

## KAZALO

I. UVOD .....	13
<b>Načelo pogojevanja članstva in teoretični pristopi .....</b>	<b>23</b>
<b>Pogojevanja članstva in pravni red EU .....</b>	<b>29</b>
Ustanovitvene pogodbe in njihove dopolnitve .....	29
Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ) .....	29
Pogodba o ustanovitvi EGS in Pogodba o ustanovitvi Euratoma .....	30
Enotna Evropska listina (EEL) .....	31
Pogodba o ustanovitvi EU (Pogodba o EU) .....	31
Dopolnitev Pogodbe o EU (Amsterdamska pogodba) .....	32
Razvoj načela pogojevanja članstva izven primarnega pravnega reda EU .....	32
<b>Opredelitev ključnih pojmov .....</b>	<b>37</b>
Pogojevanje članstva .....	37
Širitveni kriteriji .....	38
Širitvena načela .....	38
Načelo pogojevanja članstva .....	40
Širitveni pogoji .....	43
Politični pogoji .....	43
<i>Ekonomski pogoji</i> .....	45
<i>Pravno-administrativni pogoji</i> .....	45
<i>Institucionalni pogoji</i> .....	46
Akterji vključeni v proces ter njihove pristojnosti .....	47
Širitveni postopek .....	53
II. PRETEKLE ŠIRITVE EU .....	55
<b>Zgodovinska analiza .....</b>	<b>57</b>
Prva širitev .....	57
Velika Britanija .....	58
Danska .....	75
Irska .....	83
Druga širitev .....	87
Grčija .....	88

Portugalska .....	95
Španija.....	102
Tretja širitev .....	108
Avstrija .....	116
Finska.....	122
Švedska.....	127
Nedokončana širitev – Turčija.....	132
Četrta širitev: Malta, Ciper in države SVE .....	158
<b>Primerjalna analiza</b> .....	175
Kronologija širitvenih dogodkov in dolžina procesa širitve .....	175
Oblikovanje širitvenih preferenc držav prosilk.....	191
Oblikovanje širitvenih preferenc na strani EU.....	199
Položaj držav prosilk.....	214
Glavna vprašanja in problemi v širitvenem procesu .....	235
Ocena doslednosti uporabe načela pogojevanja članstva .....	239
III. PROCES EVROPSKE INTEGRACIJE JVE .....	241
<b>Zgodovinska analiza</b> .....	243
Oprelitev regije in razvoj dogodkov po koncu hladne vojne.....	243
Razvoj pogojevanja članstva za države JV Evrope .....	245
Hrvaška .....	263
Makedonija.....	269
Albanija.....	277
BiH .....	280
Srbija.....	290
Črna gora.....	296
Kosovo (pod upravo Resolucije Varnostnega sveta OZN 1244) .....	298
<b>Primerjalna analiza</b> .....	303
Kronologija širitvenih dogodkov in dolžina procesa širitve .....	304
Oblikovanje širitvenih preferenc držav prosilk.....	310
Oblikovanje širitvenih preferenc na strani EU.....	311
Položaj držav prosilk.....	315
IV. SKLEPNE UGOTOVITVE.....	321
<b>Literatura</b> .....	327

## SEZNAM TABEL

Tabela 1: Dolžina posameznih faz v širitvenih procesih .....	176
Tabela 2: Potek prvega vala širitve .....	178
Tabela 3: Potek drugega vala širitve .....	181
Tabela 4: Potek tretjega vala širitve .....	183
Tabela 5: Potek četrtega vala širitve .....	185
Tabela 6: Faze četrte širitve .....	187
Tabela 7: Potek širitvenega procesa za Turčijo .....	189
Tabela 8: Motivi držav prosilk .....	197
Tabela 9: Ključni akterji v širitvenem procesu .....	204
Tabela 10: Motivi na strani ES/EU .....	212
Tabela 11: Ocenjevanje stopnje političnih pravic in civilnih svoboščin ..	215
Tabela 12: Ocena zagotavljanja političnih pravic in civilnih svoboščin – 1. širitev .....	217
Tabela 13: Podpis in ratifikacija nekaterih dokumentov Sveta Evrope – 1. širitev .....	217
Tabela 14: Ocena držav glede zagotavljanja političnih pravic in civilnih svoboščin – 2. širitev .....	218
Tabela 15: Podpis in ratifikacija nekaterih dokumentov Sveta Evrope – 2. širitev .....	219
Tabela 16: Ocena držav glede zagotavljanja političnih pravic in civilnih svoboščin – 3. širitev .....	220
Tabela 17: Podpis in ratifikacija nekaterih dokumentov Sveta Evrope – 3. širitev .....	220
Tabela 18: Ocena držav glede zagotavljanja političnih pravic in civilnih svoboščin – 4. širitev .....	221
Tabela 19: Podpis in ratifikacija nekaterih dokumentov Sveta Evrope – 4. širitev .....	223
Tabela 20: Ocena držav glede zagotavljanja političnih pravic in civilnih svoboščin – Turčija .....	224
Tabela 21: Podpis in ratifikacija nekaterih dokumentov Sveta Evrope – Turčija .....	224
Tabela 22: Primerjava držav glede zagotavljanja političnih pravic in civilnih svoboščin .....	225

