

UDK: 339.923(4-672EU)  
341.217.02(4-672EU)  
Biblid: 0025-8555, 69(2017)  
Vol. LXIX, br. 1, str. 126–150

Pregledni rad  
Primljen 28. februara 2017.  
Odobren 27. marta 2017.  
DOI:10.2298/MEDJP1701126R

# Dometi politike uslovljavanja u susedstvu Evropske unije: primer Istočnog partnerstva

Katarina RISTIĆ<sup>1</sup>

**Apstrakt:** Rad razmatra domete dosadašnje politike uslovljavanja Evropske unije u odnosu na Rusiju i istočne susede kroz analizu sprovođenja postojećih bilateralnih i multilateralnih ugovornih odnosa. Autorka zastupa pretpostavku da politika Evropske unije prema istočnim susedima danas, daleko više nego ranije, predstavlja mešavinu spoljnog intervenisanja, ekonomskih interesa, koncepta mira, bezbednosti, zahteva za poštovanjem evropskih vrednosti, oslonjenu na klasične instrumente spoljne politike i instrumente politike proširenja i uslovljavanja. U središtu analize nalazi se dva pitanja: 1) u kojoj meri su postojeći instrumenti prilagođeni delovanju Evropske unije u najbližem susedstvu, realnim (geo)političkim kretanjima i interesima Evropske unije i različitih aktera u regionu; 2) u kojoj meri je spoljna politika Ruske Federacije prema zemljama istočnog partnerstva uzeta u obzir prilikom definisanja odnosa sa zemljama Istočnog partnerstva i uspostavljanja instrumenata susedske politike. Autorka zaključuje da uslovljena saradnja opstaje u okvirima politike proširenja i da joj je bitna komponenta izgled članstva u Evropskoj uniji, dok za istočne susede ima izrazito ograničen domet, a neretko je praćena negativnim posledicama po stabilnost, mir i bezbednost.

**Ključne reči:** Istočno partnerstvo EU, Susedska politika EU, politika uslovljavanja, politika proširenja EU, Sporazumi EU o saradnji i partnerstvu, Ukrajina, Rusija.

---

<sup>1</sup> Autorka je doktorantkinja na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu i viši savetnik u Odeljenju za evropske integracije Narodne skupštine Republike Srbije. E-pošta: k.ristic@yahoo.com  
Pogledi izneti u članku odražavaju lični stav autora, a ne institucije u kojoj je zaposlen.

## **Spoljno delovanje Evropske unije u odnosima sa susednim zemljama: od uslovljavanja članstva do razvoja politike uslovljavanja**

Evropska integracija je još od ranih sedamdesetih godina prošlog veka, kada su postavljene osnove njene spoljne politike, pratila društveno-ekonomske, političke i druge procese u susednim zemljama. Odnosi sa EFTA i politika prema zemljama Sredozemlja bili su skoro dvadeset godina dva glavna pravca spoljne politike tadašnje Evropske zajednice (EZ). U osnovnim ugovorima spoljni odnosi postavljeni su na više različitih nivoa: predstavljanje Evropske unije (EU) u međunarodnim organizacijama, pasivno pravo poslanstva, saradnja sa drugim regionalnim organizacijama, pridruživanje trećih država ili međunarodnih organizacija i preduzimanje neophodnih hitnih mera u ekonomskim odnosima sa trećim državama. U EU za ekonomske odnose koji su dugo označavali zapravo sveukupne spoljne odnose, bile su zadužene upravo institucije EZ, dok je spoljne odnose koordinirala preko pravnog okvira Evropske političke saradnje. Tako su spoljni odnosi EU bili regulisani na dva potpuno različita načina, međuvladin i komunitarni koji se upravo u okviru politike pridruživanja, proširenja i susedstva i prepliću kroz mešovitu proceduru za zaključivanje ovih sporazuma.<sup>2</sup>

Demokratija, vladavina prava, poštovanje ljudskih i manjinskih prava, pre kasnih osamdesetih godina prošlog veka nisu bili u fokusu Evropske zajednice u spoljnom delovanju.<sup>3</sup> Ipak, treba imati u vidu da se ovi principi eksplicite ili implicate pominju u preambuli Ugovora o EZ, mišljenjima Komisije, deklaracijama Saveta, Parlamenta i juresprudenciji Suda pravde EZ, i to prvenstveno u vezi sa pristupanjem novih članica.<sup>4</sup> Sa izgledom proširenja na jug, na Samitu u Kopenhagenu 1978. godine

---

<sup>2</sup> Detaljnije videti u: Piet Eeckhout, *External Relations of the European Union*, Oxford University Press, New York, 2005, pp. 169–184.

<sup>3</sup> Karen E. Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Polity Press, Cambridge and Oxford, 2009, pp. 147–156.

<sup>4</sup> Pogledati: “Commission’s opinion on accession of Greece”, European Commission, Opinion of 23 May 1979, *OJ* 1979 L 291; “Commission’s opinion on the accession of Portugal and Spain”, European Commission, Opinion of 31 May 1985, *OJ* 1985, L 302; “Council Declaration of European identity, enforcing human rights and democratic rule”, 13–14 December 1973, [www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32/publishable_en.pdf); “Joint Declaration of the European Parliament, the Council and the Commission on the respect of fundamental rights”, 5 April 1977, [www.cvce.eu/content/publication/2005/6/16/9b6086c8-9763-4355-bf66-3699f1d78b79/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2005/6/16/9b6086c8-9763-4355-bf66-3699f1d78b79/publishable_en.pdf); “European Parliament Declaration on Fundamental Rights and Freedoms”, 12 April 1989, [www.europarl.europa.eu/charter/docs/pdf/a2\\_0003\\_89\\_en\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/docs/pdf/a2_0003_89_en_en.pdf).

