pomeni, da so potekala ločeno za posamezna vsebinska področja v pristojnosti posamezne republike. Sporazum bi bil enoten dokument, ki bi ga podpisale državna zveza in obe republiki. Pogajanja so bila 5. maja 2006 prekinjena zaradi nezadovoljivega sodelovanja Srbije z MKSNJ. Komisija je 26. septembra 2006 obnovila pogajanja s Črno goro in jih nadaljevala na podlagi že doseženih rezultatov v dvoirnih pogajanjih. Pogajanja so se končala 15. marca 2007 s parafiranjem SPS. Sporazum je bil podpisan 10. oktobra 2007, v veljavo pa bo stopil, ko bo končan ratifikacijski postopek.

V tretjem letnem poročilu o napredku za leto 2006 je Komisija prvič pripravila ločeno poročilo za Črno goro.⁷⁵¹ Kot ključni izziv za Črno goro je izpostavila izboljšanje administrativne sposobnosti, ki ji bo omogočila učinkovito izvajanje SPS. Na političnem področju bo morala izboljšati učinkovitost vlade, parlamenta in državne uprave. Sodni sistem je še vedno šibek, korupcija in organiziran kriminal pa ostajata ključna problema. Sprejeti bo morala Ustavo, ki bo skladna z evropskimi standardi. Na ekonomskem področju po mnenju Komisije Črna gora dosega dobro gospodarsko rast, ki pa je odvisna od omejenega števila sektorjev. Trg delovne sile ostaja rigidna in se sooča z visoko stopnjo nezaposlenosti. Zakonodajni okvir še vedno ne omogoča rasti podjetniškega sektorja. Tudi na področju prevzema pravnega reda je Črna gora še v zelo zgodnji fazi.

Skladno s pričakovanji je bilo redno poročilo o napredku Črne gore za leto 2007 dokaj negativno.⁷⁵² Komisija je pohvalila novo ustavo, ki jo je Črna gora sprejela oktobra 2007, ker je v skladu s standardi EU. Največji problem v Črni gori predstavlja slaba administrativna usposobljenost in korupcija, ki predstavlja za Črno goro resen problem pri izpolnjevanju političnih in ekonomskih pogojev. Komisija je izpostavila predvsem problem netransparentnega financiranja političnih strank, postopek javnih naročil, neučinkovitost in pristranskost sodstva, vlogo varuha človekovih pravic, nezadovoljive pogoje za vračanje beguncev in razseljenih oseb ter romske manjšine. Komisija je ugotovila, da med vlado in nevladnimi organizacijami še vedno obstajajo napetosti. Na področju regionalnega sodelovanja je Črna gora zgledna država, ki ima dobre odnose z vsemi sosednimi državami. Komisija je podala negativno mnenje glede podpisa bilateralnega sporazuma o imuniteti, ki ga je tudi Črna gora podpisala z ZDA. Po mnenju Komisije se bo Črna gora na ekonomskem področju šele dolgoročno sposobna spopasti s konkurenčnimi pritiski na enotnem trgu, njen največji problem pa trenutno predstavlja velik proračunski deficit, počasna rast industrijskega sektorja in visoka stopnja nezaposlenosti (približno 30% v letu 2005), medtem ko je njen

⁷⁵⁰ Office for Democratic Institutions and Human Rights – Elections. Press release Montenegrin elections largely in line with international standards but challenges remain, international observers say. Dostopno na: http://www.osce.org/odihr-elections/item_1_20433.html (12. april 2007).

⁷⁵¹ Commission staff working document. Montenegro 2006 Progress Report COM (2006) 649 final, Brussels, 08.11.2006

⁷⁵² Commission staff working document Montenegro 2007 Progress report, Brussels 6.11.2007, SEC(2007)1434.

finančni sektor še popolnoma nerazvit. Črna gora ni delujoče 'tržno gospodarstvo', saj ji to onemogočajo neustrezne administrativne strukture in postopki in znaten delež sive ekonomije.

3.1.2.7. Kosovo (pod upravo Resolucije Varnostnega sveta OZN 1244)

Josip Broz Tito je po koncu druge svetovne vojne Kosovu podelil status avtonomne pokrajine, ki ga je s spremembo Ustave SFRJ leta 1989 Kosovo izgubilo. Pod vodstvom Kosovske demokratične zveze, politične stranke Ibrahima Rugove so Albanci na Kosovu ustanovili svojo skupščino, ki je 2. julija 1990 sprejela deklaracijo o Kosovu, kot samostojni republiki v okviru federacije. Srbi so prepovedali delovanje kosovske skupščine, njeni člani pa so morali zbežati v tujino. Zaradi vojne v BiH je Srbija postala mednarodno izolirana in ne glede na morebitne upravičene argumente ni imela podpore mednarodne skupnosti. Po neuspehu mirovnih pogajanjih v Rambouilletu so se v spor vključile sile zveze Nato, da bi preprečile eskalacijo konflikta.⁷⁵³ Varnostni svet OZN je 10. junija 1999 sprejel Resolucijo 1244, s katero je ustanovil Začasno misijo Združenih narodov na Kosovu – *UN Interim administration Mission in Kosovo* (UNMIK) in odobril prisotnost mednarodnih vojaških sil pod imenom Sile za Kosovo - *Kosovo Force* (KFOR).⁷⁵⁴ UNMIK je imel mandat za vzpostavitev miru, demokracije, stabilnosti in samouprave Kosova. Vodja administracije UNMIK je posebni predstavnik Generalnega sekretarja OZN. Odgovoren je za delovanje Pisarne za vladavino prava ter Oddelka za civilne zadeve. Pomagata mu dva namestnika: prvi za demokratizacijo in razvoj institucij ter drugi za obnovo in ekonomski razvoj. Finančna sredstva za delovanje uprave zagotavlja EU. Maja 2001 je bil sprejet nov ustavni okvir za Kosovo, na podlagi katerega so bile 28. februarja 2002 ustanovljene začasne institucije samouprave: skupščina, predsednik, vlada, sodišča in druge institucije, vključno z varuhom človekovih pravic. Kljub temu, da je posebni predstavnik prenesel nekatera pooblastila na začasne institucije, si je pridržal številna pooblastila, predvsem na področju mednarodnih odnosov in vladavine prava ter odgovornost za Kosovo v celoti. UNMIK je sestavljen iz štirih stebrov: (1) humanitarna pomoč pod vodstvom Visoke komisije OZN za begunce (iztekla se je junija 2000); (2) javna uprava (pod vodstvom OZN); (3) demokratizacija in vzpostavitev institucij (pod vodstvom OVSE) in (4) gospodarska obnova in razvoj (pod vodstvom EU).

Prve demokratične volitve na Kosovu so potekale novembra 2001, druge pa oktobra 2004. Na teh volitvah je sodelovalo več kot 30 strank, volitev se je udeležila le slaba polovica volivcev. Zmagala je Zveza za prihodnost Kosova, ki je oblikovala vladno koalicio z Demokratično stranko Kosova (LDK). Predsednik vlade je postal Ramush Haradinaj, ki je po obtožbi MKSNJ, da je vojni zločinec, odstopil marca 2005. Nadomestil ga je Bajram Kosumi.

⁷⁵³ Pogajanja med obema sprtima stranema pod vodstvom generalnega sekretarja zveze Nato Javierja Solane so se začela 6. februarja 1999 in so bila 19. marca 1999 prekinjena brez dogovora. Nobena od sprtih strani ni sprejela pogajalskih načel kontaktne skupine: Albanci se niso strinjali s predlogom, da Kosovo ostane del Srbije, Srbija Kosovu ni bila pripravljena zagotoviti statusa avtonomije, kot ga je Kosovo imelo na temelju ustave iz leta 1974. 18. marca 1999 so albanska, ameriška in britanska delegacija podpisale sporazum (*Rambouillet Accords*), srbska in ruska delegacija pa sta podpis zavrnili. Milošević je predvideval, da se članice zveze Nata ne bodo strinjale glede uporabe sile. Po neuspehu pogajanj so se umaknili vsi uslužbenci OVSE, srbski parlament pa 23. marca 1999 sprejel predlog glede kosovske avtonomije in se strinjal z civilnim delom sporazuma, ne pa z vojaškim, ki ga je označili za okupacijo sil zveze Nata. 24. marca 1999 je Nato začel z zračnimi napadi na Srbijo.

⁷⁵⁴ Resolution 1244 (1999) Adopted by the Security Council at its 4011th meeting, on 10 June 1999.

Generalni sekretar OZN je 10. novembra 2005 imenoval Marttija Athisaarija, nekdanjega finskega predsednika vlade, za posebnega odposlanca OZN glede prihodnjega statusa Kosova. Pod njegovim vodstvom potekajo pogajanja v okviru Kontaktne skupine, ki temeljijo na Programu za ureditev statusa.⁷⁵⁵ Kontaktno skupino sestavljajo Francija, Nemčija, Italija, Velika Britanija, ZDA in Ruska federacija.

Komisija je v letnem poročilu za leto 2006 ocenila, da nerešeno statusno vprašanje Kosovu onemogoča napredek v izpolnjevanju političnih pogojev.⁷⁵⁶ Državna uprava Kosova je šibka in ne zagotavlja vladavine prava. Prav tako ni opaznega napredka na področju pravosodja. Tudi stanje na področju spoštovanja manjšinskih pravic ni zadovoljivo, pogoji za vračanje beguncev in razseljenih oseb so še vedno neustrezni. Korupcija je široko razširjena praksa. Na ekonomskem področju je Komisija opazila omejen napredek glede privatizacije podjetij v družbeni lasti. Problem na Kosovu predstavljata predvsem visoka inflacija in pomanjkanje investicij v proizvodnjo. Glavni gospodarski razvoj po letu 1999 se je odvijal le na področju trgovine, maloprodaje in gradbeništva. Produktivnost kmetijskega sektorja je zaradi majhnosti kmetij in pomanjkanja tehničnega znanja izjemno nizka. Komisija je opazila napredek na področju prevzema pravnega reda, vendar pa se sprejeta zakonodaja ne izvaja. Mednarodne sporazume pod pokroviteljstvom Pakta stabilnosti v imenu Kosova podpisuje UNMIK.⁷⁵⁷

Kosovo zaradi nerešenega statusnega vprašanja ne more biti vključeno v formalni SPP proces, zato je EU za vzpostavljanje in nadgrajevanje dialoga med Kosovom in EU vzpostavila poseben mehanizem, imenovan »Mehanizem za sledenje SPP« - *SAP Tracking Mechanism* (STM), ki predstavlja forum za politično in strokovno razpravo o napredku Kosova pri izvajanju Evropskega partnerstva, hkrati pa omogoča Srbiji, da se približuje EU z drugačno hitrostjo.⁷⁵⁸ Znotraj tega foruma poteka koordinacija aktivnosti med Komisijo, UNMIK in začasnimi institucijami samouprave. Prvi sestanek STM je potekal 13. marca 2003 v Prištini. Na tem sestanku so bila identificirana ključna področja, na katerih mora Kosovo sprejeti in izvesti reforme, da se bo lahko aktivno vključilo v proces evropske integracije. Izboljšati mora predvsem delovanje parlamenta, da bo lahko pravočasno sprejemal zakonodajo za izvedbo reform. Izboljšati mora učinkovitost sodišč in preprečiti političen vpliv na lokalna sodišča. Okrepiti mora sodelovanje manjšin v državni upravi in zagotoviti njeno depolitizacijo. Šolski učbeniki morajo biti dopolnjeni tako, da bodo nepristranski in v skladu s standardi Evropskega sveta. Nujne so tudi ekonomske reforme, ki bodo pomagale Kosovu, da ne bo odvisno od tuje pomoči.

Evropski svet je že na srečanju v Solunu junija 2003 potrdil, da je Kosovo vključeno v okvir SPP. Svet je 21. februarja 2005 je ponovno pozval vse institucije EU, da uporabijo elemente politike širitve, ki so se izkazali za uspešne pri zagotavljanju stabilnosti in miru, tudi

⁷⁵⁵ UNSC statement S/2005/709.

⁷⁵⁶ Commission staff working document: Kosovo (under UNSCR 1244) 2006 Progress Report. COM (2006) 649 final. Brussels, 08.11.2006.

⁷⁵⁷ Podpisal je že bilateralni sporazum o prosti trgovini z Albanijo, z BiH se še pogaja, medtem, ko so se pogajanja z Makedonijo končala 28. junija 2006.

⁷⁵⁸ Komisija je v Prištini odprla posebno pisarno za zveze v okviru delegacije Komisije v Srbiji. Več na spletni strani pisarne: http://www.delprn.ec.europa.eu/en/eu_and_kosovo/stm.htm (24. maj 2007).

za Kosovo.⁷⁵⁹ Komisija je zato 20. aprila 2005 sprejela Sporočilo z naslovom Evropska prihodnost Kosova, s katerim je poglobila svoje zaveze do Kosova.⁷⁶⁰ Predvsem je želela prekiniti izolacijo Kosova v evropskem integracijskem procesu držav JVE. Zavezala se je, da bo posvetila posebno pozornost specifičnim potrebam Kosova, mu pomagala pri razvoju in reformah ter se aktivno vključila v razpravo na visoki ravni z glavnimi mednarodnimi akterji. Politično vodstvo Kosova je pozvala, da zagotovi izvajanje osnovnih predpogojev za poglobitev odnosa z EU, ki so spoštovanje demokratičnih načel, človekovih pravic, zaščita manjšin, vladavina prava, tržno gospodarstvo in sprejem evropskih vrednot. Kosovo mora še pred formalno vključitvijo v SPP postati demokratična multi-etnična družba. Evropska perspektiva bi po mnenju Komisije pozitivno vplivala na mir in stabilnost Kosova in celotne regije. V sporočilu se je Komisija osredotočila na ekonomske vidike razvoja, vzpostavitev institucij, finančno pomoč in regionalno sodelovanje. Vse to naj bi preprečilo, da bi Kosovo ostalo odvisno od tuje pomoči ter povečalo možnost za tuje investicije.