Tabela 23: Status podpisov in ratifikacij dokumentov Sveta Evrope v določenih fazah širite .....	227
Tabela 24: Primerjava izpolnjevanja političnih pogojev (volitve, ustava, članstvo v Svetu Evropa) .....	228
Tabela 25: BDP <i>per capita</i> v primerjavi z ES in nekaterimi članicami – 1. širitev .....	229
Tabela 26: BDP <i>per capita</i> v primerjavi z ES in nekaterimi članicami – 2. širitev .....	230
Tabela 27: BDP <i>per capita</i> v primerjavi z ES/EU in nekaterimi članicami – 3. širitev .....	231
Tabela 28: BDP <i>per capita</i> v primerjavi z ES in nekaterimi članicami – 4. širitev .....	231
Tabela 29: BDP <i>per capita</i> v primerjavi z ES in nekaterimi članicami – Turčija .....	232
Tabela 30: Položaj prosilk (velikost, število prebivalcev, BDP <i>per capita</i> ) .....	234
Tabela 31: Glavna vprašanja v pristopnih pogajanjih .....	236
Tabela 32: Koraki pete širitve (1) .....	306
Tabela 33: Koraki pete širitve (2) .....	308
Tabela 34: Zunanji akterji pri oblikovanju načela pogojevanja držav JVE .....	314
Tabela 35: Ocena držav glede demokratičnosti (politične pravice, civilne svoboščine) .....	316
Tabela 36: Ocena držav JVE za leto 2007 in primerjava s Turčijo in Romunijo .....	316
Tabela 37: Pregled nekaterih dogodkov, ki so del političnega pogojevanja držav JVE .....	317
Tabela 38: Podpis in ratifikacija dokumentov Sveta Evrope .....	318
Tabela 39: Primerjava BDP <i>per capita</i> kot % povprečja ES v posameznih fazah .....	320

## SEZNAM SLIK

Slika 1: Pogojevanje članstva – raziskovalno vprašanje .....	19
Slika 2: Zgodovinska in primerjalna analiza preteklih širitev .....	21
Slika 3: Analiza pogojevanja članstva držav JVE .....	22
Slika 4: Razprava med racionalističnimi in sociološkimi pristopi .....	27
Slika 5: Temeljni elementi ureditve širitve .....	37
Slika 6: Postopni razvoj širitvenih načel .....	42
Slika 7: Dolžina uporabe pogojevanja članstva po posameznih državah prosilkah .....	175
Slika 8: Pogojevanje članstva – Ugotovitve .....	326

## SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV

AIFTA	Angleško-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>
HSLS	<i>Hrvatska socijalno liberalna stranka</i>
IFOR	Sile za uresničitev <i>(Implementation Force)</i>
ISPA	Instrument strukturnih politik v predpristopnem obdobju <i>(ISPA Instrument for Structural Policies for Pre-accession)</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>
SAPARD	Posebni pristopni program za kmetijstvo in razvoj podeželja <i>(Special Accession Programme for Agriculture and Regional Development)</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 zveze NATO <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