potvrđeno je da je poštovanje predstavničke demokratije i ljudskih prava osnovni element članstva u EZ. Stabilne demokratske institucije u zemlji kandidatu predstavljale su oduvek preduslov za članstvo i upravo je zbog toga suspendovan Ugovor o pridruživanju Grčke Evropskim zajednicama, a aplikacija Španije u vreme Frankove vladavine ostala je bez odgovora. Još eksplicitnije dato je zajedničko tumačenje političkih i geografskih parametara evropske države time što je Komisija 1978. godine dala pojašnjenje člana Ugovora, a demokratski sistem, pluralistička demokratija i efektivna zaštita ljudskih prava, svrstani su u neophodne uslove koje treba ispuniti pre pristupanja EZ.<sup>5</sup> Evropski parlament je potom usvojio godišnji izveštaj i Rezoluciju o ljudskim pravima u svetu, u kojima daje i pregled aktivnosti Zajednice.<sup>6</sup> Evropski parlament je stalno zahtevao od Evropske komisije da pronađe način kako da poveže pomoć sa minimumom uslova zaštite ljudskih prava i da ugradi razmatranja ljudskih prava u spoljne sporazume i uslovi davanja razvojne pomoći.<sup>7</sup>

Pad komunizma, dezintegracija Sovjetskog Saveza i Jugoslavije doneli su na granice EZ veliki broj postkomunističkih država, koje su uglavnom pokrenule promene političkog i ekonomskog sistema i postale akteri novih i potencijalnih regionalnih tenzija i sukoba. Usložnjavanje odnosa u Evropi je pred zapadnoevropske lidere postavilo brojna pitanja, ali oni nisu imali spremne odgovore jer Istočna Evropa i SSSR nisu u vreme blokovske podele bili u fokusu ekspanzije evropske integracije.<sup>8</sup> Suočeni sa manjkom vremena za definisanje koherentne i jasne strategije prema ovim zemljama, zapadnoevropski lideri su u decembru 1991. godine usvojili opšte smernice, u formi deklaracije, za priznanje novih država iz Istočne Evrope i bivšeg Sovjetskog Saveza.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Case 93/78 *Mattheus v. Doego*. Navedeno prema: Dimitry Kochenov, "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, No. 10, 2004, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-010a.htm>.

<sup>6</sup> Karen E. Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, op. cit., pp. 156–165; Janne Haaland Matlary, "Human Rights", *ARENA Working Papers*, 19/03, [www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2003/wp03\\_19.pdf](http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2003/wp03_19.pdf).

<sup>7</sup> "Report for the year 1983–1984 drawn up on behalf of the Political Affairs Committee on human rights in the world and Community policy on human rights", European Parliament Working document, <http://aei.pitt.edu/58119/1/B1282.pdf>, p. 38. Svake godine EP je odobravao preko 100 rezolucija o kršenju ljudskih prava u svetu. Sva dokumenta su dostupna u dosijeu Evropske narodne partije i Generalnom direktoratu za istraživanja i ljudska prava: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

<sup>8</sup> Karen E. Smith, "Enlargement, the Neighbourhood, and European Order", in: Christopher Hill and Michael Smith (eds), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, New York, 2008, pp. 299–324.

<sup>9</sup> "Declaration on the Guidelines on the recognition of new states in Eastern Europe and in the Soviet Union", EPC Press Release P. 128/91, 16 December 1991, <http://aei.pitt.edu/3242/1/3242.pdf>, pp. 90–91.

Deklaracija, napisana na samo jednoj stranici, uključila je poštovanje Povelje UN, obaveze proistekle iz Završnog akta iz Helsinkija i Pariske povelje, te poštovanje principa vladavine prava, demokratije i zaštite ljudskih prava uz garancije prava etničkim i nacionalnim grupama i manjinama u okvirima Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), nepovredivost granica, koje mogu biti izmenjene samo mirnim putem, sve obaveze u vezi razoružanja i zabrane proliferacije nuklearnog oružja, te obaveze koje će doprineti bezbednosti i regionalnoj stabilnosti.

U međuvremenu, nastala je i Evropska unija krajem 1991. godine Ugovorom iz Maastrichta, koji konačno definiše do koje mere pitanja ljudskih prava i demokratije mogu da utiču na spoljne odnose Unije. Jedan od ciljeva zajedničke spoljne i bezbednosne politike u članu J.1 je razvoj i konsolidovanje demokratije, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda. Prema odredbama o razvojnoj saradnji sadržanim u članu 130 Ugovora, politika EZ treba da pomogne razvoju i konsolidaciji demokratije, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda. Savet za razvoj je takođe 28. novembra 1991. godine potvrdio da pitanja ljudskih prava i demokratije treba da budu važan element odnosa Zajednice sa zemljama u razvoju.<sup>10</sup>

Konačno, Zaključcima Evropskog Saveta iz Kopenhagena od 1993. godine, dopunjenim na sastanku u Madridu 1995. godine, predviđeno je ispunjavanje određenih uslova tri kriterijuma za članstvo.<sup>11</sup> Prema zaključcima, opšte uslove za članstvo predstavljaju politički kriterijumi – vladavina prava, stabilne demokratske institucije, poštovanje ljudskih i manjinskih prava, ekonomski kriterijumi – tržišna privreda i sposobnost da se izdrži pritisak konkurentnosti, sposobnost ispunjavanja preuzetih obaveza – usvajanje i sprovođenje evropskih standarda u različitim oblastima komunitarnog pravnog sistema (*acquis communautaire*), administrativni kriterijum i sposobnost EU da prihvati nove članice. Za zemlje Srednje i Istočne Evrope više nije bilo dileme jer su potpisale evropske sporazume zasnovane na ovim kriterijumima i počele pregovore o članstvu u Evropskoj uniji.

Sa zemljama nastalim na tlu bivšeg SSSR-a i Rusijom situacija je bila složenija. Zajednicu nezavisnih država formirale su početkom devedesetih godina prošlog veka Ukrajina, Belorusija i Rusija i potom uključile Jermeniju, Kazahstan, Kirgistan, Tadžikistan i Uzbekistan. Ipak, Ukrajina je zapravo ostala izvan organizacije pošto nije potpisala osnivački akt. Gruzija je naknadno potpisala osnivački akt, ali ova

---

<sup>10</sup> "Resolution on Human Rights, Democracy and Development", Council and Member States, meeting within the Development Council, 28 November 1991, [http://archive.idea.int/lome/bgr\\_docs/resolution.html](http://archive.idea.int/lome/bgr_docs/resolution.html), 12/01/2017.