Svet je 30. januarja 2006 sprejel dopolnjeno Evropsko partnerstvo za SČG, v katerem je vključeno tudi Kosovo.⁷⁶¹ Ključne prednostne naloge, ki jih mora uprava UNMIK izvesti so: (1) zagotoviti dosledno spoštovanje pravne države in voditi politiko popolne nesprejemljivosti glede korupcije, organiziranega kriminala in finančnega kriminala; (2) zagotoviti demokratično upravljanje javnih storitev in omogočiti njihov dostop vsem prebivalcem in vzpostaviti neodvisno javno upravo; (3) pospešiti reformo lokalne samouprave in pri tem upoštevati mnenja in interese vseh skupnosti na Kosovu; (4) ustvariti okolje, ki bo omogočalo etnično strpnost in trajnostno sožitje etičnih skupin; (5) ustvariti pogoje za naložbe, trgovino, zaposlovanje in gospodarsko rast v prid vseh skupnosti; (6) zagotoviti polno sodelovanje z MKSNJ in (7) v celoti spoštovati Resolucijo Varnostnega sveta OZN 1244 in pospešiti konstruktiven dialog z Beogradom.

V rednem poročilu o napredku za leto 2006 je Komisija ugotovila določen napredek pri prenosu odgovornosti načasne institucije samouprave. Ugotovila je pomanjkljivosti glede izvajanja načela vladavine prava, ki je posledica nerešenega vprašanja statusa Kosova. Šele rešitev vprašanja statusa bo Kosovu omogočila osnovo za demokratični razvoj. Vendar je Komisija poudarila, da mora Kosovo vzpostavljati in krepiti svoje institucije še pred pridobitvijo statusa. Napredek je opazen glede vloge Skupščine, na splošno pa je administrativna sposobnost Kosova zelo šibka. Kosovo je ustanovilo Sodni svet, vendar sodstvo ni neodvisno od političnega vpliva, ki ga ima Skupščina. Kot odgovor na prioritete Evropskega partnerstva je vlada sprejela načrt za boj proti korupciji ter ustanovila Agencijo za boj proti korupciji, vendar to ni pripomoglo k zmanjšanju problema korupcije, ki je na Kosovu zelo močno ukoreninjena. Komisija kot problem izpostavila tudi neenakopraven položaj etničnih manjšin in prisotnost netolerantnosti do etničnih manjšin v vseh sferah družbenega življenja. Glede izpolnjevanja pogojev regionalnega sodelovanja Kosovo izvaja

⁷⁵⁹ 2641st Council meeting External Relations Brussels, 21 February 2005.

⁷⁶⁰ Communication from the Commission: A European Future for Kosovo, Brussels, 20.4.2005, COM(2005) 156 final.

⁷⁶¹ Sklepa Sveta z dne 30. januarja 2006 o načelih, prednostnih nalogah in pogojih Evropskega partnerstva s Srbijo in Črno goro, vključno s Kosovom, kakor je opredeljeno z Resolucijo Varnostnega sveta Združenih narodov 1244 z dne 10. junija 1999, ter razveljavitvi Sklepa 2004/520/ES (2006/56/ES).

ukrepe za doseg prioritete iz Evropskega partnerstva. Na področju ekonomskega razvoja pa je Kosovo naredilo zelo majhen napredek.

V rednem poročilu o napredku za leto 2007 je Komisija ugotovila določen napredek Kosova pri izpolnjevanju političnih pogojev.⁷⁶² Po njeni oceni so institucije začasne samouprave opravile svoje naloge, kljub temu pa začasna uprava OZN še vedno nosi končno odgovornost zakonodajne in izvršilne oblasti. Komisija je kot glavne politične izzive v prihodnosti Kosova izpostavila: krepitev vladavine prava, oblikovanje protikorupcijske politike, boj proti organiziranemu kriminalu in krepitev dialoga med etničnimi skupinami. Po mnenju Komisije nobena veja oblasti ne deluje zadovoljivo, kar je seveda posledica nerešenega statusa Kosova. Tudi spoštovanje človekovih pravic in zaščita manjšin je na Kosovu še daleč od standardov EU in je slabo na vseh ocenjevanih področjih: pravice žensk, otrok, lastninske pravice, begunci in razseljene osebe, manjšine (Romi, Aškali in egipčanske skupnosti). Na področju regionalnega sodelovanja Kosovo deluje glede na omejitve zaradi nerešenega statusa konstruktivno. Glede sodelovanja z MKSNJ je sicer naredil manjši napredek, toda glavni problem po mnenju Komisije na tem področju predstavlja ustrahovanje prič. Na ekonomskem področju pa Kosovo še dolgo ne bo sposobno spopasti se s konkurenčnim pritiskom na enotnem evropskem trgu.

Komisija je v okviru predloga za dopolnitev Evropskega partnerstva za Srbijo vključila aneks 3, v katerem je opredelila naslednje ključne prioritete za Kosovo: konstruktivno sodelovanje s srbsko vlado pri reševanju vprašanja statusa in tesno sodelovanje z mednarodnimi in EU misijami pri pripravi na popolno izvajanje rešitve glede statusa, ko bo le-ta sprejeta, popolno sodelovanje z MKSNJ, zagotovitev popolnega spoštovanja vladavine prava, človekovih pravic in zaščite manjšin, netolerantnost do korupcije ter organiziranega in finančnega kriminala, vzpostavitev profesionalne javne uprave, izboljšanje reforme samouprave in izboljšanje njene administrativne sposobnosti, oblikovanje vzdušja pomiritve, medetnične tolerantnosti ter vzdrževanja multietničnosti Kosova in boj proti kakršnemukoli med-etničnemu kriminalu, oblikovanje družbe brez diskriminacije in nadaljevanje krepitev lastninskih pravic, dostopa do sodišč ter vzpostavljanje pogojev za razvoj podjetništva.⁷⁶³

3. 2. PRIMERJALNA ANALIZA

Strategija širitve, ki jo EU uporablja za države JVE, je za načelo pogojevanja članstva vpeljala nekatere novosti, vendar je ohranila vse širitvene kriterije, načela in pogoje, ki jih je EU uporabljala v predhodnih širitvah. Ko se je po četrti širitvi močno povečalo število članic, je zavzetost držav in državljanov EU za širitev močno upadla. Za razliko od širitvene strategije za Turčijo, EU za države JVE ponovno uveljavlja skupinsko dinamiko širitvenega procesa, vendar v primerjavi s širitvijo na države SVE EU tokrat močneje poudarja posamično obravnavo. Države JVE bodo zato morda podpisale ločene pogodbe o pristopu, za kar si še najbolj prizadeva Hrvaška, pri tem pa jo podpirajo tudi države članice.

⁷⁶² 2007 Regular Report

⁷⁶³ Annex 3: Priorities for Kosovo under UNSCR 1244. Proposal for a Council Decision on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Serbia including Kosovo as defined by United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999 and repealing Decision 2006/56/EC. Brussels, 6.11.2007, COM(2007)660 final.

Bistvena novost, ki jo je SPP uvedel za države JVE, je prenos pogojevanja članstva v zgodnejšo fazo odnosov med državo prosilko in EU. EU je za države JVE oblikovala kompleksno pogojevanje, ki so ga države prosilke sprejele kot legitimnega že takoj po svojem nastanku oziroma pred mednarodnim priznanjem.

Za razvoj načela pogojevanja članstva so bili najpomembnejši luksemburški pogoji za začetek in zaključek pogajanj za sklenitev SPS. Ko posamezna država JVE podpiše SPS in zadovoljivo izvaja določila iz sporazuma, lahko postane država kandidatka oziroma Svet obravnava njeno prošnjo za članstvo. Vendar pa je sedaj status kandidatke, enako kot za Turčijo, nujen, vendar ne zadosten pogoj za začetek pristopnih pogajanj, ki so pogojena predvsem z dokazom o nepovratnosti izpolnjevanja političnih pogojev in izpolnjevanjem obvez iz SPP in Evropskih partnerstev. Status kandidatke in veljaven SPS imata trenutno le Hrvaška in Makedonija, s pristopnimi pogajanjmi pa je začela le Hrvaška. Vse ostale države imajo še vedno status potencialne kandidatke. Med njimi imata trenutno z EU podpisan SPS še Albanija in Črna gora, pogajanja za sklenitev sporazuma pa je končala tudi Srbija. BiH je pogajanja za sklenitev sporazuma začela, toda še vedno ne izpolnjuje političnih pogojev za njihovo dokončanje in je zato trenutno zadnja država JVE v vrsti za članstvo v EU. Poseben primer predstavlja nerešeno statusno vprašanje Kosova, kar mu onemogoča izpolnitev pogojev za sklenitev ločenega SPS, vendar je EU že uvedla dvotirni širitveni proces, ki mu omogoča, da je kljub nerešenemu statusu vključen v proces evropske integracije.

3.2.1. KRONOLOGIJA ŠIRITVENIH DOGODKOV IN DOLŽINA PROCESA ŠIRITVE

Kronologija širitvenih dogodkov je tudi v širitvenem procesu držav JVE ostala pomanjkljivo pravno definirana, zato se je trend dopolnjevanja širitvenega postopka v praksi dodatno utrdil. V primerjavi s četrto širitvijo širitveni postopek držav JVE vključuje več faz pogojevanja in je enak kot za Turčijo, torej enak za vse države prosilke v istem časovnem obdobju. Prehajanje iz ene širitvene faze v drugo je pogojeno s specifičnimi pogoji, njihovo izpolnjevanje pa ocenjuje Komisija na temelju v naprej oblikovanih meril, ki jih je sprejel Svet sočasno s pogoji. Kljub temu ocena glede izpolnjevanja pogojev zajema tudi širši kontekst širitvenega procesa posamezne države prosilke, saj prehod iz ene faze v drugo EU uporablja tudi kot stimulacijo za okrepitev že začelih reform. To je še posebej pomembno za države JVE, saj jih je razvoj dogodkov po koncu hladne vojne zaznamoval in oddaljil od držav SVE. Značilnost širitvenega procesa za države JVE je, da EU uporablja načelo pogojevanja v zgodnejši fazi širitvenega procesa. Vsi luksemburški pogoji, ki jih je sprejel Svet in se nanašajo na začetek in zaključek pogajanj za sklenitev SPS so politični, edina izjema je pogoj »začeti prve korake v gospodarski reformi«. ⁷⁶⁴ Evropski svet je državam prosilkam JVE podelil nov status potencialne kandidatke, ki formalno ni pogoj za začetek pogajanj za sklenitev SPS. Pomeni le zavezo EU, da prosilko namerava sprejeti za članico, statusa kandidatke pa ji še ne more podeliti, ker ne izpolnjujejo političnih pogojev za oddajo prošnje za članstvo. ⁷⁶⁵ Če je želela EU narediti izpolnjevanje pogojev za sklenitev SPS

⁷⁶⁴ 8. splošni luksemburški pogoj – glej opombo 566.

⁷⁶⁵ SČG npr. še tri leta po pridobitvi statusa potencialne kandidatke ni bila sprejeta v Svet Evrope, medtem, ko so druge postale članice še pred pridobitvijo tega statusa. Njihove demokracije še niso bile dovolj utrjene, da bi izpolnile pogoje iz 1. odstavka 6. člena Pogodbe EU.

sprejemljive, je morala državam prosilkam ponuditi ustrezno motivacijo – članstvo, kar je storila s podelitvijo tega novega statusa. Tudi ratifikacija SPS ni pogoj za napredovanje v pristopnem procesu, vendar pomeni politično pomemben korak in predvsem test glede pripravljenosti posameznih držav članic na sprejem posamezne države prosilke. Status kandidatke pomeni priznanje tesnejšega odnosa med državo in EU, ko je možnost 'veto igralcev' zelo natančno opredeljena, in je nujen, vendar še ne zadosten pogoj za začetek pristopnih pogajanj. Za začetek pogajanj mora kandidatka dokazati zadovoljivo izpolnjevanje kopenhagenskih pogojev, kar pomeni premik tudi na področje ekonomskega pogojevanja. Poleg izpolnjevanja političnih pogojev je pogoj za začetek pristopnih pogajanj ocena Komisije, da je država prosilka sposobna izpolniti ekonomske pogoje v srednjeročnem obdobju treh do štirih let.

Sam postopek pristopnih pogajanj je enak kot v predhodnih širitvah. Novost predstavlja le možnost prekinitve katerekoli faze širitvenega procesa v primeru, da država kandidatka preneha izpolnjevati katerega od pogojev za začetek pristopnih pogajanj. Odločitev o prekinitvi pristopnih pogajanj sprejme Svet s kvalificirano večino na predlog Komisije. Postopek za prekinitve je enak v pogajanjih za sklenitev SPS in v pristopnih pogajanjih. Pristopna pogajanja se formalno začnejo na medvladni konferenci držav članic in države pristopnice, na kateri si obe strani izmenjata splošna pogajalska izhodišča. Po formalnem začetku sledi analitičen pregled in ocena usklajenosti nacionalne zakonodaje države kandidatke s pravnim redom EU (*screening*), ki ga mora v celoti prevzeti do dneva pristopa.⁷⁶⁶ Po pregledu zakonodaje mora kandidatka za vsako posamezno poglavje pripraviti svoje pogajalsko izhodišče, v katerem poda izjavo o pripravljenosti na prevzem pravnega reda ter izpostavi morebitna vprašanja, za katera bo zaprosila za prehodna obdobja. Po končanem analitičnem pregledu pripravi Komisija poročilo. Odločitev o odprtju posameznega poglavja sprejmejo države članice v okviru Sveta na podlagi ocene pripravljenosti države kandidatke. Nato se začnejo vsebinska pogajanja glede pogojev, pod katerimi bo kandidatka prevzela pravni red tega poglavja, vključno z morebitnimi prehodnimi obdobji.⁷⁶⁷ Evropski parlament je redno obveščen o poteku pristopnih pogajanj. Ko je vsebinski del za posamezno poglavje dogovorjen in država kandidatka izpolnjuje pogoje za njegovo zaprtje, je poglavječasno zaprto. Poglavje se lahko ponovno odpre oziroma je dokončno zaprto šele, ko so končana pogajanja glede vseh poglavij. Če kandidatka do podpisa Pogodbe o pristopu preneha izpolnjevati pogoje za zaprtje posameznega poglavja, se poglavje lahko ponovno odpre. To se lahko zgodi tudi, kadar EU sprejme nove pomembne predpise na tem področju. Če EU ugotovi, da država kandidatka resno krši načela svobode in demokracije, spoštovanje človekovih pravic ter temeljnih svoboščin, lahko Svet na predlog Komisije sprejme odločitev očasni prekinitvi pogajanj ter o pogojih za njihovo ponovno oživitev.