## UVOD



Na poti uresničitve stoletja starih upanj in pričakovanj – združene Evrope – je pred Evropsko unijo (EU, tudi Unijo) še najbolj zahteven korak: širitev na njen Jugovzhodni del. Vendar pa je po t. i. velikem poku v obdobju 2004–2007, ko je bilo v članstvo sprejetih kar 12 držav, EU postala nekoliko zadržana glede dinamike nadaljnje širitve. Starejše države članice so se začele pritoževati zaradi ‘utrujenosti’ od nenehnega širjenja Unije. Veliko je govora tudi o ‘absorpcijski sposobnosti’ Unije, oživele so razprave o geografskih mejah Evrope, slednje še posebej intenzivno potem, ko je Turčija leta 2005 pridobila status kandidatke za članstvo. Avstrija in Francija sta sprejeli ukrepe, po katerih bo za članstvo vseh bodočih članic, razen Hrvaške, potreben referendum.<sup>1</sup> Glede možnosti, da bi Turčija sploh kdaj postala članica EU, prihajajo iz Avstrije in Francije za njo nespodbudni signali. Nekdanji avstrijski kancler Schüssel je podprl tesno sodelovanje Unije s Turčijo, a hkrati javno izrazil dvom, da bi Turčija lahko kdaj postala članica EU.<sup>2</sup> Podobnega mnenja je tudi francoski predsednik Nicolas Sarkozy, ki je še kot predsedniški kandidat nakazal, da bo Turčiji *de facto* zaprl vrata za polnopravno članstvo.<sup>3</sup> Ta pristop se je bistveno razlikoval od pristopa njegovega predhodnika Jacquesa Chiraca, ki je polnopravno članstvo Turčije v Uniji podpiral zato, ker je bil po njegovem mnenju to »nujen pogoj za stabilnost regije kot celote.«<sup>4</sup> Seveda bo glede na uvedbo referendumoma težko prepričati francosko javnost, ne samo o nujnosti turškega članstva v EU, ampak tudi o članstvu drugih, bolj ali manj revnih držav Jugovzhodne Evrope (JVE). Prav zato je proces približevanja EU za države v tej regiji daleč najbolj strukturiran, saj državam članicam omogoča bistveno več priložnosti za sprotno dopolnjevanje pogojev v posameznih fazah širitvenega postopka, kot pa je bilo to v praksi v preteklosti. Povedano drugače, dokončni korak v smer širitve na to območje še zdaleč ni enostaven.

---

1 Glej poglavje o akterjih, vključenih v proces in njihovih pristojnostih, str. 47.

2 Tako je kancler Schüssel med drugim izjavil, da se je s Turčijo vsekakor treba pogajati in pri tem ne delati nobenih izjem glede na pogajanja z ostalimi kandidatkami, a je ob tem dodal, da bo za Turčijo najverjetneje prišel v poštev scenarij, drugačen od pridobitve polnopravnega članstva (Türkei-Bertritt: »Verhandlungen sind ein offener Prozess.« Die Presse, 12. december 2006, <http://diepresse.com/home/politik/eu/79190/index.do>). Vse povezave v tem delu so bile dostopne na dan zaključka redakcije.

3 Klares Bekenntnis Sarkozys zur EU. Neue Zürcher Zeitung, 9. september 2006, <http://www.nzz.ch/2006/09/09/al/articleEGKSN.html>.

4 News Analysis: Sarkozy may cause global ripple. International Herald Tribune, 12. september 2006, <http://www.iht.com/articles/2006/09/10/news/turkey.php>

Prevladujoči diskurz o krizi nadaljnje širitve EU ne daje popolne slike o problematiki širitve. Čeprav cilj pričujoče analize ni obravnavati vseh dimenzij, je nanje treba vsaj opozoriti. Vzemimo poraz, ki so ga evropske politične elite doživele ob neratifikaciji Pogodbe o Ustavi za Evropo (PUE). Nezadovoljstvo izraženo na referendumih je v Franciji in na Nizozemskem pokopalo ta dokument. PUE sama po sebi ne bi bila problematična za nizozemske in francoske volivce, če ne bi nastajala v času vsesplošne krize na starem kontinentu. Vlade držav članic EU so podvržene vse večjemu pritisku svojih javnosti. Razlike med revnimi in bogatimi se večajo. Vlada strah pred posledicami globalizacije, ki se kaže v politiki podjetij, ki stremijo k najemanju poceni delovne sile, ki je Zahodna Evropa ne zmore več ponuditi. Njeni prebivalci se soočajo s tem, da domača podjetja selijo svoje obrate v dežele v razvoju, v domače okolje pa prihajajo migranti, ki so pripravljeni delati za manj denarja.<sup>5</sup> Referendumsko glasovanje proti PUE je torej mogoče razumeti predvsem kot poziv nizozemski in francoski vladi, da namesto 'ukvarjanja z Evropo' začneta reševati konkretne življenjske probleme državljanov obeh držav.