<sup>11</sup> Zaključci Saveta EU u periodu od 1993. do 2003. dostupni su na: [www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/1993-2003/](http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/conclusions/1993-2003/).

zajednica država nije ostavila veliki trag na međunarodnoj sceni, osim što su njene članice pojedinačno zaključile sporazume sa Ruskom Federacijom, dok se pitanje sukcesije sa SSSR-om nadvijalo nad saradnjom sa najvećim zemljama regiona.<sup>12</sup> Ukrajina, Moldavija, Gruzija i Azerbejdžan distancirale su se od Zajednice nezavisnih država do kraja decenije.<sup>13</sup> Nabrojanim zemljama, kao i Rusiji, Jermeniji i Belorusiji, EU je ponudila desetogodišnje bilateralne sporazume o partnerstvu i saradnji radi regulisanja međusobnih političkih, ekonomskih, trgovinskih i drugih odnosa, a koji su sadržali i obavezu poštovanja ljudskih prava i bezbednosna pitanja. Za razliku od evropskih sporazuma zaključenih sa zemljama Srednje i Istočne Evrope, sporazumi o partnerstvu i saradnji ne sadrže odredbe koje kao konačan cilj otvaraju perspektivu članstva u Uniji. Navodi se da je osnovni cilj sporazuma pomoć EU pomenutim zemljama u konsolidaciji demokratije, vladavine prava i tržišne privrede, pri čemu međusobna saradnja treba da dovede do stvaranja slobodne trgovinske zone. Važnost potpisivanja tih sporazuma ogleda se i u činjenici da su svi sporazumi i dalje na snazi, bez obzira što su potpisivani na period od deset godina, osim sa Belorusijom, sa kojom godinama u nazad Evropska unija vodi politiku negativnog uslovljavanja, tj. različitih vrsta sankcija.<sup>14</sup>

Proširenje Evropske unije je funkcionisalo kao uspešan program promocije demokratije i stabilizacije koji je lidere EU naveo da ga prošire i na Zapadni Balkan iz tri razloga.<sup>15</sup> Prvo, visok nivo integracije između država članica proizvodi uslove koje države moraju da zadovolje. Drugo, koristi priključenja i troškovi ne integracije kreiraju veoma jake podsticaje za države da traže članstvo i tako zadovolje sve ove zahteve. Oni takođe kreiraju i vezu između dubokih asimetričnih međuzavisnosti

---

<sup>12</sup> Stephen Keukeleire and Jennifer MacNaughtan (eds), *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2008, pp. 270–274; Lynch Dov, “The Russia-EU Partnership and the Shared Neighborhood”, Report presented to the Eastern Europe and Central Asia Working Group (COEST), The Hague, July 2004, EU Institute for Security Studies, [www.iss.europa.eu/uploads/media/analy077.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/analy077.pdf).

<sup>13</sup> Sabine Fischer, “The European Union and the Insiders/Outsiders of Europe: Russia and the Post-Soviet Space”, *Review of European Studies*, Vol. 4, No. 3, July 2012, [www.ccsenet.org/journal/index.php/res/article/view/18430/13468](http://www.ccsenet.org/journal/index.php/res/article/view/18430/13468).

<sup>14</sup> Sa Ukrajinom i Moldavijom sporazumi su na snazi od 1998. godine, a sa Jermenijom, Azerbejdžanom i Gruzijom od 1999. godine. Za odnose EU i Belorusije više videti na: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/4014/eu-belarus-relations\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/4014/eu-belarus-relations_en).

<sup>15</sup> Milada Anna Vachudova, “Historical Institutionalism and the EU’s Eastward Enlargement”, University of North Carolina at Chapel Hill, Memo prepared for the State of the European Union Conference, Princeton, 16 September 2005, [www.princeton.edu/~smeunier/Vachudova%20Memo.pdf](http://www.princeton.edu/~smeunier/Vachudova%20Memo.pdf); Ceylan Onay, “A Co-integration Analysis Approach to European Union Integration: The Case of Acceding and Candidate Countries”, *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 10, No. 7, 2006, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2006-007a.htm>.

koje čine uslovljavanje članstva kredibilnim. Zahtevi i koristi članstva u EU su ishod dugogodišnje institucionalizacije EU. Treće, aspekti aktivnog uticaja Unije bili su dizajnirani od strane EK uključujući i način na koji je uslovljavanje bilo prezentovano kroz predpristupni proces. Funkcionisalo je izuzetno dobro, ne kao apsolutna vrednost, ali svakako u poređenju sa naporima koje su preduzimali drugi međunarodni akteri u promociji demokratije.<sup>16</sup> Međutim, čini se da program promocije demokratije i stabilizacije nije opredelio evropske lidere da ga prošire i na pojedine zemlje bivšeg SSSR-a – današnje istočne susede Evropske unije – dok je, paradoksalno, odveo do upotrebe instrumenata politike proširenja bez osnovne komponente ovog programa – punopravnog članstva u Evropskoj uniji.

## **Politika uslovljavanja kao okosnica politike proširenja Evropske unije**

Uslovljavanje je po sebi norma, standard ponašanja, koji se takmiči sa drugim normama i standardima zasnovanim na drugim interesima. U Evropskoj uniji uslovljavanje je razvijeno iz minornog političkog sredstva koje se koristilo u sporazumima sa trećim državama u glavni stub politike proširenja i sredstvo zajedničke spoljne politike. Politika uslovljavanja EU razlikuje se od svojih parnjaka koje nalazimo kod Svetske banke ili Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) pošto beneficije koje zemlja dobija nisu samo finansijske, već su povezane sa članstvom u Evropskoj uniji i direktnim koristima koje u budućnosti nosi pre svega jedinstveno tržište i strukturne politike Unije. Direktni transferi evropskih predpristupnih programa pomoći, praćeni su simboličnim dobicima u dobrima, stabilnosti ili čak porastu stranih, direktnih investicija u anticipaciji bolje ekonomske klime po učlanjenju u EU.<sup>17</sup> To je vid razmene između Unije i pojedinačne države, gde EU nudi realnu mogućnost tešnje saradnje i finansijske pomoći ukoliko zemlja sprovede širok dijapazon reformi uz nadzor ili vođstvo Unije, odnosno njenih institucija.