Makedonija je prva začela s pogajanjem za sklenitev SPS še preden ji je Evropski svet podelil status potencialne kandidatke, medtem ko je Hrvaška začela s pogajanjem 5 mesecev in

⁷⁶⁶ *Screening* v petem valu širitve poteka ločeno za 35 pogajalskih poglavij in lahko traja od enega dne do več tednov, odvisno od obsega področja.

⁷⁶⁷ Pogajanja temeljijo na pogajalskem stališču EU, ki ga države kandidatke sprejmejo za vsako poglavje po opravljenem *screeningu*. V imenu EU skupno pogajalsko izhodišče sprejme Svet na predlog Komisije, država kandidatka pa v skladu s svojimi notranjimi postopki.

4 dni po prejemu tega statusa in 7 mesecev in 19 dni za Makedonijo. Ostale države so od pridobitve statusa potencialne kandidatke do začetka pogajanj za sklenitev SPS potrebovale veliko več časa: Albanija 2 leti, 7 mesecev in 11 dni, Srbija (v okviru SČG) 5 let, 3 mesece in 20 dni, BiH 5 let, 5 mesecev in 5 dni, Črna gora pa takoj po priznanju samostojnosti. Po podelitvi statusa potencialnih kandidatk je EU sprejela nove pogoje za začetek pogajanj o sklenitvi SPS, ki so se nanašali na začetek priprave študije Komisije o izvedljivosti začetka pogajanj. Vse države JVE so že začele s pogajanj za sklenitev SPS, končale pa so jih vse razen BiH. Od začetka pogajanj za sklenitev SPS do njegovega podpisa je Hrvaška potrebovala 11 mesecev in 5 dni, Makedonija 12 mesecev in 4 dni, Albanija 3 leta, 4 mesece in 12 dni ter Črna gora točno dve leti (pogajanja je začela še v okviru SČG, samostojna pogajanja pa so trajala 1 leto in 14 dni). V veljavi sta trenutno le makedonski in hrvaški SPS (Hrvaška je za veljavnost SPS potrebovala 3 leta, 3 mesece in 3 dni, Makedonija pa 2 leti, 11 mesecev in 23 dni). Veljavnost SPS ni formalni pogoj za oddajo prošnje za članstvo, prejem statusa kandidatke in za začetek pristopnih pogajanj. Nujen je le podpis SPS. Srbija je po dveh letih pogajanj sporazum šele parafirala, ker ne izpolnjuje političnega pogoja za njegovo sklenitev: popolno sodelovanje z MKSNJ. Hrvaška je oddala prošnjo za članstvo slabi dve leti preden je njen SPS stopil v veljavo, medtem ko Makedonija le nekaj dni prej. Hrvaška je od oddaje prošnje za članstvo do statusa kandidatke potrebovala 1 leto, 3 mesece in 28 dni in ga je prejela preden je SPS stopil v veljavo, Makedonija pa 1 leto 8 mesecev in 25 dni, ko je že imela veljaven SPS. Od oddaje prošnje do začetka pogajanj je za Hrvaško preteklo 2 leti 7 mesecev in 12 dni, Makedonija na to odločitev še čaka. Evropski svet ob priznanju statusa kandidatke Makedoniji ni podal datuma za začetek pogajanj, tako kot je to storil za Hrvaško in Turčijo. Ostale države, ki še niso podpisale SPS, ne morejo narediti naslednjih širitvenih korakov. Črna gora, ki je SPS že podpisala, je v letu 2007 prejela slabo oceno Komisije glede napredka in je podpis predstavljal le nagrado za mirno odcepitev od Srbije. Za poglobitev odnosa bo morala Črna gora izboljšati administrativno sposobnost, ki ji bo omogočala pravilno izvajanje določil SPS, ki je pogoj za pridobitev statusa kandidatke.

Tabela 3.1: Koraki pete širitve (1)

	Status poten. kandid.	Začetek pogajanj za sklenitev SPS	Podpis SPS	Oddaja prošnje za članstvo	Status kandid.	SPS stopi v veljavo	Začetek pristopnih pogajanj
Hrvaška	20/6/2000	24/11/2000	29/10/2001	21/2/2003	18/6/2004	1/2/2005	3/10/2005
Makedonija	20/6/2000	5/4/2000	9/4/2001	22/3/2004	17/12/2005	1/4/2004	/
Albanija	20/6/2000	31/1/2003	12/6/2006	/	/	/	/
BiH	20/6/2000	25/11/2005	/	/	/	/	/
SČG	20/6/2000	10/10/2005	/	/	/	/	/
Srbija	/	10/10/2005	/	/	/	/	/
Črna gora	/	26/9/2006	10/10/2007	/	/	/	/

EU je vpeljala možnost prekinitve posameznih faz, oziroma vračanje v nižjo fazo tako v predpristopnem kot v pristopnem procesu, kar je novost glede na pretekle širitve. To je tudi razlog, da je EU pri prehajanju v višje faze nekoliko popustila pri izpolnjevanju določenih pogojev. Napredovanje v širitvenem postopku državo prosilko motivira za nadaljnje izvajanje reform. EU s poglobitvijo odnosa ne tvega, saj lahko pogajanja prekine takoj, ko bo predložila dokaze o kršitvi pogojev, predpisanih za posamezno fazo. Na ta način je EU omogočila tudi

tistim državam, ki niso še na zadovoljivi stopnji razvoja, da poglobijo oziroma pospešijo proces približevanja. Zaradi zaostajanja ozemelj z nerešenim statusom (v preteklosti Črna gora, sedaj le še Kosovo) je EU vzpostavila nove mehanizme, ki so preslikali pravila SPP in na ta način omogočila tudi tem ozemljem, da se samostojno vključijo v proces evropske integracije. Tako imajo vsaj teoretično možnost, da dohitijo naprednejše države regije, ko svoj status dokončno uredijo.

Glede trajanja postopka držav JVE je še vedno težko narediti uporabne ugotovitve. Zadnja širitev je pokazala, da je širitveni proces primerljiv s predhodnimi širitvami. Regulacija odnosa med prosilko in EU pred začetkom pristopnih pogajanj je natančneje opredeljena in razdelana, kar pa ne podaljša nujno širitvenega postopka, v kolikor bi država pogoje za prehajanje v višje faze že izpolnjevala. V zgodovinski analizi drugega dela naloge sem identificirala kazalce, ki napovedujejo časovni okvir širitve. Sprejem večletne finančne perspektive je lahko pokazatelj pristopa, saj mora finančni okvir predvideti večje število članic – prejemnic in plačnic v Proračun EU. Proračun EU je fleksibilen in lahko dopusti pristop posamezne države brez večjih težav oziroma prilagoditev. Ker skupinska dinamika v tem procesu ne prevlada nad posamično obravnavo, proračunsko obdobje EU ni zanesljiv kazalec datuma pristopa celotne regije JVE. Drugi kazalec so volitve v Evropskem parlamentu. Ponavadi Evropski parlament v času pogajanj sprejme Resolucijo, s katero pozove EU, da dokonča pogajanja še pred naslednjimi volitvami v Evropski parlament. Ta kazalec se je v preteklosti izkazal kot zelo natančen napovednik datuma širitve. Naslednji kazalec so Pristopna (Evropska) partnerstva oziroma določitev srednjeročnega obdobja za doseg pogojev. Ta kazalec ni (več) natančen, zato ker so se razvili številni varovalni ukrepi za ustavitev in prekinitev pogajanj in se to srednjeročno obdobje prestavi. Prihodnost širitve je še zelo nejasna predvsem zaradi vključevanja javnosti in državljanov v postopek pristopa novih članic.

Tabela 3.2: Koraki pete širitve (2)

Korak	Datum
Svet sprejme Deklaracijo o Jugoslaviji in smernice za priznanje novih držav V Evropi in SZ	16/12/1991
Pogodba EU stopi v veljavo	1/11/1993
Svet sprejme skupno stališče o ustanovitvi Pakta stabilnosti	15/5/1995
Komisija pripravi poročilo o prihodnosti razvoja sodelovanja med državami nekdanje Jugoslavije v okviru novega (regionalnega) pristopa	14/2/1996
Svet potrdi Regionalni pristop za države JVE	26/2/1996
Svet sprejme začetek uporabe pogojevanja držav JVE (luksemburški pogoji) ter zadolži Komisijo, da poroča o izpolnjevanju pogojev	29/4/1997
Komisija pripravi prvo poročilo o izpolnjevanju luksemburških pogojev (negativno)	3/10/1997
Komisija pripravi drugo poročilo o izpolnjevanju luksemburških pogojev (negativno)	30/3/1998
Komisija pripravi tretje poročilo o izpolnjevanju luksemburških pogojev (negativno)	19/10/1998
Komisija pripravi četrto poročilo o izpolnjevanju luksemburških pogojev (prvič pozitivne ugotovitve) in predlaga sklenitev novega tipa pridružitvenih sporazumov – SPS	17/5/1999
Evropski svet v Kölnu potrdi vpeljavo SPS, Pakt stabilnosti potrdi kot ključnega akterja v SPP	4/6/1999
Komisija objavi poročilo o izvedljivosti pogajanj za sklenitev SPS z Makedonijo (pozitivno)	16/6/1999
Komisija objavi poročilo o izvedljivosti pogajanj za sklenitev SPS z Albanijo (negativno)	24/11/1999
Svet sprejme Uredbo o razširitvi splošne sheme preferenc na države SPP	17/12/1999

Korak	Datum
Komisija pripravi peto poročilo o izpolnjevanju luksemburških pogojev	9/2/2000
Komisija objavi predlog glede postopka za sklenitev SPS	2/3/2000
Evropski svet v Lizboni sprejme novo strategijo do držav zahodnega Balkana (SPP)	24/3/2000
Komisija objavi poročilo o izvedljivosti pogajanj za sklenitev SPS s Hrvaško (pozitivno)	24/5/2000
Evropski svet v Feiri podeli državam JVE status potencialne kandidatke	20/6/2000
Zagrebška deklaracija (države potencialne kandidatke sprejmejo pogoje in se zavežejo k regionalnemu sodelovanju)	24/11/2000
Svet sprejme Uredbo o novem finančnem instrumentu – programu CARDS kot element SPP	5/12/2000
podpis makedonskega SPS	9/4/2001
Komisija objavi drugič poročilo o izvedljivosti pogajanj za sklenitev SPS z Albanijo (pozitivno s pridržki)	6/6/2001
podpis hrvaškega SPS	29/10/2001
Komisija objavi prvo redno poročilo o napredku SPP	3/4/2002
Komisija objavi drugo redno poročilo o napredku SPP	26/3/2003
Komisija predlaga okrepitev strategije za države JVE – vključitev elementov pristopnega procesa držav SVE	21/5/2003
Svet sprejme Solunsko agendo za zahodni Balkan	16/6/2003
Evropski svet potrdi Solunsko agendo – nova širitvena strategija EU	20/6/2003
Komisija objavi poročilo o izvedljivosti pogajanj za sklenitev SPS z BiH (pozitivno)	18/11/2003
Svet sprejem Uredbo o ustanovitvi Evropskih partnerstvih za države SPP	22/3/2004
Komisija objavi tretje redno poročilo o napredku SPP	30/3/2004
Evropski svet v Bruslju podeli Hrvaški status kandidatke in predlaga začetek pristopnih pogajanj v začetku 2005	18/6/2004
Svet potrdi pogajalske smernice za pristopna pogajanja s Hrvaško, a preloži začetek pogajanj	16/3/2005
Komisija objavi poročilo o izvedljivosti pogajanj za sklenitev SPS z SČG (pozitivno)	12/4/2005
Carla Del Ponte objavi poročilo, da je Hrvaška izpolnila pogoj za začetek pogajanj	3/10/2005
začetek pristopnih pogajanj s Hrvaško	3/10/2005
Komisija objavi dokumente Širitveni paket 2005, v katerem predlaga dopolnitev strategije: vpeljavo pogojev za prehajanje v višje stopnje	9/11/2005
Svet potrdi predlog Komisija o prehajanjih v višje stopnje odnosa z EU	12/12/2005
Evropski svet v Bruslju podeli Makedoniji status kandidatke	16/12/2005
Komisija objavi oceno izvajanja Solunske agende	27/1/2006
Carla Del Ponte objavi poročilo o sodelovanju Srbije s MKZNJ (negativno)	3/5/2006
Svet podpre predlog Komisija o zaustavitvi pogajanj za sklenitev SPS s Srbijo	15/5/2006
Evropski svet poudari pomen pogoja za širitev, ki ga mora izpolniti EU	16/6/2006
Komisija pripravi poročilo o širitveni zmogljivosti EU	8/11/2006

Pristopna pogajanja so za države SVE trajala od treh do petih let, kar pomeni, da bi lahko Hrvaška teoretično zaključila pristopna pogajanja konec leta 2008 in postala članica pred naslednjimi volitvami v Evropski parlament. Vendar je ta scenarij manj verjeten, saj se obdobje ratifikacije Pristopne pogodbe podaljšuje. Glede na strategijo širitve 2007 – 2008 je postalo jasno, da bo Hrvaška zaključila pristopna pogajanja pred ostalimi državami JVE in to v kratkoročnem obdobju predvidoma dveh let. Glede ostalih držav JVE še ni jasno, ali bo EU želela države obdržati v skupini. Francija za pristop Hrvaške verjetno ne bo razpisala referendumu za ratifikacijo pogodbe o pristopu, ker se je Hrvaška v času spremembe francoske ustave že začela pogajati, medtem ko za ostale države prosilke to lahko stori, čeprav je bila ta ustavna sprememba namenjena Turčiji.

3.2.2. OBLIKOVANJE ŠIRITVENIH PREFERENC DRŽAV PROSILK

V zgodovinski analizi drugega dela sem ugotovila, da širitvene preference držav prosilk vplivajo na legitimnost načela pogojevanja. Močni motivi za članstvo in odsotnost alternativnih možnosti za doseg ciljev izven EU primorajo državo prosilko, da hitreje

sprejme pogoje, ki jih oblikujejo zunanji akterji EU. Države JVE so se tako kot države SVE po koncu hladne vojne znašle v političnem in gospodarskem vakuumu in so morale za svoje priznanje in obstoj na novo vzpostaviti politične odnose in poiskati nova tržišča, ki so jih po koncu hladne vojne izgubile. Edina alternativna možnost ekonomske integracije je bila regionalna povezava držav JVE, ki je (bila) za te države nesprejemljiva, saj so bile med seboj v vojni ali pa so imele oziroma še vedno imajo odprta številna vprašanja glede statusa etničnih manjšin in državnih meja. EU se je zavedala, da imajo države JVE močan motiv za članstvo v EU, zato so za vzpostavitev miru in stabilnosti uporabile politiko širitve in regionalno sodelovanje postavile kot obvezen pogoj za poglobitev odnosa in začetek (pred) pristopnega procesa.