Razprave o širitvi pogosto potekajo brez ustreznega poznavanja tega fenomena, kar onemogoča širše razumevanje problemov, ki se v tem procesu pojavljajo. Pomanjkanje tega razumevanja posledično pomeni pomanjkanje sposobnosti ustvariti si širšo sliko o pomenu širitve in združevanja Evrope na eni strani in političnosti tega procesa na drugi strani. Tako npr. soočenja z državami članicami in njihovimi partikularnimi interesi, ki jih je v času pogajalskega procesa izkusila Slovenija, niso precedens v zgodovini širitve EU. Države članice, ki so načeloma vedno privržene širitvi, so v proces širitve že zelo zgodaj vpletale t. i. bilateralno pogojevanje, kjer so se trudile uveljavljati svoje interese in jih predstaviti kot 'evropske'. Pogojevanje članstva za prosilko s specifičnimi zahtevami s strani posameznih držav članic je bilo prisotno že v času, ko se je integraciji približevala Velika Britanija, ter v času, ko se je odvijala širitev integracije na Španijo in Portugalsko.<sup>6</sup> Seveda pa ostaja dejstvo, da se je pravo pogojevanje začelo šele s padcem berlinskega zidu in odločenostjo nekdanjih socialističnih držav, da se čimprej priključijo evropskemu integracijskemu procesu. To obdobje nam, kot bomo videli v nadaljevanju, postreže tudi z vedno

---

5 Dober primer, ki ponazarja razpoloženje francoske javnosti, je bil (sicer uspešen) francoski pritisk na Komisijo, da ne hiti z uvajanjem t. i. Bolkensteinove direktive o liberalizaciji storitev v EU v času, ko je v Franciji potekala kampanja za sprejetje PUE. Francoski predsednik Chirac se je bal, da bo direktiva izničila vse napore francoskega vodstva, da prepriča francosko javnost o nujnosti ratifikacije PUE. Direktiva je namreč predstavljala simbol še večje nezaposlenosti, še skromnejše socialne zaščite za francoske delavce in še večje grožnje francoskemu modelu socialne države (Hainsworth 2006: 104).

6 Termin 'prosilka' je splošen pojem, ki ne opredeljuje stopnje evropskega integracijskega procesa posamezne države in se lahko uporablja za obdobje od oddaje prošnje za članstva do podpisa pogodbe o pristopu. Termin 'kandidatka' bo uporabljen le, kadar se bo nanašal na pridobitev formalnega statusa kandidatke.

bolj kompleksnimi oblikami pogojevanja na ravni EU kot celote.

Pogojevanje članstva ima na ta način dvojno vlogo: je orodje EU<sup>7</sup> za izvajanje zunanje politike v določeni regiji oziroma nasproti določeni skupini tretjih držav in je hkrati učinkovit instrument integracije posameznih držav v EU.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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 širitiv. 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.

Zgodovina širitve EU pokaže, da vsaka faza 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 Srednje in vzhodne Evrope (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 čedalje bolj vključena javnost in različne ravni oblasti: nacionalna, regionalna in lokalna. Za današnje države kandidatke je novost tudi izpolnjevanje pogojev iz mirovnih sporazumov in političnih sporazumov ter podpisi sporazumov o medsebojnem sodelovanju med potencialnimi kandidatkami (regionalno sodelovanje). EU lahko za države prosilke upravičeno

---

7 Termin EU bo uporabljen za obdobje po 1. novembru 1993, ko je v veljavo stopila Pogodba o ustanovitvi EU, in tudi v splošnem kontekstu besedila, ki se ne nanaša na specifično zgodovinsko obdobje. Ker je širitiv 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 bodo uporabljena le v tistih primerih, ko bodo navedeni dokumenti, ki so jih Skupnosti sprejele, ali pogodbe, ki so jih Skupnosti podpisale s tretjimi državami kot pravne osebe, ali pa takrat, kadar bo to v danem kontekstu potrebno za razumevanje vsebine pričujoče analize.

8 Pojem evropske integracije zajema dva procesa: poglobljanje in širitiv. V knjigi izhaja iz Schimmelfennigove in Sedelmeierjeve definicije, ki evropsko integracijo opredeli kot institucionalizacijo pravil in načel organizacije, ki je lahko vertikalna (poglobljanje) in horizontalna (širitiv). Institucionalizacija je definirana kot proces, v katerem se akterji formalno in postopno prilagodijo vzorcem obnašanja, ki temeljijo na skupnih načelih EU (Schimmelfennig in Sedelmeier 2002: 502–504). Moravcsik (1998: 3) 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 je proces evropske integracije izenačen z liberalizacijo politik.