---

<sup>16</sup> Bernard Steunenbergh and Antoaneta Dimitrova, "Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality", *European Integration online Papers* (EIoP), Vol. 11, No. 5, 2007, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2007-005a.htm>.

<sup>17</sup> Više videti u: Bernard Steunenbergh and Antoaneta Dimitrova, "Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality", op. cit; Dimitry Kochenov, "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, No. 10, 2004, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-010a.htm>.

Upravljanje se objašnjava modelom spoljašnjeg podsticaja, a efektivnost zavisi od kredibiliteta politike uslovljavanja i domaćih troškova adaptacije. Ključna razlika između interne i spoljašnje dimenzije upravljanja je to što se unutrašnja uglavnom bavi stvaranjem pravila i njihovom implementacijom, dok je spoljna dimenzija usmerena na prenošenje pravila i njihovo usvajanje u zemljama koje nisu članice. Razlikuju se dva aspekta spoljnog upravljanja EU: prvi se tiče izvoza sistema vladavine kao takvog i posebnog modela vladavine posredstvom mreža (*network governance*).<sup>18</sup> Fokus ovog aspekta je na tome šta se izvozi i do kojeg stepena ovo utiče na kreiranje praktičnih politika i veze između aktera u trećim državama. Drugi aspekt se tiče modela vladavine kroz koji EU prenosi pravila i osnovno pitanje je kako se taj transfer dešava, odnosno kakav oblik uzima.

Ukoliko se samo na slabije države primenjuje uslovljavanje ili se u momentima odustaje od striktno politike, onda su ekonomski i/ili strateški interesi prevagnuli nad normom uslovljavanja.<sup>19</sup> Na taj način su demokratski principi i ljudska prava dobili istaknutu poziciju u ciljevima spoljne politike. Norma uslovljavanja je omogućila novi tip akcije, dok niti garantuje akciju niti određuje njene rezultate. Političko uslovljavanje podrazumeva povezivanje, od strane države ili međunarodne organizacije, predviđenih koristi drugoj državi, kao što su pomoć, trgovinske olakšice, ugovori o saradnji, politički kontakti, ili članstvo u međunarodnoj organizaciji, sa ispunjavanjem uslova u vezi sa zaštitom ljudskih prava i unapređenjem demokratskih principa. Pozitivno uslovljavanje može neodređeno biti definisano kao obećanje koristi državi ukoliko ispuni uslove, a negativno uključuje redukovanje, suspenziju ili prekid tih koristi ukoliko država u pitanju krši te uslove.

Uslovljavanje EU je po prirodi multilateralno, što ga svakako čini kredibilnijim od uslovljavanja jedne države. Danas je potrebno da se o takvoj odluci kao i budućim proširenjima, ugovorima o saradnji ili susedstvu i principima i uslovima pod kojima će se odigrati, složi 28 država članica. Odluke se donose konsenzusom, kroz pregovore, neslaganja, različite pozicije i argumente. Države članice takođe zbog toga mogu izbeći odgovornost za redukovanje ili suspenziju pomoći jer su se pri glasanju o nekoj odluci uzdržale, ali je nastojanje da se sa zajedničkih sastanaka izađe sa najmanjim mogućim konsenzusom. Premda postoji saglasnost da su ljudska prava

---

<sup>18</sup> Videti u: Heather Grabbe, "A partnership for Accession? The implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants", *Robert Schuman Centre Working Paper*, 12/99, [www.iue.it](http://www.iue.it), 15/11/2016; Yanis A Stivachtis, "Conditionality: A New Form of the Old Standard of 'Civilization': The case of the EU Conditionality", Paper prepared for the 48 ISA Annual Convention, Chicago, 2007, [www.vt.edu](http://www.vt.edu).

<sup>19</sup> Jeffrey T. Checkel, "Compliance and Conditionality", *Arena Working Papers*, WP 00/18, [www.arena.uio.no](http://www.arena.uio.no).

i demokratski principi legitimni za razmatranja u spoljnoj politici, još uvek možemo debatovati kako se ti principi najbolje promovišu. Uslovljavanje ne mora uvek da bude najbolji način za promovisanje ovih principa, efektivnije bi moglo biti jačanje ekonomske i političke veze sa zemljom u pitanju. Smanjenje ili ukidanje pomoći ili trgovinskih veza sa siromašnim zemljama posebno, može pogoršati situaciju i „kazniti” građane za grehe vladajuće elite, pošto su to obično autokratski režimi koji u većini slučajeva ne dolaze voljom građana na vlast. To i jeste u osnovi dilema između dve strategije: prve, prema kojoj blokiranje ekonomskih veza inhibira i škodi lošem ponašanju i druge, prema kojoj ekonomska aktivnost vodi pozitivnim političkim posledicama i ona je prisutna kod svih međunarodnih aktera prilikom utvrđivanja politike i prakse u odnosima sa trećim zemljama.