Podobno kot v preteklih širitvah so na oblikovanje širitvenih preferenc držav JVE vplivali tako ekonomski kot politično-varnostni motivi. Na ekonomski strani je prevladovala potreba po novih izvoznih trgih, tujih investicijah s pomočjo katerih bi države prosilke izboljšale konkurenčnost na evropskem trgu, prejem sredstev iz naslova skupne kmetijske politike ter strukturnih skladov in kohezijskega sklada. Podobno kot vse revnejše prosilke v preteklosti tudi države JVE članstvo v EU vidijo kot rešitev revščine in vseh ostalih ekonomskih in političnih težav. Tudi države JVE so širitveni proces izkoristile za sprejem in začetek izvajanja nepopularnih reform, ki jih morajo države v tranziciji izvesti. Njihovi varnostno-politični motivi so bili povezani z mednarodnim priznanjem na novo pridobljene suverenosti nasproti ostalim državam JVE.

V državah JVE so prisotni tudi močni notranjepolitični interesi demokratsko usmerjenih strank, ki želijo v okviru širitvenega procesa iz domačega političnega prizorišča izločiti nacionalistične stranke, ki so bile na oblasti od osamosvojitve in so bile odgovorne za izbruh etničnih konfliktov. Vendar je paradoks širitvenega procesa, da poveča moč nacionalističnih strank, kot se je to npr. zgodilo v Avstriji in na Poljskem po pristopu. Tudi v državah JVE je krepitev nacionalističnih strank nevaren stranski učinek pogojevanja članstva, s katerim mora EU pozorno upravljati in krepiti evropsko usmeritev držav in državljanov JVE s postopnimi nagradami v obliki poglobitve odnosa. Pri oblikovanju širitvenih preferenc držav JVE igrajo veliko vlogo prav nacionalistične stranke, ki niso naklonjene izpolnjevanju dveh bistvenih pogojev: regionalnemu sodelovanju in sodelovanju z MKSNJ. Zato položaj teh strank predstavlja pravzaprav edino resno oviro članstvu znotraj držav JVE, odgovornost za hitrost procesa pa je zaradi tega v veliki meri prešla na volivce – državljane držav JVE. Ti so boljše informirani o širitvenem procesu kot so bili državljani držav SVE. Po koncu hladne vojne so države JVE tako kot države SVE upale na pristop k EU, vendar jim je to onemogočil izbruh vojne in etničnih sovražnosti. Njihovi državljani so spremljali širitveni proces držav SVE in so zato danes dobro seznanjeni s procesom širitve. Na oblikovanje širitvenih preferenc držav JVE so vplivali enaki dejavniki kot v državah SVE, dogodki po koncu hladne vojne pa so okrepili asimetričnost njihovega odnosa z EU.

3.2.3. OBLIKOVANJE ŠIRITVENIH PREFERENC NA STRANI EU

Po koncu hladne vojne je bil interes EU za širitev na države JVE zelo majhen. Ker je bila situacija v teh državah specifična in je zahtevala predhodno uporabo instrumentov

varnostne politike, ki jih v času izbruha vojne takratna ES še ni oblikovala, ni bila sposobna posredovati in preprečiti konflikta na ozemlju nekdanje Jugoslavije. EU po četrti širitvi ni bila več pripravljena (prehitro) sprejeti prevelikega števila novih revnih in politično nestabilnih držav, temveč je bil njen interes, da odloži politično zavezo glede članstva, kar je bilo v nasprotju z interesom potencialnih kandidat. Prehajanje med posameznimi širitvenimi fazami danes EU uporablja kot politično nagrado in spodbudo za nadaljnji razvoj držav JVE (npr. status kandidatke Makedoniji ali začetek pristopnih pogajanj s Hrvaško, kot tudi hitro dokončanje pogajanj za sklenitev SPS s Črno goro).

Ekonomskih motivov na strani EU za širitev na države JVE ni, ker je pričakovan ekonomski učinek širitve, ki je sicer vedno pozitiven, na revne in majhne države omejen in je opazen le pri državah, ki imajo z državami JVE že vzpostavljene gospodarske odnose to pa so predvsem Nemčija, Avstrija, Nizozemska in Francija. Ker je širitev najuspešnejši instrument varnostne politike, je EU zainteresirana, da države JVE postanejo njene članice: dokončan bi bil proces stabilizacije regije in celotne Evrope, saj so vse nesporno edine evropske države, ki še niso članice EU. S širitvijo bi se zmanjšal tudi organiziran kriminal, korupcija, trgovanje z drogami in ljudmi in ilegalne migracije znotraj celotne EU. Na strani EU je prisoten tudi močan ideološki argument za širitev: vse so evropske države, zato bi njihov pristop dokončal proces horizontalne integracije. Izrazito pomanjkanje interesa za to širitev je opaziti pri severnih državah članicah, s katerimi države JVE nimajo vzpostavljenih političnih in ekonomskih povezav. Kot v preteklih širitvah nasprotujejo širitvi na revne države tudi tiste članice, ki so glede na trenutna pravila neto prejemnice sredstev iz Proračuna EU. Širitev bi še dodatno ogrozila dosego ciljev Lizbonske strategije in znižala ekološke standarde EU. Stroška teh tveganj članice niso pripravljene prevzeti, temveč jih bodo morale nositi nove članice same. Nobena članica izrecno ne nasprotuje članstvu teh držav, vendar zaradi nekaterih nerešenih bilateralnih vprašanj poskušajo širitveni proces upočasniti in vključiti v pogojevanje svoje interese.⁷⁶⁸ Strah pred migracijo delovne sile je prisoten, vendar zaradi majhnosti teh držav ne predstavlja tako hude ovire kot za Turčijo. Učinki četrte širitve so pokazali, da ti strahovi niso utemeljeni, zato ta dejavnik na oblikovanje širitvenih preferenc ne igra tako pomembne vloge kot v četrti širitvi. Širitvene preference EU glede Hrvaške so močnejše, saj bi kot članica postala zgled za ostale države v regiji, kar Komisija v svojih dokumentih tudi poudarja. Kljub vsemu bi lahko preveliko vodstvo Hrvaške pred ostalimi državami regije ogrozil proces reform zaostalih držav. Interes EU za države JVE je še vedno povezan predvsem s stabilizacijo regije, saj so v celoti obkrožene s članicami EU.⁷⁶⁹

Veljavnost (dokončani postopki ratifikacije v državah članicah) SPS ni pogoj za napredovanje države prosilke v širitvenem procesu, vendar pomeni pomemben političen korak in test glede pripravljenosti držav članic za širitev na države, ki so podpisale SPS. Nesmiselno je, da država kandidatka odda prošnjo za članstvo, če katera izmed držav članic ne želi ratificirati njenega SPS-a. Kadar država članica prestavi ratifikacijo sporazuma s tretjo

⁷⁶⁸ Nazoren primer je vprašanje Cipra oziroma priznanje njegove vlade s strani Turčije.

⁷⁶⁹ EU je do leta 2000, torej preden je začela aktivno izvajati SPP, porabila za stabilizacijo regije približno 4,5 milijard €, kar je zelo veliko v primerjavi z zunanjo pomočjo drugim državam. Za reševanje Kosovske krize je samo v letu 1999 porabila 505 milijonov €, kar je npr. enako kot celotna desetletna predpristopna pomoč Sloveniji.

državo, lahko s tem prepriča ali vpliva na ostale države članice, da država kandidatka ne izpolnjuje pogojev.⁷⁷⁰ V pogajanja, podpis in ratifikacijo tega sporazuma so vključeni namreč isti 'veto igralci', kot bodo kasneje v ratifikacijo pristopnih pogodb. V primeru Hrvaške, Makedonije in Albanije to sicer popolnoma ne drži, ker so države, ki so postale članice v četrti širitvi leta 2004 podpisale le protokol, s katerim so priznale SPS kot del pravnega reda EU. Slovenija zato ni bila 'veto igralka' pri veljavnosti hrvaškega SPS, ki ga je morala Slovenija sprejeti v svoj pravni red, če je želela izpolniti pogoj glede prevzema pravnega reda EU in postati članica.

Evropski svet tudi v peti širitvi igra pomembno politično vlogo. Enako kot v preteklih širitvah sprejme politično zavezo glede poglobitve odnosa s skupino držav in/ali posamezno državo prosilko. Evropski svet je ohranil vlogo dodeljevanja statusa potencialne kandidatke, statusa kandidatke in odločitve glede začetka pristopnih pogajanj. Odigral je ključno vlogo pri oblikovanju strategije ES/EU do držav JVE ter pri tem sprejel tudi dve novi širitveni načeli posamične obravnave in dohitevanja ter s tem vplival na samo načelo pogojevanja članstva. Vloga Evropskega sveta je ključna tudi pri odločitvah glede izpolnjevanja zadnjega kopenhagenskega institucionalnega pogoja, ki ga mora izpolniti EU. Ker merila za ocenjevanje tega pogoja niso jasno oblikovana, je naloga Evropskega sveta, da odloči, kdaj in kako bo Komisija ocenjevala ta pogoj in s tem ponovno vpliva na časovno dinamiko procesa širitve.

Svet je za razliko od širitve na države SVE odigral pomembnejšo vlogo, predvsem s sprejemom luksemburških pogojev, ki jih je sprejel na predlog Komisije. Kopenhagenske pogoje za četrto širitev je sprejel Evropski svet. Odločitve za začetek in zaključek pogajanj o sklenitvi SPS so bile v pristojnosti Sveta, ki je na predlog Komisije ocenil, kdaj posamezna država izpolnjuje zahtevane pogoje. Sklenitev SPS-a in prehod iz statusa potencialne kandidatke v status kandidatke in pristopnice sta povezana procesa, saj izpolnjevanje določil SPS predstavlja del pogojev za prehod v višje stopnje odnosa države z EU. Nesporno je zato Svet v širitvi na države JVE odigral v začetni fazi širitvenega procesa in oblikovanja načela pogojevanja članstva večjo vlogo kot v preteklih širitvah.

Vloga Komisije se v primerjavi s četrto širitvijo ni spremenila: predlaga strategijo širitve, širitvene pogoje in merila za ocenjevanje izpolnjevanja pogojev ter pripravlja ocene posameznih držav, na osnovi katerih Svet in Evropski svet sprejmeta odločitve glede širitvenega procesa. Še vedno Komisiji zadolžitve v zvezi s predpristopnim procesom podeli Evropski svet, medtem ko ji je nalogo, da pripravi poročilo o izpolnjevanju luksemburških pogojev podelil Svet, ki je pogoje sprejel. Kljub vsemu je postopek tudi v obdobju pred začetkom predpristopnega obdobja podoben predpristopnemu obdobju v četrti širitvi, zato je Komisija ohranila enako metodologijo pri pripravi poročil tudi za poročila, ki jih pripravlja na zahtevo Sveta.

⁷⁷⁰ Nizozemska se je odločila ratificirati hrvaški SPS šele, ko je menila, da je Zagreb izboljšal odnose z MKSNJ. Vendar je nizozemsko Ministrstvo za zunanje zadeve ob tej priliki izjavilo, da še vedno ni pripravilo stališča o predlogu Komisije, da Hrvaška prejme status kandidatke (Hrvaška je prošnjo za članstvo oddala preden je Nizozemska ratificirala njen SPS. Status kandidatke je prejela šele po nizozemski ratifikaciji, pogajanja pa je začela pred italijansko ratifikacijo. Kljub statusu kandidatke ni začela s pristopnimi pogajanjmi dokler ni izpolnila pogoja, ki ga je omenjala že Nizozemska. Makedonija je prošnjo oddala šele po tem, ko so njen SPS ratificirale vse države članice.

Vloga Evropskega parlamenta se ni spremenila. Podobno kot za Turčijo je omejena predvsem na opozarjanje glede izpolnjevanja političnih pogojev. Vidnejšo vlogo je Evropski parlament odigral novembra 2003 z oblikovanjem pogoja glede podpisovanja bilateralnih sporazumov z ZDA o imuniteti, ki ogrožajo učinkovitost Mednarodnega kazenskega sodišča, kar je pri svojih ocenah upoštevala tudi Komisija. Aktivnejše se vključuje tudi v pogojevanje BiH za sklenitev SPS, pri čemer poudarja pomen sodelovanja med tremi etničnimi skupinami v procesu evropske integracije ter predvsem opozarja na vprašanja povezana s spoštovanjem manjšinskih pravic in reforme policije.

Čeprav pogajanja za sklenitev SPS dopuščajo veliko več političnega in bilateralnega pogojevanja, nobena od držav članic izrazito ne nasprotuje niti ne podpira širitve na države JVE. Med članicami sta politični interes za članstvo Srbije izrazili Francija in Grčija, ker je Srbija njuna zaveznica proti vojaški dominaciji z ZDA in vlogi Nata v varnostni strukturi Evrope. Grčija je pogojevala priznanje Makedonije s spremembo imena države. Slovenija zaradi nerešenih mejnih vprašanj s Hrvaško sicer poskuša rešitev bilateralnih vprašanj vključiti v pogojevanje članstva EU, vendar je pri tem omejena z vsebino pravnega reda EU, ker je Hrvaška že država kandidatka, ki je začela s pristopnimi pogajanjmi. Poskuša celo slediti Franciji, ki je spremenila svojo ustavo tako, da bo za ratifikacijo Pogodb o pristopu razpisala predhodni referendum. Ko je državi priznan status kandidatke, je možnost 'veto igralcev' omejena oziroma zelo natančno opredeljena tudi s Pogodbo EU. Veto pa ima v tej fazi za državo članico, ki ga poda, težje posledice.