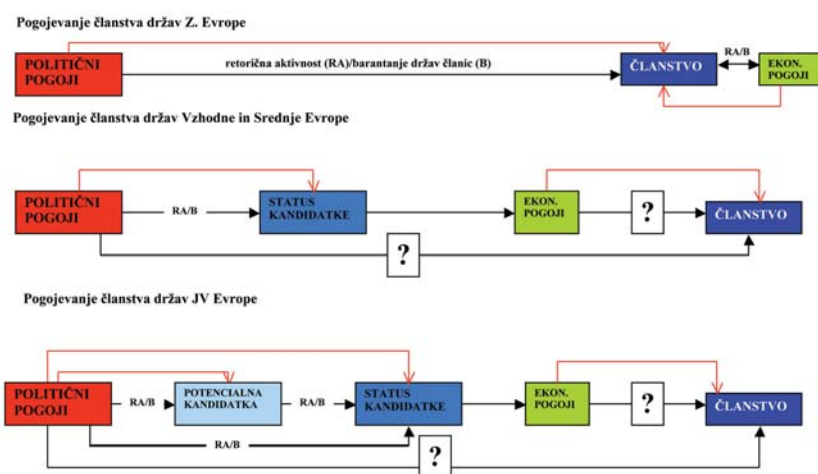
9 V nadaljevanju : haaška širitvena načela.

vpelje daljša obdobja predpristopnega procesa in večje število vmesnih stopenj približevanja, vendar to omogoči državam članicam tudi več časa in priložnosti, da uveljavljajo svoje bilateralne interese.

Pogojevanje članstva torej ni statičen instrument, temveč se stalno spreminja. Na njegov razvoj vplivata procesa poglobljanja in širitve EU.<sup>10</sup> Očitki glede nedoslednosti pogojevanja so se pojavili predvsem v času pristopanja držav SVE. V pristopnem procesu držav JVE se ti očitki le še krepijo, saj je za te države postopek približevanja EU bolj strukturiran in omogoča državam članicam več priložnosti za dopolnjevanje pogojev v posameznih fazah širitvenega postopka, kar dodatno krepi dvom v doslednost politike EU do širitve. Vsako preverjanje izpolnjevanja pogojev zahteva soglasje različnih akterjev širitve in večkrat ko imajo biti možnost 'veto igralci', bolj je ogrožena doslednost politike EU do širitve.

V knjigi bo načelo pogojevanja članstva 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 spreminjajoči se širitveni kriteriji, načela in pogoji. V prvem delu bodo identificirani akterji širitve in 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 v fazi pristopnih pogajanj. Razvoj načela pogojevanja bo obravnavan znotraj posameznega širitvenega vala v različnih fazah širitvenega procesa, v primerjalni analizi pa med različnimi valovi širitev (glej Sliko 2).

Slika 1: Pogojevanje članstva



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

V zgodovinsko analizo pogojevanja bodo vključene vse pretekle ter nedokončane širitve EU. 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 je razdeljen na štiri faze: (1) sklenitev prvega pogodbenega razmerja z EU, (2) oddaja prošnje za članstvo, (3) začetek pristopnih pogajanj in (4) podpis pogodbe o pristopu. Popristopno 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 od začetka pogajanj za sklenitev pridružitvenega sporazuma in do pridobitve statusa kandidatke, ki ga razumeva kot čas oblikovanja širitvenih preferenc države prosilke. V vsaki fazi širitvenega procesa bodo proučevani naslednji elementi:

Kronologija širitvenih dogodkov: kronološki pregled ključnih dogodkov širitvenega procesa, tako tistih, ki so del formalnega širitvenega postopka kot tudi tistih, ki so predstavljali mejnike v širitvenem procesu z vidika načela pogojevanja članstva. Ker posamezni val širitve praviloma vključuje več držav prosilk hkrati, bo kronološki pregled širitvenih dogodkov opazovane države umeščen v kronologijo širitvenih dogodkov ostalih držav prosilk znotraj istega širitvenega procesa, pri čemer bo obravnavan tudi njihov vpliv na načelo pogojevanja opazovane države.