## **Nova susedska politika Evropske unije ka Istoku: od privilegovanih partnera do uslovljenih suseda**

Sporazumi o partnerstvu i saradnji sa zemljama bivšeg SSSR-a spadaju u klasične trgovinske sporazume koje je EZ zaključivala sa trećim državama i imaju detaljno razrađene odredbe o trgovinskoj i ekonomskoj saradnji, kapitalu, investicijama i privredi, dobrima, zapošljavanju, sa veoma malo političkih zahteva na samom početku sporazuma, koji se ne razlikuju puno od zahteva u Deklaraciji za priznanje novih država. Okvir sporazuma treba da obezbedi politički dijalog, promociju trgovine i investicija i saradnju u oblasti tehnologije, kulture, održivog razvoja. Sporazumi samo u jednom svom članu pominju usaglašavanje sa pravnim tekovinama Zajednice, posebno kod poljoprivredne politike i carina, i samo u političkom dijalogu obavezuju ugovornice na stabilnost i bezbednost. Jedan uobičajen međunarodnopravni okvir koji je u tom trenutku obuhvatio sve značajne segmente međusobne saradnje, bez želje za dubljom, čvršćom integracijom, članstvom, zajedničkim institucionalnim okvirom.<sup>20</sup> Nedovoljno iskorišćen, a u dobroj meri neprimenjen od strane zemalja koje su ga ratifikovale.

Većina sporazuma o pridruživanju, tzv. Evropskih sporazuma, a prethodno i sporazumi o trgovini i saradnji, potpisanih sa zemljama Srednje i Istočne Evrope,

---

<sup>20</sup> Na primer: "Partnership and Cooperation Agreement EU-Ukraine", [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.1998.049.01.0003.01.ENG&toc=OJ:L:1998:049:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.1998.049.01.0003.01.ENG&toc=OJ:L:1998:049:TOC). Za poređenje normativnog okvira pogledati i: "Association Agreement EU-Ukraine", [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.1998.049.01.0003.01.ENG&toc=OJ:L:1998:049:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.1998.049.01.0003.01.ENG&toc=OJ:L:1998:049:TOC). Svi zaključeni sporazumi o partnerstvu i saradnji dostupni na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ar17002>.



uključivala je suspenzivnu klauzulu u slučaju kršenja ljudskih prava, demokratije i vladavine prava, dok sporazumi o partnerstvu i saradnji zaključivani sredinom devedesetih godina prošlog veka sa zemljama bivšeg SSSR-a, a današnjeg Istočnog partnerstva, nisu uključili ovu klauzulu.<sup>21</sup>

Tokom velikog dela razvoja evropske integracije Sovjetski Savez nije bio u fokusu politike Evropske unije, osim kao supersila i lider suprotstavljenog bloka, a ni SSSR nije bio posebno zainteresovan za razvoj odnosa. Posle promena u Evropi i raspada SSSR-a pojavila se potreba i uzajamni interes da se uspostavi i razvija međusobna saradnja.<sup>22</sup> Sa Ruskom Federacijom je 1997. godine, pre svih istočnih suseda, zaključen i ratifikovan Sporazum o partnerstvu i saradnji.

Unija je Ugovorom iz Amsterdama (1997) uvela nove spoljnopolitičke instrumente koje je trebalo primeniti tamo gde zemlje članice imaju važne zajedničke interese. I prva zajednička strategija koju je usvojio Evropski savet bila je upravo strategija prema Ruskoj Federaciji i, nešto kasnije – na insistiranje tadašnjih ukrajinskih lidera – i strategija o odnosima sa Ukrajinom.<sup>23</sup> Prvi deo oba dokumenta opisuje viziju partnerstva između Evropske unije i ovih zemalja i jasne strateške ciljeve za partnerstvom, stabilnošću, osiguranjem globalne bezbednosti, jačanjem ekonomskih veza, ali i demokratizacijom obe zemlje. Mada je ovaj pokušaj bio prilično neuspešan sa širokim katalogom ciljeva i mera koje nisu primenjene i čiji efekti nisu primećeni do 2004. godine, kada je strategija istekla, važno je da su to bile dve zemlje ocenjene kao strateški najvažnije u ovom regionu.

Prvi sporazumi Evropske unije i Rusije nastali na ideji Mihaila Gorbačova (Михаил Сергеевич Горбачёв) o zajedničkom evropskom domu, potom i ranom

---

<sup>21</sup> Za primer pogledati: "Association Agreement EU-Slovenia", par. 2, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-96-168\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-96-168_en.htm); i "Partnership and Cooperation Agreement EU-Ukraine", [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.1998.049.01.0003.01.ENG&toc=OJ:L:1998:049:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.1998.049.01.0003.01.ENG&toc=OJ:L:1998:049:TOC). Trgovinski sporazumi o saradnji sa Albanijom, Letonijom, Estonijom i Litvanijom sadržali su klauzulu koja je omogućavala momentalnu suspenziju sporazuma, a kasnije je u drugim sporazumima ublažena odredbom koja dozvoljava preduzimanje mera tek posle konsultacija, a prioritet mora biti dat očuvanju operativnosti sporazuma kada god je to moguće (videti u: "On the Inclusion of respect for Democratic Principles and Human Rights in Agreements between the Community and Third Countries", COM (95)216 final, European Commission, 23 May 1995, [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A4-1996-212&language=IT](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A4-1996-212&language=IT)). Rumunija, Bugarska i Slovačka takođe su imale ove klauzule u sporazumima.

<sup>22</sup> Više u: Lynch Dov, "The Russia-EU Partnership and the Shared Neighborhood", op. cit.

<sup>23</sup> "Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia", 1999/414/CFSP, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/november/tradoc\\_114137.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/november/tradoc_114137.pdf); "European Council Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine, 1999/877/CFSP, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ukEN.pdf>.

periodu Borisa Jeljcina (Борис Николаевич Ельцин) i snažnoj prozapadnoj retorici ruskog ministra inostranih poslova Andreja Kozirjeva (*Андрей Владимирович Козырев*). O potencijalu Rusije za snažnu saradnju sa EU (i NATO) diskutovalo se na redovnoj osnovi, mada samo članstvo nikada nije bila zvanična spoljna politika Rusije.<sup>24</sup> Prozapadne liberalne snage propagirale su u Rusiji parole „Povratak u Evropu” i „Integracija u Evropu”, ali su zagovornici ovog stava ubrzo marginalizovani krajem prve decenije postsovjetske nezavisnosti.