Tabela 3.3: Zunanji akterji pri oblikovanju načela pogojevanja držav JVE

ZA	<ul style="list-style-type: none"> – Do sprejetja statusa potencialne kandidatke sta glavna akterja Komisija in Svet. – Evropski svet je akter, ki sprejme širitveno strategijo in ima nadzor nad časovnim potekom širitvenega procesa. Posameznim institucijam lahko podeli večje pristojnosti v širitvenem procesu kot jim jih podeljuje Pogodba EU. – Svet je sprejel Regionalni pristop (ključni element pogojevanja). S kvalificirano večino sprejema evropska in pristopna partnerstva, ki so tisti del sekundarnega prava EU, ki opredeljuje načelo pogojevanja. Svet sprejme na predlog Komisije tudi pogajalske smernice EU. – Glavna vloga Komisije je ocenjevanje izpolnjevanja pogojev. Evropski svet se odloči glede začetka pogajanj na temelju njene ocene. Novost v tej širitvi je pristojnost Komisije za nadzor izpolnjevanja pogojev tudi s tistih področij, ki niso v njeni pristojnosti (iz mirovnih sporazumov: obramba, obveščevalne službe, reforma mestne uprave Mostar). – Evropski parlament se je ponovno izkazal za pomembnega akterja pri oblikovanju specifičnih pogojev, čeprav v pogojevanje držav JVE ni tako aktivno vključen kot za Turčijo. – CEFTA: članstvo v CEFTA pomeni izpolnjevanje pogoja glede ekonomskega regionalnega sodelovanja – SEECIP: članstvo pomeni izpolnjevanje pogoja glede političnega regionalnega sodelovanja – Svet Evrope: oblikuje t. i. 'po-pristopne' pogoje, ki so postali del pogojev za sklenitev SPS – OZN: igra pomembno vlogo pri reševanju vprašanja statusa Kosova, kjer EU poziva Srbijo, da z njim sodeluje (predstavlja del pogojevanja).
PROTI	<ul style="list-style-type: none"> – MKSNJ: sodelovanje s tem sodiščem je bistven element političnih pogojev. Glavna tožilka Carla Del Ponte je dvakrat vplivala na potek širitve s svojim poročilu o slabem sodelovanju posamezne države (Hrvaška ni mogla začeti pristopnih pogajanj, Srbija pa je morala prekiniti pogajanja za sklenitev SPS). Kljub temu, da je EU naklonjena Srbiji, ne more poglobiti odnosa, dokler tako ne odloči MKSNJ. – GRČIJA: je nasprotovala že samemu priznanju Makedonije in ga pogojevala s spremembo imena ter zastave. Uvedla je celo ekonomske sankcije, zaradi česar jo je obsodil EP, ostale članice so ji zagrozile s tožbo na Evropskem sodišču. – VISOKI PREDSTAVNIK: dokler bo imel v BiH formalno vlogo to pomeni, da ne izpolnjuje pogoja za sklenitev SPS. – FRANCIJA: razpis predhodnega referenduma, kot pogoja za ratifikacijo Pristopnih pogodb.

3.2.4. POLOŽAJ DRŽAV PROSILK

Vse države JVE so majhne tako v demografskem kot geografskem smislu.⁷⁷¹ Njihov politični in ekonomski začetni položaj je veliko slabši kot v državah prosilkah preteklih širitev. Tako kot države SVE so po koncu hladne vojne izgubile tradicionalne trge. Upadla je proizvodnja, soočale so se z visoko stopnjo nezaposlenosti in inflacije. Države JVE so poleg tega zaradi izbruha vojne in etničnih konfliktov glede izpolnjevanja političnih pogojev močno zaostale za državami SVE.

Status potencialne kandidatke so prejele v času, ko z izjemo Hrvaške še niso bile ocenjene kot popolnoma svobodne države. Najslabše sta bili ocenjeni BiH na področju zagotavljanja političnih pravic in Albanija na področju zagotavljanja civilnih svoboščin. Za BiH še vedno glavno oviro za izpolnjevanje političnih pogojev predstavlja vzpostavitev skupnih institucij, vladavina prava v Republiki Srbski, prevzem odgovornosti za vodenje države od mednarodnih institucij, sodelovanje z MKSNJ, sprejem ustavne reforme ter zagotavljanje vračanja beguncev. V Albaniji, ki je sprejela demokratično ustavo že leta 1998 pa predstavljajo glavne probleme na političnem področju korupcija in organiziran kriminal, svoboda tiskanih medijev ter sodelovanje med opozicijo in vlado. Hrvaška je svojo oceno bistveno izboljšala leta 2000 (v času prejema statusa potencialne kandidatke), ko na parlamentarnih volitvah prvič ni zmagala nacionalistična stranka HDZ. HDZ je tudi kasneje ovirala Hrvaško pri predaji vojnih zločincev in zagotavljanju pogojev za vračanje beguncev srbske narodnosti. Makedonija mora dokončati reformo policije in sodstva, izboljšati volilni postopek (predvsem na lokalni ravni), zmanjšati problem korupcije in izboljšati kakovost delovanja državne uprave. Za Srbijo na področju političnih pogojev predstavlja glavni problem status Kosova, sodelovanje z MKSNJ, ustavna zagotovila za neodvisnost sodstva, omejitev vloge vojske in korupcija. Črna gora je po mnenju Komisije naredila viden napredek pri izpolnjevanju političnih pogojev, njen problem pa predstavlja slaba administrativna usposobljenost državne uprave in korupcija, kot njena posledica. Odločitev o zaključku pogajanj za sklenitev SPS s Črno goro je EU sprejela zato, da bi spodbudila demokratične reforme v novo nastali državi.⁷⁷²

Tabela 3.4: Ocena držav glede demokratičnosti (politične pravice, civilne svoboščine)

	Potencialna kandidatka			Začetek pogajanj SPS			Sklenitev SPS			Prošnja za članstvo			Status kandidatke			Začetek pogajanj o pristopu		
	PP	CS	S	PP	CS	S	PP	CS	S	PP	CS	S	PP	CS	S	PP	CS	S
Hrvaška	2	3	S	2	3	S	2	2	S	2	2	S	2	2	S	2	2	S
Makedonija	4	3	DS	4	3	DS	4	4	DS	3	3	DS	3	3	DS	/	/	/
Albanija	4	5	DS	3	3	DS	3	3	DS	/	/	/	/	/	/	/	/	/
BiH	5	4	DS	4	3	DS	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
SČG	4	4	DS	3	2	S	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Srbija	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Črna gora	/	/	/	/	/	/	3	3	DS*	/	/	/	/	/	/	/	/	/

PP = politične pravice CS = civilne svoboščine

*podatek na voljo le za leto 2006

Vir: Freedom House: Freedom country ratings 1972 – 2006

⁷⁷¹ Skupaj predstavljajo 4,4% prebivalcev EU27 in 5,8% ozemlja EU27 (podatki Eurostat za leto 2007).

⁷⁷² Po oceni, ki jo pripravlja Freedom House Črna gora po demokratičnosti zaostaja za Srbijo, ki je bila ocenjena kot svobodna država.

Tabela 3.5: Ocena držav JVE za leto 2007 in primerjava s Turčijo in Romunijo

Država	PP	CS	S
Hrvaška	2	2	S
Makedonija	3	3	DS
Albanija	3	3	DS
BiH	3	3	DS
Srbija	3	2	S
Črna gora	3	3	DS
Turčija	3	3	DS
Romunija	2	2	S

Glede spoštovanja političnih pravic in civilnih svoboščin je Hrvaška že v času oddaje prošnje dosegla raven držav prosilk preteklih širitvev in je dosegla celo boljše oceno, kot so jo v enaki fazi širitvenega procesa dosegle Slovaška, Romunija in Turčija. Makedonija je bila v času oddaje prošnje za članstvo ocenjena boljše kot Romunija, kar pa ne velja za oceno v času pridobitve statusa kandidatke, ko je Romunija izboljšala zagotavljanje političnih pravic in civilnih svoboščin, Makedonija pa je bila še vedno ocenjena kot delno svobodna država predvsem zaradi položaja albanske etnične manjšine. Ugotovimo lahko tudi, da je Hrvaška že dosegla oceno, ki jo je Grčija prejela šele v času pristopa k EU.

Države JVE so glede podpisov in ratifikacij dokumentov v okviru Sveta Evrope boljše od trenutnih držav članic in Turčije, ker je to del specifični luksemburških pogojev. Tako Makedonija kot Hrvaška sta podpisali in ratificirali prav vse pomembnejše dokumente, ki se nanašajo na spoštovanje človekovih pravic in svoboščin ter zagotavljanje manjšinskih pravic, kar seveda ne pomeni, da sta zgledni tudi v njihovem izvajanju v praksi, kar je razvidno iz zgoraj predstavljenih ocen. Kot sem ugotovila v zgodovinski analizi v drugem poglavju magistrskega dela, EU v preteklosti ni bila konsistentna pri vztrajanju glede izpolnjevanja vseh pogojev v času pred oddajo prošnje, zato lahko ugotovim, da sta tako Hrvaška kot Makedonija še pred oddajo prošnje podpisale vse izbrane dokumente Sveta Evrope, le Makedonija po oddaji prošnje še vedno ni ratificirala Evropske listine o manjšinskih jezikih. Vse države JVE so podpisale (ne pa tudi ratificirale) vse izbrane dokumente, z izjemo Albanije, ki je edina država, ki ni podpisala Evropske listine o manjšinskih jezikih.

Tabela 3.6: Pregled nekaterih dogodkov, ki so del političnega pogojevanja držav JVE

	volitve	Ustava	OZN	Svet Evrope	OVSE	CEFTA	SEECF
HRVAŠKA	1990	1990/2001/2004	1992	1996	1992	2002	2004
MAKEDONIJA	1998	1991/1992	1993	1995	1995	2006	1996
ALBANIJA	1991	1991/1998	1955	1995	1991	2007	1996
BiH	1996	1995	1992	2002	1992	2007	1996
FRJ/SČG	1990	1992*/2003	2000	2003	2000	2007	1996

*Ustava FRJ (1992) in Ustava SČG (2003)

Tabela 3.7: Podpis in ratifikacija dokumentov Sveta Evrope

	HRVAŠKA		MAKEDONIJA		ALBANIJA		BIH		SČG	
	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R
Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (1950)	1996	1997	1995	1997	1995	1996	2002	2002	2003	2004
Protokol št. 2 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Evropsko sodišče za človekove pravice) (1963)	1996	1997	1995	1997	1995	1996	2002	2002	2003	2004
Protokol št. 6 (ukinitve smrtne kazni) (1983)	1996	1997	1996	1997	2000	2000	2002	2002	2003	2004
Evropska listina o manjšinskih jezikih (1992)	1997	1997	1996	X	X	X	2005	X	2005	2006
Protokol št. 2 Evropski konvenciji za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (1993)	2000	2000	1996	1997	1996	1996	2002	2002	2004	2004
Okvirna konvencija za zaščito narodnih manjšin (1995)	1996	1997	1996	1997	1995	1999	2000	2000	2001	2001
Protokol št. 12 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (2000)	2002	2003	2000	2004	2003	2004	2002	2003	2003	2004
Protokol št. 13 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (ukinitve smrtne kazni v vseh okoliščinah) (2002)	2002	2003	2002	2004	2003	2007	2002	2003	2003	2004
Konvencija Sveta Evrope o boju proti trgovini z ljudmi (2005)	2005	X	2005	X	2005	X	2006	X	2005	X
PO STATUSU POTENCIALNE KANDIDATKE										
PO ZAČETKU POGAJANJ SPS										
PO SKLENITVI SPS										
PO ODDAJI PROŠNJE										

Vse države so pridobile status potencialne kandidatke po izvedbi večstrankarskih volitev in sprejemu prve ustave. Komisija je v poročilu za leto 2006 ocenila, da mora BiH dopolniti ustavo in izrazila dvom glede srbskih ustavnih določil glede neodvisnosti sodstva. Za Črno goro je sprejem ustave leta 2006 pomenil zeleno luč za zaključek pogajanj o sklenitvi SPS. Prav tako so bile vse članice OZN, sodelujoče države OVSE in SEECP (pogoj glede regionalnega sodelovanja). Izjema je le Hrvaška, ki je postala članica SEECP neposredno po oddaji prošnje za članstvo in pred začetkom pristopnih pogajanj. Članstvo v CEFTA, oziroma podpis bilateralnih sporazumov o prosti trgovini med državami JVE, je prav tako del pogojevanja članstva EU, ki je nujno za začetek pristopnih pogajanj. Vse države so postale članice CEFTA še pred oddajo prošnje za članstvo. Makedonija je status kandidatke prejela kmalu po tem, ko je postala sodelujoča država CEFTA, prošnjo za članstvo pa je oddala že prej. Članstvo v Svetu Evrope za dodelitev statusa potencialne kandidatke ni bilo nujno. Vsi elementi pogojevanja v zgornji tabeli morajo biti izpolnjeni najkasneje pred začetkom pristopnih pogajanj ali pa celo pred dodelitvijo statusa kandidatke. Edini pogoj, ki ga morajo izpolniti pred podpisom SPS, je sprejem ustave ali ustavnih dopolnil, ki je v skladu z demokratičnimi standardi držav članic.

Na ekonomskem področju sta tako Hrvaška kot Makedonija dosegli že višji BDP p.c. kot sta ga Bolgarija in Romunija v enakih fazah širitvenega procesa. Ob prejemu statusa

potencialne kandidatke leta 2000 je imela Hrvaška višji BDP p.c. kot Litva in Latvija in primerljivega z Estonijo, Poljsko in Slovaško, ki so istega leta že močno napredovale v širitvenem procesu. Danes Hrvaška za državami SVE zaostaja nekoliko bolj (izjemi sta Romunija in Bolgarija). Velik problem vseh držav JVE predstavlja kmetijstvo, ki je bilo v vseh širitvah problematično področje za večino kandidatk. Makroekonomski položaj kandidatk se je tudi v preteklosti kratkoročno še poslabšal zaradi prilagajanja in izvajanja pravnega reda EU.

