

# Političko i institucionalizovano vreme u EU i dinamika proširenja Unije

*Šta je vreme ? Ako me ne pitaš – znam.*

*Ali ako me pitaš – onda ne znam.*

Sv. Avgustin

*Vreme je ključni faktor i odrednica u funkcionisanju svake političke zajednice, uključujući i EU. Vreme predstavlja ograničen i posebno važan resurs. Praksa pregovora o proširenju EU nikada nije bila ujednačena kada se radi o vremenskoj dinamici i dužini pregovora, ili o prelaznim periodima. Različite dinamike su posebno karakteristične za proces integracije Zapadnog Balkana koji se još uvek nalazi u „potrazi za izgubljenim vremenom“. Promenjene okolnosti, nakon Bregzita i reformi u EU mogle bi da otvore novu etapu kada je u pitanju vremenski horizont proširenja Unije.*

## Dr Duško Lopandić

Funkcionisanje svake političke zajednice je usko povezano sa pojmom vremena kao jednom od fundamentalnih pojava ljudskog i društvenog postojanja. Mandati, rokovi, datumi, strategije, programi, planovi, mape puta i zadaci i aktivnosti zasnovani na vremenu – sve to i mnogo drugog predstavljaju

suštinski deo političkih i državnih aktivnosti u svakoj zajednici. Pod uticajem savremenih društvenih zbivanja i tehnološkog razvoja, društveno, političko ili lično vreme dobija i razne nove oblike: ubrzava se ili skraćuje, usporava ili se rasteže, zgušnjava, periodizuje, postaje cirkularno i sl. Vreme se može

posmatrati i kao specifičan *resurs* koji se može štedeti, trošiti, manipulirati, odnosno upotrebljavati u skladu sa specifičnim potrebama i okolnostima.

U starom Rimu, prelazak iz monarhije u republiku značio je u suštini vremensko ograničenje autoritarne vlasti – umesto doživotne vlasti (kralja), uvedeno je jednogodišnje trajanje konzulata i većine drugih izbornih položaja. Mogućnost izbora pojedinih rimskih državnika u okviru *cusrus honorum* je direktno zavisila od njihovih godina: konzul je mogao biti biran pod uslovom da ima najmanje 40 godina, kvestor 30, itd.

Savremena demokratija je neobjašnjiva bez razumevanja vremenske dimenzije pojedinih institucija. Pojedini visokim državnim funkcionerima (članovi parlamenta, predsednik republike, članovi vlade, sudije, itd.) ustav određuje mandat – u načelu na ograničeno vreme. Moderni politički sistemi uglavnom funkcionišu u obliku redovnih *vremenskih ciklusa* (izborni i drugi politički ciklusi), a neki moderni teoretičari, poput Fukujame, čak su najavili i *kraj istorije...*

### **Kratka istorija vremena u EU**

Brojne političke debate i odluke u Evropskoj uniji su blisko povezane sa idejom vremena – brzinom, dinamikom, rokovima. Da li omogućiti da se članice kreću vremenski *različitom brzinom* u procesu integracije (Evropa u više brzina), da li veći broj članica EU utiče na *usporavanje* procesa donošenja

odluka (efekti proširenja), kako uskladiti *efikasnost* donošenja odluka sa prirodno *sporim* načinom demokratskog procesa odlučivanja, itd.

Vreme i rokovi su (bili) prisutni pri nastanku kao i u brojnim planovima, dokumentima ili ugovorima Evropske unije. Integracija zapadnoevropskih zemalja nakon II svetskog rata je bila relativno brza: šest zemalja su formirale Evropsku zajednicu za uglj i čelik samo šest godina nakon razornog rata (1945–1951). EEZ je stvorena 12 godina nakon rata (1957). Carinska unija je stvorena 1968, za manje od 12 godina. Neki ugovori o osnivanju, poput Evropske zajednice za uglj i čelik važili su na *pedeset godina* dok je trajanje većine osnivačkih ugovora o EU *neograničeno*.