Ruska Federacija nije izgubila značajno mesto u razmatranjima evropskih lidera zbog veličine teritorije, značajnih energetskih resursa i ukupnih potencijala, kao i činjenice da ima posebno mesto i ulogu na međunarodnoj sceni. Odnosi sa Rusijom su bili i ostali od posebne važnosti za Evropsku uniju. Za razliku od manjih suseda, Rusija nema ambicija da postane članica Unije, tako da međusobni odnosi nisu imali tu vrstu opterećenja. Bez obzira na ekonomsku krizu u kojoj se tada nalazila, susedne zemlje Rusije ulaze u prioritetni krug njenih interesa i stoga, u godinama kasnije, nastoji da sa njima uspostavi i razvija saradnju i povezivanje na izmenjenim osnovama, ali sa ciljem da zadrži snažan uticaj.

## **Nova susedska politika Evropske unije: bezbedno okruženje u krugu prijatelja**

U maju 2004. godine uslediće najveće proširenje kojim se broj država članica Evropske unije znatno povećao, što je neizostavno promenilo političku, ekonomsku i bezbednosnu mapu savremene Evrope. Unija je po ukupnim kapacitetima i potencijalima (broj stanovnika, geografska veličina i ekonomska snaga) postala značajan činilac u međunarodnim odnosima. Istovremeno je intenzivirana ekonomska, politička i bezbednosna međuzavisnost EU i susednih zemalja u Istočnoj Evropi, južnom Mediteranu, Bliskom istoku, crnomorskom basenu i na Kavkazu. To je povećalo potrebe i interese Unije da u okruženju uspostavi regione mira, stabilnosti i razvoja. Istovremeno i Unija se suočava(la) sa ozbiljnim društveno-ekonomskim i političkim problemima koji nesumnjivo usporavaju dalje produbljenje procesa integracije, ali i otvaraju pitanje daljeg širenja na susedne zemlje koje od Unije očekuju intenzivniji i značajniji razvoj odnosa i saradnje, a neke od tih zemalja zadržavaju viziju članstva.

---

<sup>24</sup> Sabine Fischer, “The European Union and the Insiders/Outsiders of Europe: Russia and the Post-Soviet Space”, op. cit., p. 37.

Istorijsko proširenje dovelo je Uniju na istoku evropskog kontinenta na granicu sa jednim od najznačajnijih partnera, Ruskom Federacijom, Belorusijom i zemljama koje su stalno na granici zainteresovanosti da u budućnosti postanu članice – Ukrajinom i Moldavijom, i bila je pozvana i prinuđena da iskaže interes za bezbednost, stabilnost i održivi razvoj u susedstvu, sa ciljem stvaranja Evrope bez novih granica podele, zone prosperiteta i prijateljskog susedstva. EU je ponudila zemljama u susedstvu „prsten prijateljstva” sa udelom na unutrašnjem tržištu, daljom integracijom i liberalizacijom kako bi se podstakla sloboda kretanja roba, usluga, kapitala i ljudi, kao i dugoročni pristup u podsticanju reformi, održivog razvoja i trgovine.<sup>25</sup>

Evropska komisija je u martu 2003. godine usvojila dokument „Šira Evropa – susedstvo: novi okvir za odnose sa istočnim i južnim susedima”, u kome se ukazuje na osnovne elemente nove politike prema susedima.<sup>26</sup> Naredne godine ta politika je razrađena i u nju su uključene zemlje Istočne Evrope (Moldavija, Ukrajina, Belorusija), južnog Kavkaza (Jermenija, Azerbejdžan i Gruzija) i deset mediteranskih zemalja (Maroko, Alžir, Tunis, Libija, Egipat, Liban, Jordan, Izrael, Sirija, Palestina). Evropska politika dobrosusedstva polazi od političkih i pravnih okvira koji su se sa istočnim i južnim zemljama razvijali više od decenije i osnova joj je u primeni sporazuma o partnerstvu i saradnji i sporazuma o pridruživanju koje je Evropska unija već zaključila sa susednim zemljama.<sup>27</sup>

Cilj nove politike bio je da se kroz saradnju i partnerstvo sa susednim zemljama stvori „oblast zajedničkih vrednosti i prosperiteta”, snažnije ekonomske veze, bliži politički i kulturni odnosi i zajedničke odgovornosti za stabilnost i sprečavanje sukoba. U tom trenutku Evropska unija imala je nekoliko važnih, a isprobanih politika u odnosu sa prethodnim susedima i trećim zemljama, generalno, kao i ustanovljene osnovne vrednosti jednog demokratskog sistema, spoljne politike i upravljanja krizama. Stoga ne čudi što je mešavina manje ili više uspešnih politika upravo sažeta i primenjena u stvaranju Nove susedske politike (*EU's New*

---

<sup>25</sup> Iris Kempe, “The EU and its Neighbors: In Search of New Forms of Partnership”, *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, Vol. XVII, No. 4, 2008, pp. 3–19.

<sup>26</sup> “Wider Europe – Neighborhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors”, European Commission (2003a), Commission Communication COM(2003)104 final, 11 March 2003, [http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf).

<sup>27</sup> Tuula Yrjola, “The EU's Interests and Instruments vis-a-vis Its Neighbors”, *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, Vol. XVI, No. 1, 2007, pp. 12–20; “Paving the Way for a New Neighborhood Instrument”, European Commission (2003b), Commission Communication COM(2003)393 final, 1 July 2003, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/communic/wider/wider\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/wider/wider_en.pdf).

*Neighbourhood Policy*). Zemlje u susedstvu trebalo bi da razumeju i trajno uključe u svoje spoljnopolitičke strategije koristi od te saradnje, mogućnost da učestvuju u programima i značajna finansijska sredstva za pojedinačni i zajednički razvoj i mesto na jedinstvenom tržištu Unije.