Tabela 3.8: Primerjava BDP p.c. kot % povprečja ES v posameznih fazah

	Status potencialne kandidatke	Študija o izvedljivosti pogajanj za sklenitev SPS	Začetek pogajanj SPS	Sklenitev SPS	Prošnja za članstvo	Status kandidatke	Začetek pristopnih pogajanj
Hrvaška	40,8	40,8	40,8	41,4	45,6	46,5	48,0
Makedonija	25,6	25,5	25,6	24,0	24,9	25,9	/
Albanija	11,7						
BiH	11,5						
SČG	10,7						
Bolgarija	/			13,5	13,4	13,2	12,5
Romunija	/			22,2	24,1	23,0	19,6
ES/EU	100	100	100	100	100	100	100

Vir: EC Regular reports (Enlargement package 2005, Enlargement package 2006, Statistical Annex)

Izpolnjevanje pravno-administrativnih kopenhagenskih pogojev ne pomeni le prevzem pravnega reda, temveč tudi oblikovanje ugodnega družbeno-političnega okolja za njegovo izvajanje. Izpolnjevanje te kategorije pogojev pomeni tudi politično in družbeno sprejetje pogojev kot dela lastnega razvoja, ki je v vseh državah JVE še vedno nezadovoljivo. Zaradi zgodnje faze širitvenega procesa držav JVE, so v ospredju še vedno predvsem politični pogoji. Primerjava s predhodnimi širitvami in ocena konsistentnosti EU je deloma možna le za Hrvaško in Makedonijo. Hrvaška je v času prejema statusa kandidatke in začetka pristopnih pogajanj dosegla zahtevano oceno spoštovanja političnih pravic in civilnih svoboščin, primerljivo s preteklimi širitvami. Makedonija je prejela status kandidatke kot delno svobodna država, enako kot Turčija. Zaradi slabše ocene, še vedno ni začela s pristopnimi pogajanj, Hrvaška pa jih je začela šele, ko je izpolnila vse politične pogoje. Pogoj glede podpisa in ratifikacije dokumentov Sveta Evrope EU izvaja bolj striktno kot v preteklih širitvah, kar je razumljivo zaradi dogodkov po koncu hladne vojne in vključitve pristopnih pogojev Sveta Evrope v specifične politične pogoje. Nedvomno nobena država prosilka ne bo začela pristopnih pogajanj, dokler ne bo sprejela zahtevanih ustavnih sprememb, s katerimi bo dokazala, da je dosegla stopnjo demokratičnosti držav članic in dokler bodo v volilnih postopkih ugotovljene nepravilnosti. Rešitev bilateralnih mejnih vprašanj med članico in kandidatko tudi v tem širitvenem valu ni vključeno v pogojevanje članstva EU, medtem ko bilateralna vprašanja med samimi (potencialnimi) državami kandidatkami lahko predstavljajo oviro, saj regionalno sodelovanje med njimi predstavlja bistven del pogojevanja EU do držav JVE.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

Ustanovitvene pogodbe in njihove dopolnitve so načelo pogojevanja članstva le nakazale in omogočile njegov nadaljnji razvoj. V prvi širitvi je EU oblikovala širitvene kriterije in načela, ki so ostali nespremenjeni do četrte širitve, ko sta se uveljavili dve novi načeli: načelo posamične obravnave in načelo dohitevanja.⁷⁷³ EU v vsako širitev vključi vse predhodne (splošne) širitvene pogoje in doda nove, hkrati pa se večja tudi število specifičnih pogojev za posamezne države in posamezne stopnje približevanja EU. Specifični pogoji niso novi pogoji, temveč so le natančnejša opredelitev splošnih pogojev, ki pomagajo (potencialnim) kandidatkam postopoma izpolniti splošne pogoje oziroma doseči standarde držav članic EU. Ena izmed bistvenih značilnosti sodobnega pogojevanja članstva EU je postopno napredovanje v posameznih fazah širitvenega procesa in možnost nazadovanja. Uporaba načela pogojevanja se začne že s Poročilom Komisije o izvedljivosti začetka pogajanj za sklenitev SPS in se nadaljuje z odločitvijo o začetku pogajanj za sklenitev SPS, sprejemom Evropskega partnerstva, zaključkom pogajanj in podpisom SPS, ratifikacijo in pravnomočnostjo SPS, oddajo prošnje za članstvo, ki ji sledi sprejem Pristopnega partnerstva, odprtjem pristopnih pogajanj, zaključkom pogajanj, podpisom Pristopne pogodbe, ratifikacijo Pristopne pogodbe ter se konča s polnopravnim članstvom. Glede na stopnjo odnosa z EU ločimo naslednje skupine držav: tretje države, pridružene članice, potencialne kandidatke, kandidatke, pristopnice in članice.

EU je bila glede izpolnjevanja političnih pogojev v preteklosti vedno konsistentna, pri čemer je razlikovala zahtevano stopnjo izpolnjevanja političnih pogojev za posamezne faze širitvenega procesa. Za status potencialne kandidatke je bilo potrebno le mednarodno priznanje (evropske) države, kar so države JVE dokazale s članstvom v OZN. Za začetek pogajanj o sklenitvi SPS so morale potencialne kandidatke dokazati zadovoljivo stopnjo stabilizacije. Vse so pred začetkom pogajanj za sklenitev SPS razpisale večstrankarske volitve, postale članice Sveta Evrope in sprejele demokratične ustave. Za zaključek pogajanj za sklenitev SPS je EU zahtevala le, da države dopolnijo svoje ustave, v kolikor je Komisija ocenila, da niso skladne z demokratičnimi praksami držav članic. Formalen pogoj za sklenitev SPS, ki ga je oblikoval Evropski svet, je izpolnjevanje vseh splošnih luksemburških pogojev, vendar jih nobena država JVE v času podpisa SPS ni v celoti ali nepovratno izpolnjevala. Prav tako nobena, razen Hrvaške, v času podpisa SPS še ni bila ocenjena kot svobodna država, kar je bila v preteklih širitvah praksa šele za začetek pristopnih pogajanj.⁷⁷⁴

EU je pogojila oddajo prošnje za članstvo s političnimi pogoji šele leta 1993 s sprejemom kopenhagenskih pogojev, zato v preteklih širitvah izpolnjevanje političnih pogojev pred oddajo prošnje in pred začetkom pristopnih pogajanj formalno ni bilo obvezno, a tudi ne problematično, saj so bile vse države prosilke v preteklosti demokratične države. V času oddaje prošnje za članstvo so bile kot delno svobodne ocenjene le Romunija, Turčija in

⁷⁷³ Vse ugotovitve so shematično prikazane na Sliki 4.1.

⁷⁷⁴ Edina država, ki je v preteklosti začela s pristopnimi pogajanjmi kot delno svobodna država je bila Turčija, ker je EU za širitveni proces Turčije enako kot za države JVE vpeljala možnost prekinitve pogajanj oziroma nazadovanja države prosilke v širitvenem procesu, kar v preteklih širitvah ni bilo mogoče.

Makedonija. Skupni imenovalec preteklih širitvev in širitvenega procesa držav JVE v fazi oddaje prošnje za članstvo in kasneje za pridobitev statusa kandidatke je predstavljal razpis demokratičnih večstrankarskih volitev. Turčija in Makedonija sta edini državi, ki sta prejeli status kandidatke, ko še nista bili ocenjeni kot svobodni državi. Turčija je prejela status kandidatke še pred zahtevano revizijo ustave, medtem ko morajo države JVE to storiti pred zaključkom pogajanj za sklenitev SPS, ker je podpisan SPS pogoj za pridobitev statusa kandidatke.

Ključni moment glede izpolnjevanja političnih pogojev predstavlja začetek pristopnih pogajanj, ki je trenutek, v katerem se širitvene preference držav prosilk in držav članic uskladijo. Odločitev glede začetka pristopnih pogajanj je zadnji širitveni dogodek, za katerega je potrebna politična odločitev Evropskega sveta. Vse države prosilke so morale do tega trenutka dopolniti svoje ustave v skladu z demokratičnimi standardi držav članic. Za države JVE je nujen pogoj za začetek pristopnih pogajanj tudi dokazano medsebojno regionalno sodelovanje v okviru CEFTA in SEEC, brezpogojno sodelovanje z MKSNJ ter izpolnjevanje kratkoročnih prednostnih nalog iz Pridružitvenih partnerstev. Vse prosilke morajo do začetka pristopnih pogajanj dokazati nepovratnost izpolnjevanja vseh političnih pogojev, v nasprotnem primeru so pogajanja lahko prekinjena. V celotni zgodovini širitve EU v tej fazi ni naredila nobene izjeme glede izpolnjevanja političnih pogojev članstva in je zato bila konsistentna pri uporabi političnega pogojevanja. Vse države prosilke so bile v času podpisa pristopne pogodbe ocenjene kot svobodne države. V tej zaključni širitveni fazi je EU konsistentno vztrajala na podpisu in ratifikaciji tistih dokumentov, ki so bili sprejeti v okviru Sveta Evrope, in so jih v času podpisa pogodb podpisale tudi obstoječe članice.

V zgodovini širitve EU so morale vse države prosilke izpolniti politične širitvene pogoje ne le ob podpisu pogodbe o pristopu, temveč že v času začetka pristopnih pogajanj. Neizpolnjevanje političnih (kopenhagenskih) pogojev je EU v preteklosti konsistentno sankcionirala v primeru Slovaške, Romunije in Turčije. V širitvenem procesu držav JVE je s to prakso nadaljevala in kaznovala Hrvaško z zamikom pristopnih pogajanj, Srbijo pa s prekinitvijo pogajanj za sklenitev SPS in zamikom podpisa SPS. V obeh primerih državi nista zadovoljivo sodelovali z MKSNJ. EU je glede izpolnjevanja političnih pogojev v vmesnih fazah širitvenega procesa popustila tudi državam JVE. Za Makedonijo je začetek pogajanj za sklenitev SPS pomenil nagrado za reševanje begunske problematike. Hrvaški in Srbiji je podelila status kandidatke oziroma začela pogajanja za sklenitev SPS preden sta zadovoljivo sodelovali s MKSNJ. S Turčijo je začela pogajanja še preden je dosegla minimalno raven zagotavljanja človekovih pravic in svoboščin. V vseh treh primerih je EU s tem želela spodbuditi politične reforme v državah prosilkah in nekonsistentnost popravila z vpeljavo novih elementov v načelu pogojevanja, s čimer je zagotovila, da nobena od njih ne more zaključiti pristopnih pogajanj, dokler izpolnjevanje političnih pogojev ne postane nepovratno.

EU je ekonomske širitvene pogoje vpeljala formalno šele v četrti širitvi, ko je od prosilk prvič zahtevala, da pred začetkom pristopnih pogajanj dokažejo, da se bodo sposobne srednjeročno spopasti s konkurenco na notranjem trgu EU. Izpolnjevanje ekonomskih pogojev članstva ne pomeni doseganja enake stopnje gospodarskega razvoja kot ga imajo države članice, temveč predvsem pravno, institucionalno in administrativno usposobljenost

pristopnice, ki njej in obstoječim članicam omogoči, da najbolje izkoristijo ekonomske priložnosti, ki jih prinaša širitev. Formalno EU ločuje ekonomske in pravno-administrativne pogoje, medtem ko v praksi ta razdelitev ni tako jasna. Možnost gospodarske rasti nove članice je odvisna tako od dogovora v pristopnih pogajanjih glede prehodnih obdobj, kot tudi od njene sposobnosti črpanja sredstev EU. Neto proračunski položaj nove članice ni odvisen le od dodeljenih prihodkov iz proračuna EU, ampak tudi od sposobnosti države članice, da dodeljena sredstva porabi, kar pa je odvisno predvsem od izpolnjevanja nekaterih političnih pogojev, kot je npr. boj proti korupciji in od izpolnjevanja pravno-administrativnih pogojev (npr. usklajenosti zakonodaje na področju javnih naročil ter kmetijske in regionalne politike). Izpolnjevanje specifičnih ekonomskih pogojev igra pomembno vlogo pri odločitvi EU glede poglobitve odnosa s prosilko v predpristopnem obdobju. Če je bil geopolitični interes za članstvo določene države prosilke na strani EU močnejši, je bilo njeno predpristopno obdobje krajše. Pristop Grčije je pokazal, da je to slabo predvsem za državo pristopnico, ker ni bila sposobna izkoristiti ekonomskih priložnosti, ki jih članstvo omogoča ostalim članicam.

Izpolnjevanje ekonomskih pogojev ni nujen pogoj za članstvo, je pa formalno izvršljiv, če se tako odločita Evropski svet ali Svet in na predlog Komisije sprejmeta specifične pogoje, kar lahko storita le pred začetkom pristopnih pogajanj. Načelo posamične obravnave EU omogoči, da za vsako državo prosilko lahko sprejme različne pogoje za prehod med fazami širitvenega procesa. Možnih potencialnih članic, ki izpolnjujejo ekonomske pogoje je malo, prevladujejo tiste, ki brez članstva v EU gospodarsko nikoli ne bodo mogle dohiteti evropskih držav. Zato je dejanska izvršljivost ekonomskih pogojev pred pristopom nesmiselna.