Praktično nema dokumenta Evropske komisije (zelene ili bele knjige) ili akcionog plana u brojnim politikama EU koji nisu zasnovani na *rokovima, vremenskim ciljevima ili dinami* izvršavanja određenih zadataka ili odluka. Međunarodni sporazumi mogu biti *vremenski ograničeni* (pet ili deset godina) ili *neograničeni* (npr. sporazum o stabilizaciji i pridruživanju EU i RS), pri čemu je njihova primena usko povezana sa različitim *prelaznim periodima* ili *rokovima*. Evropska unija je usvojila strateški plan razvoja *do 2020.* godine; svakih sedam godina usvaja se *okvirni finansijski program*, na osnovu koga Savet i EP donose *godišnje budžete*; Evropska komisija usvaja *petogodišnji* kao i *godišnji*

strateški plan rada, pregovori o *Bregzitu* bi trebalo da traju *dve godine*, itd. U EU vreme može čak biti formalno *zaustavljeno* kako bi se omogućilo završenje pregovora koji su probili rok („zaustavljanje“ časovnika prilikom pregovora o poljoprivrednoj politici i sl.).

Pojednostavljeno posmatrano, možemo ukazati na dve vrste vremena u EU –*formalizovano vreme* (ugovori, dokumenti, dogovori, prelazni periodi, mape puta, periodični izveštaji, itd.) i *političko vreme* koje predstavlja deo *političkog procesa* različitog tipa (pregovori, političke igre, neformalni aranžmani, itd.).

Strogo poštovanje vremenskih pravila (tj. raznih rokova, prelaznih perioda...) je jedan od bitnih elemenata strukture EU, kao specifične emanacije modernih političkih sistema. Neka od ključnih načela i odluka oko funkcionisanja organa EU i raspodele vlasti (države članice – funkcioneri i tela EU – političke grupe u EP i dr.) direktno su povezana sa institucionalizacijom vremenske dimenzije: predsedavanje Savetom EU (i raznim radnim telima Saveta, poput *Corepera* II i I i dr.) traje *šest meseci*, mandat predsednika Evropskog saveta kao i predsednika Evropskog parlamenta je *dve i po godine*, mandat Evropske komisije, visokog predstavnika za spoljnu politiku kao i članova Evropskog parlamenta je *pet godina*, mandat sudija (Evropski sud i sud prve instance) je *šest godina*, mandat predsednika Evropske centralne

banke je *osam godina* (bez mogućnosti produženja mandata), itd.

U literaturi se često ukazuje i na tzv. *heterotemporalnost* – tj. neusklađenost raznih vremenskih ciklusa i mandata u sistemu EU. Ova pojava je još istaknutija ako se uporedo posmatraju politički aspekti vremena u EU u odnosu na one u državama članicama (različite dinamike izbora, razlike u mandatima izvršnih organa, partijama i slično) što često dovodi do raskoraka u dinamici funkcionisanja i odlučivanja u sistemu EU.

### ***Faktor vreme i proces proširenja: pad u vreme***

Proces proširenja, kao specifičan oblik razvoja Evropske unije, uvek je bio pod znakom raznih vremenskih faktora, izbora rokova, vremenskih ciljeva. Zanimljivo je da ugovor o EU ne predviđa dužinu pregovora o *ulasku* u članstvo EU ali da njegov član 50 predviđa u načelu dužinu pregovora o *izlasku* jedne države članice iz EU (dve godine od momenta notifikacije o izlasku). Proširenje je u prvom redu politički proces, koji se odvija u vidu pregovaračke dinamike i realizuje u pravno-tehničkim oblicima (reforma propisa, ugovor o pristupanju i sl.). Ipak, vreme je onaj nevidljivi ali sveprisutni faktor koji prožima ceo proces i daje mu bitne karakteristike: *kada* će biti podnet zahtev za članstvo, *koliko vremena* će *proteći* dok EU odgovori na zahtev, *kada* će otpočeti pregovori, *koliko vremena* i *kojim ritmom* će oni trajati i

*kada bi* mogli biti završeni – sve su ovo više politička nego institucionalno-pravna pitanja, čiji odgovor svaki put zavisi od specifičnih okolnosti.