Proces oblikovanja širitvenih preferenc držav prosilk: izpostavljeni bodo dejavniki, ki so vplivali na odločitev države, da zaprosi za članstvo v EU. Za vsako prosilko bodo predstavljena njihova pričakovanja od članstva, in sicer na ravneh: (a) političnih elit (vladajoča stranka ali koalicija), (b) strank v opoziciji in (c) interesnih skupin (civilna družba). Pri analizi bo upoštevana tudi morebitna podpora drugih mednarodnih akterjev pri doseganju zastavljenih ciljev države prosilke. Za vse države, tako prosilke kot članice, bodo izpostavljeni tudi motivi, ki vplivajo na oblikovanje širitvenih preferenc in jih lahko razvrstimo na: (1) varnostno-politične, (2) ekonomske in (3) tiste, ki so povezani z identiteto v mednarodni skupnosti.

Proces oblikovanja širitvenih preferenc na strani EU in oblikovanje kolektivne odločitve o širitvi.<sup>11</sup> Širitvene preference držav članic bodo obravnavane na enak način kot za države prosilke, pri čemer bo alternativno možnost širitvi za države članice predstavljalo pridruženo članstvo med EU in državo prosilko.

Ekonomske in politični položaj prosilk, ki bo opazovan predvsem na dveh področjih: (a) gospodarski položaj države prosilke (naravni viri, BDP *per capita*, struktura gospodarstva in zunanje trgovine, neto proračunski položaj po pristopu) in (b) politični položaj (sprejem prve demokratične ustave in njenih dopolnitev,

---

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

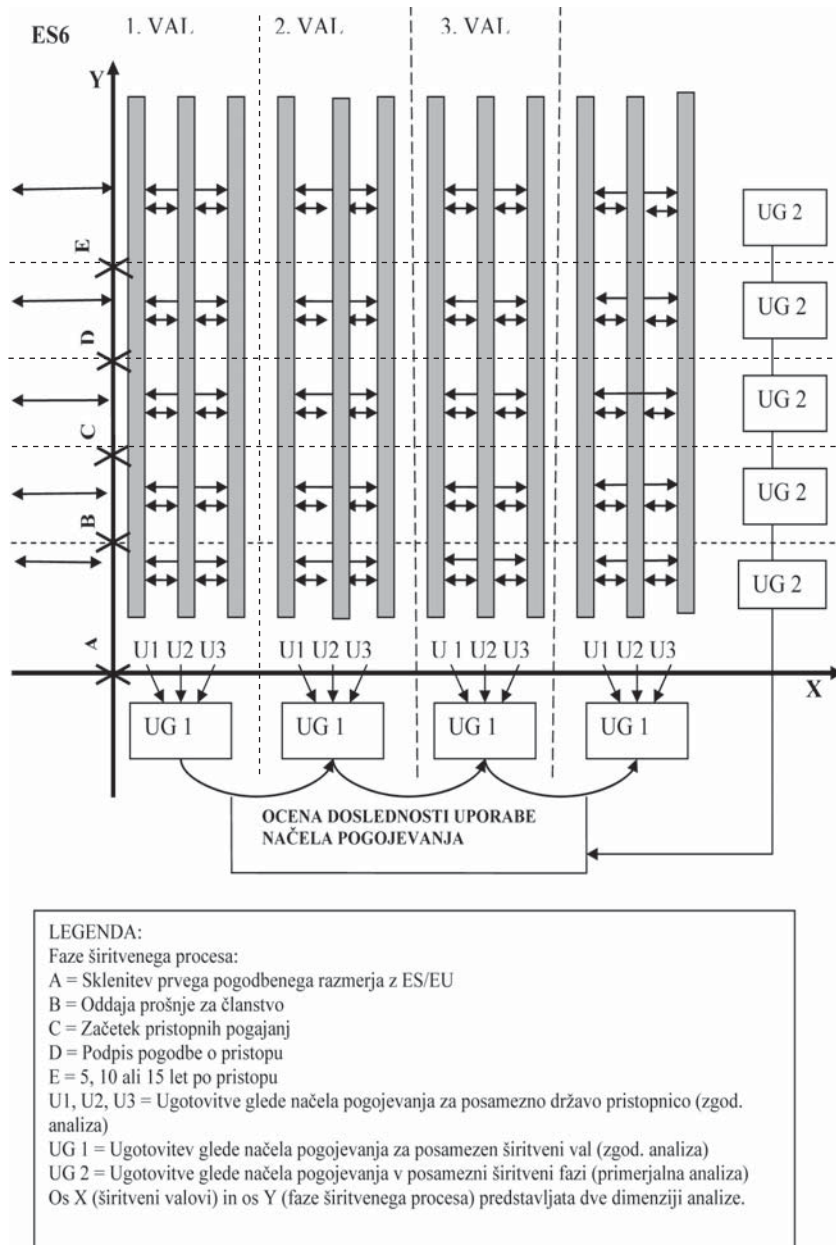
razpis večstrankarskih volitev, članstvo v Svetu Evrope in Zvezi NATO (*North Atlantic Treaty Organisation*), sodelovanje v bilateralnih ali multilateralnih mednarodnih odnosih, ki se s članstvom v EU izključujejo, ratifikacija dokumentov, ki so bili sprejeti v okviru Sveta Evrope na področju zagotavljanja človekovih pravic in manjšinskih pravic ter zagotavljanje političnih in državljanskih pravic in svoboščin).<sup>12</sup>