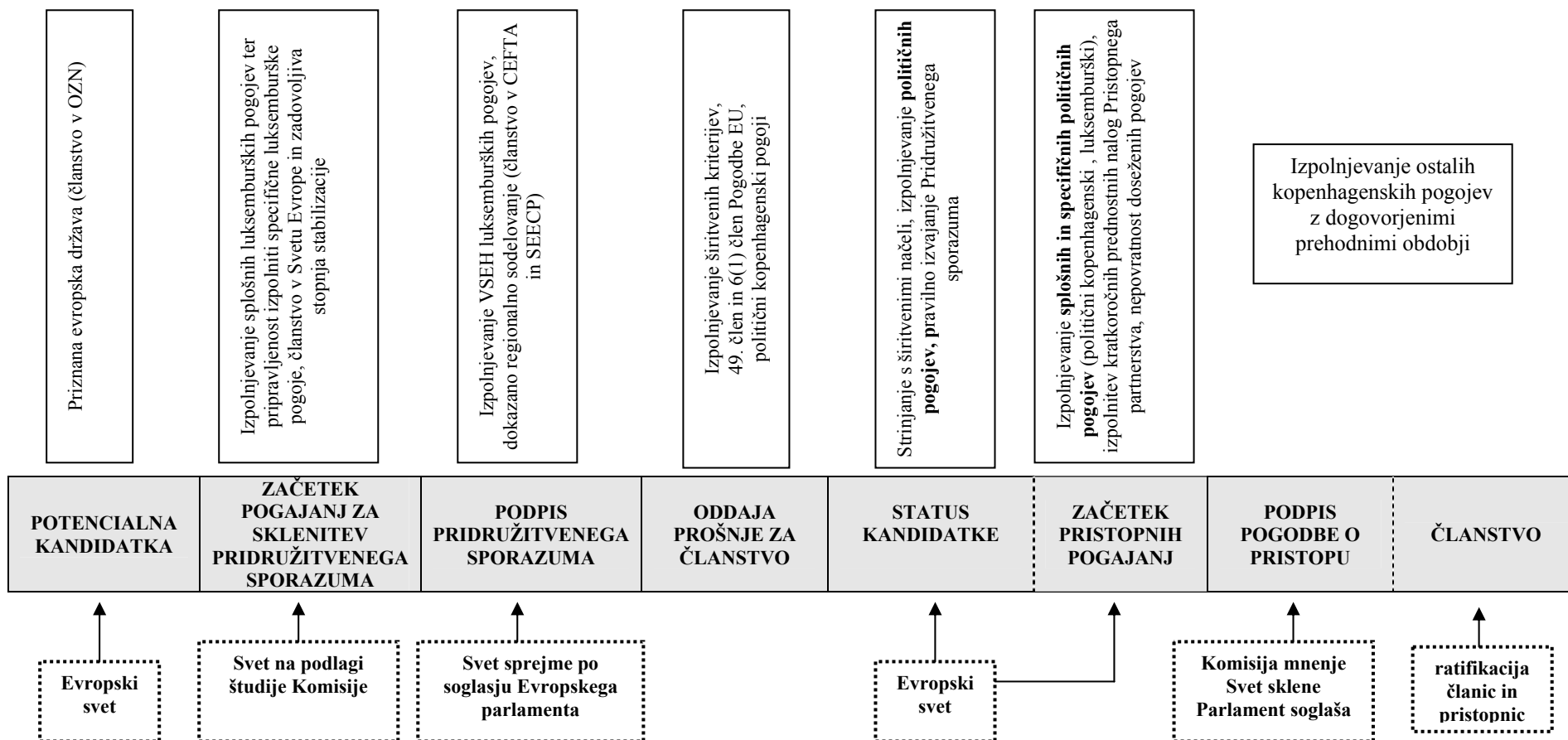
EU v besedilo pogodb poleg ekonomskih pogojev ni vključila tudi nekaterih drugih pogojev. Za pogoje izven pravnega reda, kot je npr. reševanje bilateralnih sporov med članicami in državo prosilko, je EU v preteklih širitvah potencialnim 'veto igralcem' ponudila nagrade ali pa jim je zagrozila s sankcijami, ki so jih prepričale v pomen širitve na temelju izpolnjevanja političnih pogojev. Za vse pogoje, ki niso vključeni v pravni red EU, Komisija v svojih mnenjih in ocenah previdno uporablja terminologijo, ki je omejena na priporočila glede ravnanja prosilk. Prosilke morajo ravnati skladno s prakso držav članic. Ker bodo v prihodnosti lahko pomemben 'veto igralec' širitvenega procesa tudi državljani članic, bo EU morala najti način, s katerim bo tudi državljane EU prepričala, da je spoštovanje evropskih vrednot oziroma izpolnjevanje političnih pogojev zadostno za sprejem določene države prosilke. Vprašanje je, ali bo retorična aktivnost, kot jo opredeljujejo sociološki pristopi, delovala tudi na ravni državljanov oziroma kateri mehanizmi bodo na delu pri oblikovanju širitvenih preferenc državljanov EU.

Na področju pravno-administrativnih pogojev širitveni proces držav JVE ni prinesel sprememb. Države prosilke morajo pred začetkom pristopnih pogajanj zagotoviti, da bodo ob pristopu prevzele celoten pravni red EU. V času pristopnih pogajanj so morale kandidatke izpolniti tudi administrativne pogoje, torej vzpostaviti institucije za izvajanje in nadzor nad izvajanjem prevzetega pravnega reda EU in zagotoviti njihovo delovanje od prvega dne članstva, seveda v skladu z dogovorjenimi začasnimi odmiki s prehodnimi obdobji v pristopnih pogajanjih.

Ugotovila sem, da je bila EU konsistentna pri uporabi pogojevanja članstva v vseh širitvenih valovih. Oceno sem oblikovala na temelju pravne ureditve širitve v posameznem širitvenem valu in pri tem upoštevala predhodno širitveno prakso. Pomembno vlogo pri oceni konsistentnosti je predstavljala tudi širitvena strategija EU do posamezne skupine držav prosilk, zaradi katere enostavna primerjava širitvenih pogojev med posameznimi prosilkami ni mogoča. Ugotovila sem tudi, da je bilo bilateralno pogojevanje članstva, ki so ga uveljavljale države članice konsistentno, saj so v vseh preteklih širitvah članice uspele uveljaviti bilateralna vprašanja s prosilkami le v obdobju pred začetkom pristopnih pogajanj, če so svoje zahteve uspele umestiti v pravni red EU. EU pri uveljavljanju pogojevanja v posameznih širitvenih fazah pred pristopom ni bila konsistentna le takrat, kadar je imela zagotovilo, da lahko širitveni proces ustavi, če država prosilka ne sprejme brezpogojno načela pogojevanja članstva in zato ne more zagotoviti nepovratnosti izpolnjevanja širitvenih pogojev. Kadar EU vztraja na izpolnjevanju specifičnih pogojev, ki niso del širitvene prakse in pravne ureditve širitve, ne gre za nekonsistentnost, temveč za oblikovanje nove širitvene prakse.

Na temelju ugotovitev lahko zavržem trditev racionalističnih pristopov, da je izpolnjevanje političnih pogojev nujen, a ne zadosten pogoj za članstvo. ES in kasneje EU je konsistentno vztrajala od prvega širitvenega vala le na izpolnjevanju političnih pogojev. V prvi širitvi to vztrajanje sicer še ni prišlo tako do izraza kot v drugi širitvi, ko so za članstvo zaprosile države, ki so želele utrditi novonastale demokratične režime. Širitvene preference na strani EU, ki jih poudarjajo racionalistični pristopi, so pomembne v predpristopnem obdobju. Po začetku pristopnih pogajanj, ki pomeni uskladitev širitvenih preferenc držav prosilk s širitvenimi preferencami držav članic, pa ne igrajo več pomembne vloge, takrat postanejo pomembnejše širitvene preference držav prosilk. Močne širitvene preference držav prosilk so v primerih, ko na strani EU ni bilo zadostnega interesa za širitev, lahko skrajšale širitveni proces predvsem zato, ker je načelo pogojevanja država prosilka sprejela kot legitimnega in dosegla konsenz glede izpolnjevanja pogojev znotraj svoje države. Na ta način je pospešila uskladitev širitvenih preferenc vseh širitvenih akterjev. Pomanjkljivost obeh teoretičnih pristopov je v tem, da racionalistični pristopi poudarjajo predvsem vpliv širitvenih preferenc držav članic, sociološki pa držav prosilk. Načelo pogojevanja članstva pomeni uskladitev vseh širitvenih preferenc in tako združi oba teoretična pristopa.

Slika 4.1: Pogojevanje članstva - Ugotovitve MIRNO REŠEVANJE SPOROV, DOBRI SOSEDSKI ODNOSI, PRAVICE MANJŠIN (in ostali pogoji izven pravnega reda)



LITERATURA

1. ALLERS, Robin M. (2006): Negotiating with the »Reluctant Europeans« - The Franco-German couple and the Scandinavian countries' accession to the European Communities (1962-73). IEHC - Helsinki 08/06, Session 82. Dostopno na: www.helsinki.fi/iehc2006/papers3/Allers.pdf (12. december 2006).
2. ANASTASAKIS, Othon in Dimitar BECHEV (2003): EU conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process. South East European Studies Programme. University of Oxford.
3. ANDREV, Svetozar A. (2004): Legitimacy problems of borders and states in SEE on the eve of the fifth enlargement. V Dušan NEČAK (ur.) Meje v jugovzhodni Evropi: Kultura in politika XVIII. do XXI. Stoletja, 101-108. Historia 7: Filozofska fakulteta v Ljubljani.
4. ARCHER, Clive (2001): Norway and European integration. V European Union Studies Association (EUSA). 7th Biennial Conference 2001. 31st May – 2nd June 2001, Madison, Wisconsin.
5. AVERY, Graham (1995): The Commission's Perspective on the EFTA Accession Negotiations. SEI Working Paper No. 12. Sussex European Institute.
6. BAINBRIDGE Timothy (1998): The Penguin Companion to European Union. Second Edition. London: Penguin books.
7. BARAN, Zeyno (2004): The Dating Game: Turkey, Europe and the American Matchmaker. The National Interest Spring 2004: 53+.
8. BARRE, Raymond (1979): Outlook for building of Europe after The Hague. V Bulletin of the European Communities, February 1970, št. 2, 9-14.
9. BARYSCH, Katinka (2006a): East versus West? The EU Economy after enlargement. Centre for European Reform. Dostopno na: www.cer.org.uk/pdf/essay_eastvswest_jan06.pdf (23. maj 2007).
10. BARYSCH, Katinka (2006b): Enlargement two years on: Economic success or political failure? Briefing paper for the Confederation of Danish Industries and the Central Organisation of Industrial Employees in Denmark. April 2006. Dostopno na: www.cer.org.uk/pdf/essay_enlargement_two_%20barysch.pdf (24. april 2007).
11. BECHEV, Dimitar (2004): Balancing Disappointment and Enthusiasm: Developments in EU-Balkan Relations during 2003. SEESP Opinion Piece, South East European Studies Programme, Oxford.
12. BIELER, Andreas (2000): Globalisation and Enlargement of the European Union: Austrian and Swedish Social Forces in the Struggle over Membership. London: Routledge.
13. BILANDŽIĆ, Vladimir (2002): Regional approach – an obstacle or opportunity for an early integration of the Federal Republic of Yugoslavia into the European structures. V The Stability Pact for South East Europe - Dawn of an Era of Regional Co-operation, 5th Workshop of the Study Group, National Defence Academy and Bureau for Security Policy, in co-operation with the PFP Consortium of Defence Academies and Security Studies Institutes.
14. BLANCO SÍO-LÓPEZ, Cristina (2005): The »Return to Europe« Slogan: The influence of the historical evolution of a political argument in the consensus of a multinational elite promoting the Eastward Enlargement of the EU«. 2nd International Conference: Elites and EU Enlargement. Bremen, Germany, 13 – 14 May 2005, Session 5.
15. ÇALIŞ, Şaban H. (2004): Formative Years: A Key for Understanding Turkey's Membership Policy towards the EU. Perceptions, Autumn 2004.

16. CAMERON, Fraser, ur. (2004): *The Future of Europe: Integration and Enlargement*. London: Routledge.
17. CARLSNAES, Walter, Thomas RISSE in Beth A. SIMMONS ur. (2003): *Handbook of International Relations*. London: Sage publications Ltd.
18. CIMEN, Ali (2005): How does the EU Picture with Turkey Look Like? *Zaman Daily Newspaper*. 25. 10. 2005. Dostopno na: <http://www.zaman.com/?bl=commentary&trh=20060130&hn=25734> (12. junij 2007).
19. CLARKE, Killian (2006): *Crossing over? Turkey and the European Union*. Harvard International Review Vol. 27 (2006).
20. COAKLEY, John in Michael GALLAGHER, ur. (2004): *Politics in the Republic of Ireland*. Routledge: New York.
21. COOK, Bernard A. ur. (2000): *Europe Since 1945: An Eyclopedia*. Vol. 2. Garland: New York.
22. COSTA PINO, António (2002): *Portugal and European Integration – An Introduction*. Conference EU and Democracy in Southern Europe: Portugal, Spain and Greece. Institute of European Studies, University of California – Berkley. Dostopno na: http://ies.berkeley.edu/research/files/CP02/CP02-Port_Euro_Integration.pdf (1. november 2007).
23. DENT, Christopher M. (1997): *The European Economy: The Global Context*. London: Routledge.
24. DIMITRAKOPOULOS, Dionyssis G. in Argyris G. PASSAS, ur. (2004) *Greece in the European Union*. New York: Routledge, 2004.
25. DIMITROVA, Anatoaneta L. (2002): *Enlargement Governance and Institutional Building in Central and Eastern Europe: The case of the European Union's administrative capacity requirement*. Paper presented at the ECPR Joint Sessions, Workshop 4: Enlargement and European Governance, Turin, 22-27 March 2002.
26. EVANS, Andrew (1999): *The E.U. Structural Funds*. Oxford University Press: Offord.
27. FALKNER, Gerda (2001): *The europeanisation of Austria: Mis fit, Adaptation and Controversis*. *European Integration Online Papers (EioP)*, Vol. 5 (2001), No. 13. Dostopno na: <http://eiop.or.at/eiop/Texte/2001-013a.htm> (16. februar 2007).
28. FIALA, Petr (2002): *The Context, the Actors and the Effects of the Eastern Enlargement of the European Union*. *German Policy Studies* 2.1 (2002), 7.
29. FITZGERALD, Maurice (2001): *Ireland's Relations With the EEC: From the Treaties of Rome to Membership*. *Journal of European Integration History*, 7(1), 11-24.
30. FITZGERALD, Maurice (2006): *The Question of the First EEC/EC Enlargement and the Other European Countries' Response, 1961-1973*. Paper: Ireland within the Realms of the EC's First Wave of Enlargement. XIV International Economic History Congress, session 82, Helsinki, 23 August 2006.
31. GARDNER, Brian (1996): *European Agriculture: Policies, Production, and Trade*. New York: Routledge.
32. GEORGE, Stephen (1998): *An Awkward Partner: Britain in the European Community*. Oxford University Press: Oxford.
33. GIANARIS, Nicholas (1996): *Geopolitical and Economic Changes in the Balkan Countrie*, Praeger Publishers.
34. GILLIE, Darsie (1963): *Why General De Gaulle slammed the door*. V *The Guardian*. 18.01.1963, No. 36 247.
35. GILLINGHAM, John (2000): *A Test Case of Moravscik's »Liberal Intergovernmentalist« Approach to European Integration*. V *Journal of Cold War Studies*, Vol. 2, No. 3, Fall 2000, 81-86.