Posmatrano u retrospektivi, pregovori o proširenju EU nikada nisu imali unapred utvrđen rok (tj. fiksiran kraj pregovora), tako da je svako proširenje imalo specifičnu istoriju. Proces prvog proširenja EEZ (Velika Britanija, Danska i Irska) trajao je (od prvog zahteva za članstvo Velike Britanije do ulaska u organizaciju) ukupno oko 11 godina (1961–1973). Mediteransko proširenje EEZ (Grčka, Španija i Portugal) trajalo je između pet (Grčka) i osam godina (Španija i Portugal). Pregovori o proširenju EU sa nekim EFTA zemljama trajali su između tri (Finska) i pet godina (Austrija). Najzad, u slučaju „velikog praska“ (proširenje na 12 zemalja centralne Evrope i Mediterana) period od podnošenja zahteva za članstvo pa do ulaska u EU bio je dosta rastegljiv, pa su tako Kipar i Malta čekali na članstvo 14 godina (1990–2004), dok su zemlje centralne i istočne Evrope pregovore završile (zavisno od zemlje) za oko osam do 11 godina (1994/96–2004/07).

Kako smo naglasili, vreme i politika su u uskoj vezi. Brzina integracije pojedinih zemalja u EU direktno je povezana sa političkom važnošću koja se pridaje odgovarajućem procesu. U slučajevima kada dolazi do „ubrzanja vremena“, odnosno dinamičnih istorijskih zbivanja, poput, na primer ujedinjenja Nemačke ili proširenja EU na centralnu i istočnu Evropu, vreme za ostvarenje integracije se skraćuje:

bivša Istočna Nemačka je uključena u EU za manje od godinu dana: proteklo je nešto više od decenije od momenta pada Berlinskog zida do integracije CIEZ u EU i sl. U suprotnom, poput integracije Zapadnog Balkana, vreme se usporava, a i istorija proširenja produžava uvođenjem novih koraka i stepenica, i produžavanjem *trajanja* ranije postojećih.

Trajanje pregovora nije jedina bitna vremenska komponenta prilikom pregovaranja o proširenju EU. Vrlo značajan aspekt predstavljaju dogovoreni prelazni periodi (prilagođavanja) za usvajanje pojedinih politika EU (tekovina) od strane novih članica, nakon ulaska u EU. Prelazni periodu su uvek predstavljali ključno pitanje pregovora. Na primer, u slučaju Velike Britanije prelazni aranžmani (carine, kvote, poljoprivredna politika) iznosili su četiri godine. U slučaju Grčke, opšti prelazni period nakon ulaska u članstvo je iznosio pet godina (sedam godina za slobodno kretanje radnika). Prelazni period prilikom ulaska Španije za poljoprivrednu politiku bio je čak 10 godina, itd. Sporazumi o članstvu sa zemljama centralne i istočne Evrope sadržali su veoma veliki broj prelaznih perioda za 16 od ukupno 31 pregovaračkog poglavlja – najviše u oblastima poljoprivrede, konkurencije, poreza i životne sredine (sa često dužim prelaznim periodima od sedam do desetak godina).

## **Zapadni Balkan i evropska integracija : u potrazi za izgubljenim vremenom**

Ako se posmatraju sadašnji kandidati za članstvo u Evropskoj uniji i dužina pregovora o članstvu, mogu se konstatovati izuzetno velike oscilacije vremenskog faktora, što je opet posledica političkih, a ne tehničkih činilaca. U tom pogledu, Turska je negativni *šampion*, imajući u vidu da je zaključila sporazum o pridruživanju sa EEZ (koji kao cilj predviđa članstvo) još 1963. godine, a da je formalni zahtev za članstvo podnela pre 30 godina (1987). Makedonija je drugi poseban slučaj, jer je kandidaturu podnela 2004. godine, zvaničan kandidat je postala 2005. godine – ali (zbog suprostavljanja Grčke) ni do danas još nije otpočela pregovore.

Jedna decenija, odnosno ono što se podrazumeva kao srednje dug period, iskustveno predstavlja realan i razuman rok za jednu političku generaciju (dva do dva i po politička ciklusa/mandata) da završi određeni projekat, poput ostvarenja članstva u Evropskoj uniji. S druge strane, proces koji u ove svrhe traje, na primer, dve decenije ili duže, predstavlja već preveliko korišćenje, gubitak ili rasipanje vremena – tog ograničenog resursa – od strane cele jedne (ne samo političke) generacije: oni koji su bili mladi, nakon dve decenije su ušli u srednje godine; oni koji su bili srednjih godina našli su se pred krajem karijere. Kašnjenje celog prostora prethodne Jugoslavije (osim

Slovenije) u procesu evropske integracije, doveo je do neke vrste osećaja „*potrage za izgubljenim vremenom*“, što je jedan od razloga za nastanak tzv. „*estetike beznađa*“ (kako je to definisao A. Kostić, predsednik SANU) kao prisutnog mentaliteta u pojedinim društvenim grupama na Balkanu, uključujući posebno mlade.