Glavna vprašanja, ki so bila izpostavljena v širitvenem procesu, bodo razvrščena v dve kategoriji: (a) vprašanja v okviru pravnega reda EU in (b) vprašanja, ki so bila v času pristopanja izven pravnega reda EU.<sup>13</sup> Glede na to, da pristopna pogajanja vsebinsko pokrivajo zelo široko področje, se pri tej analizi opirava predvsem na tista vprašanja, ki so vplivala na oblikovanje širitvenih preferenc držav prosilk in članic ter na oblikovanje kolektivne odločitve glede širitve.

- 
- 12 Ocena glede izpolnjevanja ekonomskih pogojev bo temeljila predvsem na oceni Komisije in ugotovitvah na podlagi primerjave med državami prosilkami in državami članicami v opazovanem obdobju. Izpolnjevanje političnih pogojev bo temeljilo na oceni Komisije, Evropskega parlamenta in Evropskega sveta, ocena zagotavljanja političnih pravic in državljanskih svoboščin pa bo temeljila na metodologiji, ki jo uporablja Freedom House, ki je natančneje predstavljena v tabeli 11. Izpolnjevanje pravno-administrativnih pogojev ne bo predmet analize, saj v razpravi glede doslednosti pogojevanja niso izpostavljeni kot ločena kategorija pogojev, temveč predvsem v okviru političnih pogojev (npr. neodvisno sodstvo, policija, varuh človekovih pravic) in ekonomskih pogojev (institucije, ki zagotavljajo obstoj konkurence, varstvo potrošnikov).
- 13 Vsebina pravnega reda EU ni (bila) nikoli popolnoma natančno definirana, saj je, tako kot sam 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 knjigi izhajava iz definicije pravnega reda, ki je bila oblikovana s širitvenimi haaškimi načeli: ».../ pogodbe in njihovi politični cilji, vse odločitve, ki 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, od 1. do 2. decembra 1969).



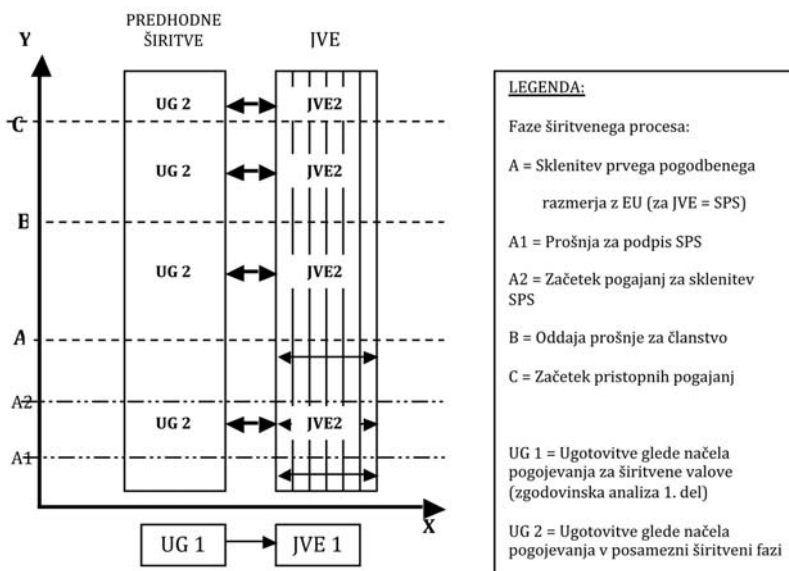
Slika 2: Zgodovinska in primerjalna analiza preteklih širitiv