36. GRABBE, Heather (1999): A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants. Robert Schuman Centre Working Paper 12/99. San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute.
37. GRABBE, Heather (2002): The Copenhagen Deal for Enlargement. Briefing note. Centre for European Reform. Dostopno na: www.cer.org.uk/pdf/briefing_copenhagen.pdf (15. maj 2007).
38. GRABBE, Heather (2004): The newcomers. V Fraser CAMERON, ur. (2004): The Future of Europe: Integration and Enlargement. London: Routledge.
39. HEDEGAARD RASMUSSEN, Lise (2004): A very serious matter? Danish sovereignty and the EEC Membership. University of Aarhus.
40. HILL, Christopher (2002): The Geopolitical Implications of Enlargement. V Jan ZIELONKA, ur. (2002): Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union. New York: Routledge, 95-116.
41. HOFFMANN, Judith (2005): Integrating Albania: The Role of the European Union in the Democratization Process. Albanian Journal of Politics, I (1): 55-74.
42. HUGHES, James (2003): EU Enlargement conditionality and coercive europeanization in the central and eastern european transition states. Working Paper. Dostopno na: <http://www.lse.ac.uk/collections/europeanInstitute/articles/hughesj1.pdf> (25. junij 2007)
43. ICG – International crisis group (2003): Thessaloniki and after, (I) The EU's Balkan Agenda, Balkans Briefing, Brussels, 20 June 2003. Dostopno na: <http://www.cespi.it/STOCCHIERO/dossierBalcani/icg20juneTh.pdf> (24. junij 2007).
44. JACOBSEN, Hans D. (1997): The European Union's Eastward Enlargement. European Integration online Papers (EIoP), Vol 1, No. 014. Dostopno na: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-014a.htm> (22. januar 2007).
45. KOCHENOV, Dimitry (2005): EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty – Custom Concubinage? European Integration Online Papers (EIoP) Vol. 9, No. 6. Dostopno na: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=704381 (13. junij 2007).
46. KOCHENOV, Dimitry (2006) Why the Promotion of the Acquis is Not the Same as the Promotion of Democracy and What can be Done in Order to Also Promote Democracy Instead of Just Promoting the Acquis. Hanse Law Review, Vol. 2, No. 2, 2006. Dostopno na: <http://ssrn.com/abstract=953812> (21. oktober 2007).
47. KOCHENOV, Dimitry (2004): Behind the Copenhagen façade. The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law. European Integration online Papers (EIoP) Vol. 8 (2004) N° 10. Dostopno na: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-010a.htm> (21. maj 2007).
48. KOUKOURITAKIS, Minoas (2003): Trade effects due to the EU accession: the case of Greece. Discussion paper 2003-05. Department of economics. University of Cyprus. Dostopno na: www.econ.ucy.ac.cy/papers/5-2003.pdf (23. april 2007).
49. KRAG, Jens Otto (1966): Europe and Denmark. V Chronique de politique étrangère. Juillet 1966, No 4; Volume XIX, 345-354.
50. KUBICEK, Paul J. ur. (2003): The European Union and Democratization. New York: Routledge.
51. LARRABEE, F. Stephen in Ian O. LESSER (2003): Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty. Santa Monica, CA: Rand.
52. LAURSEN, Finn (1997): The EU »Neutrals«, the CFSP and Defence Policy. Fifth Biennial International Conference of the European Community Studies Association, Seattle, Washington, USA, May 29 – June, 1, 1997. Dostopno na: <http://aei.pitt.edu/2657/> (28. september 2007).

53. LECERF, Jean (1971): Luxembourg: Durs affrontements pour aboutir à l'accord qui ouvrira à la Grande-Bretagne les portes de la Communauté européenne. V *Le Figaro*. 23.06.1971, No 8 326; 145e année.
54. LEE, Stephen J. (1996): *Aspects of British Political History, 1914-1995*. Routledge: New York.
55. LONG, David (1997): *The Why and How of EU Enlargement*. Working Paper No. 16, July 1997. Institute of International Relations. The University of British Columbia.
56. LOO, Jürgo (2003): *Mixed Agreements in the external relations of the European Community and their importance for Estonia as a new member state*. Ministry of Foreign Affairs of Estonia Yearbook.
57. MACLEOD, Alexander (1974): Le Commonwealth est-il un paravent? V *30 jours d'Europe*. Juin 1974, No 191, 19-22.
58. MALLET, Jacques (1971): Le dernier round: Confiance, entente et volonté d'aboutir. V *30 jours d'Europe*. Juin 1971, No 155, 7-9.
59. MASSIP, Roger (1969): Petite histoire des fiançailles mouvementées de l'Angleterre et de l'Europe. V *Communauté européenne*. Décembre 1969, No 137.
60. MASSIP, Roger (1971): L'île européenne. V *Le Figaro*. 29.10.1971, No 8.436; 145e année.
61. McGOLDRICK, Dominic (1997): *The International Relations Law of the European Union*. London, New York : Longman, 1997.
62. MILLER, Vaughne (2000): *The Danish Referendum on Economic and Monetary Union. Research Paper 00/78*. Dostopno na: <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2000/rp00-078.pdf> (30. april 2007).
63. MORAVCISK, Andrew (1998): *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
64. MORAVCISK, Andrew (2000): *De Gaulle Between Grain and Grandeur: The Political Economy of French EC Policy, 1958 – 1970 (Part 2)*. V *Journal of Cold War Studies*, Vol. 2, No. 3, Fall 2000, 4 – 68.
65. MORAVCISK, Andrew in Milada A. VACHUDOVA (2003): *National Interests, State Power, and EU Enlargement*. *East European Politics and Societies* 2003/17, 42-57.
66. MOUSTAKIS, Fotis (1998): *Turkey's Entry into the EU: Asset or Liability?* *Contemporary Review* Sept. 1998: 128+.
67. MUFTULER-BAC, Meltem (2000): *The Impact of the European Union on Turkish Politics*. *East European Quarterly*. Vol. 34, No. 2, 159-79.
68. MURRAY, Fiona (2001): *The EU and Member State Island territories*. Institute of Island Studies at the University of Prince Edward Island. Dostopno na: http://www.upei.ca/islandstudies/art_fm_1.htm (28. marec 2007).
69. NORBERG, Sven (1986): *Portugal and Spain join the Community: The consequences for EFTA*. V *EFTA Bulletin*. April-June 1986, No 2; Volume XXVII, 16-18.
70. NUGENT, Neill. (1999): *The Next EU Enlargement and The Cyprus Problem*. V *European Union Studies Association (EUSA), Biennial Conference 1999 (6th), June 2-5, 1999, pages 21, Pittsburgh, PA*. Dostopno na: <http://aei.pitt.edu/2350/>.
71. NUTTALL, Simon J. (1992): *European Political Co-Operation*. Oxford: Oxford University.
72. OTT, Andrea (2001): *Thirty years of case-law by the European Court of Justice on international law: a pragmatic approach towards its integration*. V Vincent KRONENBERGER, ur. (2001): *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?* T.M.C Asser Press, The Hague, The Netherlands.

73. ÖNIŞ, Ziya (2003): Conclusion: the Broader Ramifications of Turkey's Financial Crises. v Ziya ÖNIŞ, in Barry RUBIN, ur. (2003): The Turkish Economy in Crisis. London: Frank Cass.
74. PACE, Roderick (1997): The European Union's next Mediterranean enlargement. Challenges and Uncertainties. JMWP No. 06.97, January 1997. Dostopno na: <http://aei.pitt.edu/387/> (18. december 2006).
75. PATTERSON, Ben: The UK Rebate Issue, Briefing No. 1, European Movement in UK. <http://www.euromove.org.uk/publications/briefings/>
76. PIERONI, Alfredo (1969a): Aja: rilancio europeo. V Corriere della Sera. 30.11.1969, No 275, anno 94.
77. PIERONI, Alfredo (1969b): Intervista col Ministro degli Esteri Olandese: Aprire le porte del MEC. V Corriere della Sera. 11.06.1969, No 133, anno 94.
78. PRESTON, Christopher (1997): Enlargement and Integration in the European Union, London: Routledge.
79. RALCHEV, Plamen (2004): The EU conditional assistance as a policy tool towards Southeastern Europe. Dostopno na: <http://www.fornet.info/documents/Ralchev-Presentation20Feb2004.pdf> (29. februar 2007).
80. RAUNIO, Tapio in Teija TIILIKAINEN (2003): Finland in the European Union. London: F. Cass.
81. REDMOND, John in Glenda G. Rosenthal, ur. (1998): The Expanding European Union Past, Present, Future. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
82. RASMUSSEN, Morten (2005): The Hesitant European: History of Denmark's accession to the EC. Journal of European Integration History. Volume 11, Number 2.
83. RASMUSSEN, Morten (2006): The Political economy of Danish European policy, 1950-1973. XIV International Economic History Congress, Helsinki, 21-25 August 2006, Session 82. Dostopno na: www.helsinki.fi/iehc2006/papers3/Rasmussen.pdf (21. april 2007).
84. Ratifikacija sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (2004). Dom i svijet, broj 364, 10. prosinca 2001. Dostopno na: <http://www.hic.hr/dom/364/dom04.htm> (12. junij 2007).
85. RAUNIO, Tapio in Matti WIBERG (2001): The big Leap to the West: The impact of EU on the Finnish political system. ZEI Discussion paper C 89 2001.
86. RICCARDI, Ferdinando (2005a): Disagreement over Turkey's membership becomes more radical. V Bulletin Quotidien Europe. 07.01.2005, No 8861.
87. RICCARDI, Ferdinando (2005b): Is Turkey up to meeting European Parliament accession conditions? V Bulletin Quotidien Europe. 06.01.2005, No 8860.
88. RICCARDI, Ferdinando (2005c): A few important aspects of Turkey's uneasiness towards the EU. V Bulletin Quotidien Europe. 11.01.2005, No 8863.
89. RODIN, Siniša in Marijana ŠAROLIĆ (2000): New Generation of Association Treaties for South-East Europe: Case for Croatia.
90. RODIN, Siniša (2004): Sporazum o stabilizaciji i približevanju u pravnom poretku Europske zajednice i Republike Hrvatske. Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu. No. 3-4/2004, tema broja - Pravo evropske Unije.
91. ROSE, Alexander (2005): Before You Join. Turkey, and the Rest of Us Should Rethink Its Accession to the EU. National Review 31 Jan. 2005, 22.
92. ROSENNE, Shabtai (1984): Practice and Methods of International Law (Dobbs Ferry, N.Y.: Oceana Publications).
93. ROYO, Sebastian (2005): The Challenges of EU Integration: Iberian lessons for Eastern Europe. Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, Vol. 2, No. 27, August 2005.
94. RUMFORD, Chris (2000): European Cohesion? Contradictions in EU Integration. New York: St. Martin's Press.

95. SCHILLING, Timothy P. (2005): Turkey & the EU: How Inclusive Can Europe Afford to Be? *Commonwealth*, 23 Sept. 2005: 8+.
96. SCHIMMELFENNING, Frank (2002) Introduction: The impact of International Organizations on the Central and Eastern European States – Conceptual and Theoretical Issues. V Ronald Haly LINDEN, ur., Rowman & Littlefield Publishers.
97. SCHIMMELFENNING, Frank (2001): The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union, *International Organization*, Volume 55, Number 1, 1 March 2001, 47-80.
98. SCHIMMELFENNING, Frank in Ulrich SEDELMEIER (2002): Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research. *Journal of European Public Policy*, Volume 9, August 2002: 500–528.
99. SCHRÖDER, Dieter (1971): Die Kuh ist zu fett für uns: Grossbritannien: Wachsende Front der EWG-Gegner. Die Furcht vor steigenden Lebensmittelpreisen wird ebenso für die Propaganda ausgenutzt wie die Angst vor einem Souveränitätsverlust. V *Süddeutsche Zeitung*. 13.01.1971.
100. SELIMAJ, Erlis (2006): Albania signs Stabilisation and Association Agreement with EU. V *Southeast European Times* in Tirana. 13/06/06. Dostopno na: http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2006/06/13/feature-02 (23. september 2007).
101. SENJUR, Marjan (1995): Makroekonomija majhnega odprtega gospodarstva. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
102. SHAW, Jo (2000): *Law of the European Union*. Palgrave Macmillan: London.
103. SONNE, Lasse (2006): The Response of Nordic Economic Co-operation to the Question of the first EEC/EC Enlargement 1961-1973 with special reference to the NORDEK negotiations 1968-70. XIV International Economic History Congress, Helsinki, Finland 21 to 25 August 2006. Session 82.
104. STAVRIDIS, S. (2003): The Europeanisation of Greek Foreign Policy: A Literature Review. Discussion Paper No 10, the Hellenic Observatory, LSE, September 2003.
105. THATCHER, Margaret (1993): *The Downing Street Years*. London: Harper Collins Publishers.
106. THUMANN, Michael (2004): Gepokert, getrickst, gestrauchelt. V *Die Zeit*. 29.04.2004, No 19.
107. TERN, Jürgen (1967): Will de Gaulle überhaupt nicht? V *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 01.12.1967, No 279.
108. TOCCI, Nathalie in Marc HOUBEN (2001): Accomodating Turkey in ESDP. CFSP Policy Brief No. 5.
109. TSINGOS, Basilios (2001): Underwriting Democracy: the European Community and Greece. V Laurence WHITEHEAD ur. (2001): *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*. New York: Oxford University Press, 315-355.
110. TSOUKALIS, Loukas (2003): *What Kind of Europe?* Oxford: Oxford University Press.
111. TÜRK, Danilo (1993): Recognition of States: A Comment. *European Journal of International law*, Volume 4 (1993) No. 1.
112. Turkey in Europe: More than a promise? (2004): Report of the Independent Commission on Turkey. September 2004. Dostopno na: http://www.soros.org/resources/articles_publications/publications/turkey_2004901/english.pdf (18. december 2006).
113. URWIN, Derek W. (1995): *The Community of Europe: A History of European Integration since 1945*. Longman: London.

114. VAN BRABANT, Jozef M (1998): The Implications of Widening for Third Countries. Comparative Economic Studies.
115. VAN MEURS, Wim (2003): The Next Europe: South-eastern Europe after Thessaloniki. South-East Europe Review for Labour and Social Affairs, No. 3, 9-16.
116. WALKER, Martin (2000): The Turkish Miracle. The Wilson Quarterly, Volume 24, , Issue 4 (Autumn), 72 – 78.
117. WELFENS, Paul J.J. (2004): Just Say No: Regarding Turkey's Bid for EU Membership, Think »Neighbor« Instead of »Family«. The International Economy Fall 2004: 72+
118. WOYKE, Wichard (2001) European Union Enlargement - Consequences and Problems. German Policy Studies 1.4 (2001): 385.
http://www.accessmylibrary.com/coms2/summary_0286-25118200_ITM
119. ZOLOTAS, Xénophon (1977): Les atouts que la Grèce peut apporter au Marché Commun. V Le Nouveau Journal. 05.03.1977.