Ako posmatramo republike bivše Jugoslavije, možemo konstatovati (pre)veliku vremensku diskrepancu u ritmu integrisanja u EU (kao posledicu ratnih i drugih sukoba): Slovenija je podnela zahtev za članstvo 1996. godine i uspela da se uključi u EU osam godina kasnije (2004), tj. u prvom krugu zemalja centralne i istočne Evrope. Hrvatska je podnela zahtev 2003, a postala članica skoro deset godina kasnije (2013). Nije slučajno da su dve najzapadnije i najrazvijenije bivše jugoslovenske republike prve uključene u EU – iako je to proizvelo dodatne i nove oblike *heterotemporalnosti* u ionako neusklađenoj društvenoj i političkoj integracionoj dinamici Balkana.

Hrvatska će u ovoj deceniji verovatno biti jedina nova članica EU. Evropska unija je nakon uključivanja Hrvatske proglasila tzv. „*novi pristup*“ pregovorima o pristupanju, što sadržinski znači uključivanje više raznih tehničkih preduslova za otpočinjanje i tok pregovora, a iz vremenskog ugla posmatrano – usporavanje i razvlačenje svake od uobičajenih etapa kao i uvođenje novih – od podnošenja zahteva pa do zaključenja ugovora o članstvu. Predsednik Evropske komisije Junker je proglasio

da tokom mandata njegove komisije (izabrane 2014. na pet godina) nema daljeg proširenja EU. Gubitak entuzijazma za proširenje Evropske komisije ogleda se i u činjenici da će ove godine izostati redovan godišnji izveštaj Komisije o proširenju. Dinamika pregovora o proširenju usporena je usled različitih razloga na strani EU, poput Zamora od članstva, protivljenja javnosti u nekim državama članicama daljem širenju, efekata krize, pregovora o Bregzitu, potrebe dužih ekonomskih i administrativnih priprema i reformi zemalja ZB, i dr.

Ukoliko bismo primenili istu vremensku logiku za preostale zemlje ZB kao u slučajevima Slovenije i Hrvatske, trebalo bi da prosečno protekne najmanje oko desetak godina između podnošenja zahteva i ulaska u članstvo (zahteve za članstvo su podnele: Crna Gora 2008, Srbija i Albanija 2009, BiH 2016). Prilikom otvaranja pregovora sa EU Srbija je najavila 2018 kao ciljni datum za usvajanje svih pravnih tekovina EU. Nakon početnog otezanja u otvaranju pojedinih pregovaračkih poglavlja (zbog novog pristupa EU i dr.) pregovori Srbije, kao i Crne Gore su

tokom poslednjih godina dobili na relativnoj dinamici u pogledu otvaranja poglavlja u pregovorima, ali i dalje vrlo usporenoj u odnosu na prethodna proširenja. Međutim, još je nejasno kojom će dinamikom pregovaračka poglavlja biti i zatvarana (što je ključni preduslov za završetak celokupnih pregovora).

Može se ipak očekivati da će sa procesom reformi EU nakon *Bregzita* nastati i bolja perspektiva za ubrzanje pregovora o proširenju. Period mandata naredne Evropske komisije i Evropskog parlamenta (2019–2024) će biti ključni za dalju perspektivu proširenja. Imajući u vidu širi kontekst, može se očekivati da će Evropska unija u tom periodu prilagoditi dosadašnju paradigmu pregovora sa zemljama ZB tako što bi utvrdila konkretnije rokove za završetak pregovora, posebno kada su u pitanju kandidati koji ostvare dovoljan napredak, poput Srbije i Crne Gore. Time bi se možda u 2019. godini otvorila mogućnost ubrzanijih pregovora za one države koje će u međuvremenu sprovesti realne (a ne samo formalne ili fingirane) društvene reforme.

**\* Autor je ambasador. Nekadašnji šef misije Republike Srbije pri EU.**

---

*Mišljenja i stavovi izraženi u ovom eseju predstavljaju stavove autora i ne odražavaju neophodno i zvanične stavove Evropskog pokreta u Srbiji.*

*Esej je objavljen u okviru aktivnosti „Evropski izazovi“ Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji. Autori analiziraju aktuelne trendove u Evropi tokom 2017. godine.*

---