Sama ideja o posebnoj politici pojavila se već 2002. godine uoči potpisivanja sporazuma o pristupanju zemalja Srednje i Istočne Evrope prvenstveno kao pokušaj da se formuliše platforma za odnose sa zemljama koje ostaju izvan granica EU, bez perspektive članstva. Međutim, do danas nije poznato da li je to bio zvaničan predlog država članica, neke od budućih zemalja članica, ili službenika Saveta i Evropske komisije.<sup>28</sup> Kako god bilo, najvažniji cilj postavljen ovim dokumentom Komisije upućene Savetu bio je da se sa partnerima iz susednih zemalja radi na smanjenju siromaštva i stvaranju područja zajedničkog prosperiteta i vrednosti zasnovanih na dubljoj ekonomskoj integraciji, intenziviranim političkim i kulturnim vezama, ojačanoj prekograničnoj saradnji i podeljenoj odgovornosti za prevenciju konflikata između Evropske unije i njenih suseda.

Evropska komisija je do detalja razradila instrumente za saradnju u okviru ove politike, ali nije odmakla od instrumenata koje je koristila prethodno u pridruživanju zemalja centralno istočne Evrope.<sup>29</sup> Na talasu pozitivne energije, budućeg proširenja i zainteresovanosti zemalja na Istoku, Komisija je počela sa izradom akcionih planova koji će pomoći zemljama u primeni postojećih sporazuma o saradnji i partnerstvu, te potom nastavila da izveštava o ispunjenosti usvojenih akcionih planova.

Ruska Federacija nije ušla u proces izrade akcionih planova kao operativnog instrumenta Nove susedske politike, a sadržina i obim odnosa i saradnje Evropske unije i Ruske Federacije utvrđuju se i razvijaju u okviru strateškog partnerstva koje je ustanovljeno u maju 2003. godine na bilateralnom susretu na vrhu u Sankt Petersburgu. Strateško partnerstvo uključuje četiri oblasti saradnje: 1) ekonomiju/energiju; 2) spoljnu i bezbednosnu politiku, unutrašnju bezbednost i sudstvo; 3) obrazovanje; i 4) kulturu. Iako su navedene oblasti saradnje slične onima koje postoje i u okviru politike prema susedima, nesumnjivo je da Rusija ima posebnu poziciju i ulogu u poređenju sa svim drugim susednim zemljama Unije. U celini posmatrano, dijalog i saradnja Unije sa Rusijom i razvoj strateškog partnerstva su tih godina napredovali, premda su ih pratili ozbiljni problemi i različiti interesi koje dve strane rešavaju i usklađuju pre svega na redovnim samitima. Potpisani su

---

<sup>28</sup> Julien Jeandesboz, "The genesis of the European Neighborhood policy: Alternative, Narratives, Bureaucratic Competitions", in: Thierry Balzacq (ed.), *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs, Governance, Neighbors, Security*, Palgrave Macmillan, London, 2009, pp. 35–64.

<sup>29</sup> Frank Schimmelfennig, "EU Political Conditionality After the 2004 Enlargement: Consistency and Effectiveness", *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, Issue 6, 2008, pp. 918–937.

sporazumi o viznim olakšicama za pojedine kategorije građana i o readmisiji, a značajna tema je saradnja na energetskom planu, tj. stabilnost snabdevanja EU ruskim energentima, za šta je Unija posebno zainteresovana.

U strategiji bezbednosti od 2003. godine, Evropska unija pripisuje sebi u zadatak da promoviše prsten dobro uređenih zemalja ka Istoku Evropske unije i na granici Mediterana sa kojima može graditi najbliže odnose saradnje. U dokumentu, EU sebe definiše kao normativnu (meku) silu u odnosu na susede, navodeći da želi da oblikuje politike u susednim zemljama i pomaže im na putu dobre uprave.<sup>30</sup> Nakon toga je usledio niz nemilih događaja u istočnom susedstvu, a akcioni planovi koji su rađeni za svaku od zemalja, nisu doprineli primeni sporazuma o partnerstvu i saradnji. Desilo se upravo suprotno, a Evropska unija postala je vidljivija kao bezbednosni akter na ovoj teritoriji. Ruska Federacija je uporedo, u drugom mandatu predsednika Putina (Владимир Владимирович Путин), pokušala da kreira snažnu državu koju karakterišu: ponovna centralizacija političkog sistema, diktat prava i suverena demokratija.<sup>31</sup> U periodu nakon 2004. godine, Rusija je pokazala nameru da se pozicionira u međunarodnim odnosima kao energetska supersila, koja će biti poštovana u međunarodnim organizacijama i ozbiljno učestvovati u rešavanju konflikta i borbi protiv terorizma. Ima nameru da normativno deluje u međunarodnim odnosima i koristi mehanizme meke moći.

Južni Kavkaz dobio je 2003. godine specijalnog predstavnika Evropske unije u Tbilisiju. U ovom regionu od samih početaka Evropska unija suočila se sa poteškoćama u afirmisanju kao politički akter, u kome su se međunarodni akteri pojavljivali kao medijatori etničkih sukoba od 1993–1994. godine. Region postaje poznat po naftnim resursima i veliki broj zapadnih i ruskih izvoznih kompanija otvara svoja predstavništva u takmičenju za što bolju poziciju. EU iz nekoliko razloga ostaje po strani sa zanemarljivim političkim uticajem. Prvo, Unija nije glavni finansijski partner, podrška u ovom regionu, jer bi u Gruziji i Azerbejdžanu morala da se takmiči sa SAD i što se direktnih investicija tiče, ali i ekonomske, humanitarne i vojne pomoći. Međutim, specijalni predstavnik i EU stupaju na scenu kada su iscrpljene strategije drugih zapadnih partnera, a pozicija Ruske Federacije znatno ojačana u međunarodnim odnosima.<sup>32</sup> I tada, uloga EU ostaje evolutivna i istraživačka i zbog same prirode spoljne politike Evropske unije i postojećih instrumenata, koje su na raspolaganju državama članicama i evropskim institucijama.

<sup>30</sup> "A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy", European Council, 12 December 2003, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

<sup>31</sup> Iris Kempe, "The EU and its Neighbors: In Search of New Forms of Partnership", op. cit., p. 5.