Po zgodovinski analizi preteklih širitiv bodo oblikovane ugotovitve glede načela pogojevanja članstva za vsako državo znotraj posameznega vala (U1, U2, U3 na Sliki 2) in nato še enotno ugotovitev za celoten širitveni val (UG 1 na Sliki 2). Veljavnost ugotovitev predhodnega vala širitve bo preverjena v naslednjem valu širitve. S tem bo zagotovljeno upoštevanje vpliva predhodnih širitiv

in specifičnosti konteksta (stopnja vertikalne institucionalizacije EU in dogodkov v mednarodni skupnosti, ki so bili aktualni v posameznem zgodovinskem obdobju širitve), torej medsebojni vpliv procesov širitve in poglobljanja. Ocena glede doslednosti EU pri uporabi načela pogojevanja članstva bo oblikovana dvodimenzionalno, na podlagi pridobljenih ugotovitev, in sicer na naslednji način: (1) s primerjavo načela pogojevanja med posameznimi fazami širitvenega procesa in (2) s primerjavo načela pogojevanja med državami in valovi širitve (UG 1 in UG 2 na Sliki 2). V nadaljevanju bo na enak način, kot za pretekle širitve, analizirano načelo pogojevanja članstva držav JVE. Najprej bo natančneje opredeljena sama regija JVE in posebnost njenega zgodovinskega razvoja, zaradi katerega imajo države JVE drugačen izhodiščni položaj kot predhodne prosilke.<sup>14</sup> Zgodovinska analiza posamezne države JVE bo razdeljena v enake faze širitvenega procesa zato, da bodo izpolnjeni pogoji za primerljivost s predhodnimi širitvami. Identificirane bodo tudi t. i. dodatne faze širitve, specifične za države JVE.<sup>15</sup> Po opravljeni zgodovinski analizi bodo spoznanja primerjana z ugotovitvami iz analiz predhodnih širitiv.

Slika 3: Analiza pogojevanja članstva držav JVE



- 14 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.
- 15 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 bodo obravnavani v poglavju o pogojevanju članstva za države JV Evrope (str. 245).

## NAČELO POGOJEVANJA ČLANSTVA IN TEORETIČNI PRISTOPI

Različni teoretični pristopi so se proučevanju načela pogojevanja članstva posvetili šele po koncu hladne vojne, zato je njegovo proučevanje 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 opisno, manj pa teoretično. Prevladujejo zgodovinske in pravne analize<sup>16</sup> ali ekonomske študije o vplivih posamezne širitve,<sup>17</sup> skoraj vsi avtorji pa se osredotočijo le na posamezne vidike ali valove širitve. Sicer se je v zadnjem času pojavilo več del, ki se nanašajo na zadnjo širitev na države SVE po koncu hladne vojne, med katerimi pa se le redki avtorji zatekajo k primerjalnim analizam in npr. ne poudarijo razlike med začetnimi položaji držav prosilk znotraj skupine držav SVE.<sup>18</sup> Večina avtorjev, ki proučuje širitev na države SVE, je glavno pozornost namenila oblikovanju preferenc na strani EU<sup>19</sup> ali vplivu širitve na EU, predvsem na posamezne politike in proračun Skupnosti.<sup>20</sup> Redki avtorji se ukvarjajo s procesom oblikovanja preferenc držav prosilk,<sup>21</sup> vendar tudi ti prevečkrat poenostavijo analizo, ker je ne umestijo v kontekst zgodovinskih širitev. Primerjalnih študij, ki bi se ukvarjale izključno z načelom pogojevanja članstva med različnimi valovi širitev, ni bilo mogoče zaslediti.<sup>22</sup> Sicer obstajajo primerjalne študije, v katerih so se avtorji dotaknili načela

---

16 Kochenov (2004 in 2006) je pogojevanja članstva definiral iz pravnega vidika in opredelil zgodovinski razvoj širitvenega prava EU ter posebno pozornost posvetil političnim kopenhagenskim pogojem, medtem ko se Rodin (2000 in 2004) ukvarja predvsem s pridružitvenim evropskim pravnim redom, ki temelji na pridružitvenih sporazumih in naredi primerjavo med širitvenim procesom držav SVE in JVE.

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

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

19 Moravcsik (1998 in 2003), Vachudova (2003), Schimmelfennig (2001 in 2002) in Šabič (2002) za države članice, Schimmelfennig in Sedelmeier (2002) ter Fierke in Wiener (1999) pa tudi za kolektivne preference EU.

20 Npr. Cameron (2004) in Moravcsik (2000).

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

22 Za opredelitev pojma načela pogojevanja članstva glej str. 40.