<sup>32</sup> Sabine Fischer, "The European Union and the Insiders/Outsiders of Europe: Russia and the Post-Soviet Space", op. cit., p. 34.

Belorusija ostaje izvan ugovornih odnosa, a Moldavija i Ukrajina nastavljaju takmičenje za članstvo u Evropskoj uniji i najrazvijenije međusobne odnose, sa povremenim odstupanjima. U sledećih pet godina od usvajanja Strategije bezbednosti i Nove susedske politike u ovom regionu „obojene revolucije” u Gruziji i Ukrajini oživele su tranziciju ka demokratiji i tržišnoj ekonomiji i započele borbu za zapadne vrednosti i izbalansirane odnose sa Rusijom. Međutim, Rusija te zemlje, Belorusiju i Kazahstan vidi kao najbliže susedstvo.<sup>33</sup> Ubrzo za revolucijama, Unija se 2005. godine u svojstvu posmatrača direktno uključuje u mirovne pregovore povodom sukoba između Moldavije i Pridnjestrovlja, kopredsedava Ženevskim razgovorima o sukobima oko Abhazije i Južne Osetije od rusko-gruzijskog konflikta 2008. godine. Misije su raspoređene na granicama Moldavije i Ukrajine (2005) i civilna posmatračka misija u Gruziji (2008). Prema Kempe (Iris Kempe), avgust 2008. godine predstavlja promenu paradigme u međunarodnim odnosima jer Rusija prvi put vojno interveniše u najbližem susedstvu.<sup>34</sup> Takva promena uzrokovana je predstavom Gruzije kao lidera u demokratskim promenama u regionu i u pogledu jasnih zahteva za priključenjem NATO-u i Uniji. Međutim, Nova susedska politika ponudila je značajnu saradnju, pomoć, programe, ali ne i članstvo. Mora se zaključiti da na samom početku građenja privilegovanih odnosa sa susedima Unija nije bila previše uspešna u ostvarenju uticaja na konsolidaciju demokratije, dobrog upravljanja i vladavine prava u istočnom susedstvu. Naprotiv, u poređenju sa situacijom od 2003–2004. godine političke vlasti u regionu dobile su odlike autoritarnih režima.<sup>35</sup> Drugi autori zaključili su da je upravljački kapacitet u ovim zemljama porastao, bez obzira što je demokratski kvalitet opao, pa i u odnosu na mediteranske zemlje. Moldavija i Belorusija u periodu od 1998. do 2009. godine imale su lošije statistike i što se tiče efektivnog upravljanja i demokratskog kapaciteta i poštovanja ljudskih prava i sloboda, Jermenija i Gruzija su išle ka efektivnim upravama, ali manjem demokratskom kapacitetu, Azerbejdžan je blago poboljšao obe performanse, dok je Ukrajina izgubila na efektivnom upravljanju, a dobila u demokratizaciji.<sup>36</sup> U svetlu ovih događaja, zaokret u politici prema novim susedima, odnosu Evropske unije i Ruske Federacije, ugovornim odnosima sa zemljama Istočnog regiona, desio se ipak, neplanirano.

---

<sup>33</sup> Iris Kempe, “The EU and its Neighbors: In Search of New Forms of Partnership”, op. cit., pp. 6–7.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Sabine Fischer, “The European Union and the Insiders/Outsiders of Europe: Russia and the Post-Soviet Space”, op. cit., p. 34.

<sup>36</sup> Detaljnu analizu i podatke organizacije *Freedom House* pogledati u: Tanja A. Börzel and Vera van Hüllen, “Good Governance and Bad Neighbors?: The Limits of the Transformative Power of Europe”, *KFG Working Paper Series*, No. 35, December 2011, [http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG\\_35.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_35.pdf), pp. 13–15.

## Istočno partnerstvo Evropske unije: nebezbedno okruženje u krugu uslovljenih suseda

Usvajanjem zaključaka te 2004. godine, Evropska unija izrazila je stremljenje da oblikuje odnose sa novim susedima u duhu dobrosusedstva, privilegovanih partnera i prijatelja, ali na osnovama uslova i kriterijuma koji su postavljeni za pristupanje Evropskoj uniji, naravno bez izgleda članstva za zemlje regiona. Činjenica da je veliko oduševljenje pratilo nastanak same politike susedstva početkom početkom dvadeset prvog veka. Teze su išle u prilog tome da je EU ovom politikom konačno odredila spoljne granice i da je definitivno odlučila da deluje u spoljnim odnosima na osnovama poštovanja ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Vrlo brzo su uočene suštinske razlike između partnera Evropske unije i teoretičari su počeli da govore o potrebi usvajanja dodatnih instrumenata Nove susedske politike i traže diferencijaciju unutar kruga privilegovanih partnera na jugu i istoku. U javnosti su se čula mišljenja da nije moguće i poželjno jednako tretirati južne i istočne susede, pre svega zbog snažnih geografskih identiteta i razlika koje postoje između njih. Tako je u martu 2008. godine, za vreme predsedavanja Francuske, EU pokrenula inicijativu da se, u okviru evropske politike susedstva, osnuje Mediteranska unija koja bi omogućila razvoj i unapređenje odnosa sa zemljama južnog Sredozemlja i Bliskog istoka. Evropska komisija je u decembru 2008. godine usvojila saopštenje o Istočnom partnerstvu, čiji je cilj da se uspostave još bliži politički i ekonomski odnosi sa šest bivših sovjetskih republika koje su danas istočni susedi Unije – Ukrajinom, Belorusijom, Moldavijom, Azerbejdžanom, Gruzijom i Jermenijom. Godinu dana nakon toga, za vreme predsedavanja Češke EU, ustanovljeno je Istočno partnerstvo usmereno na saradnju Unije sa istočnim susedima.<sup>37</sup> Glavni stubovi ove politike su sporazumi o pridruživanju za zemlje koje izraze nameru i ubrzani pregovori o uspostavljanju duboke i sveobuhvatne zone slobodne trgovine, i mobilnost, odnosno vizne olakšice.

Sa stanovišta evropskih institucija, Istočno partnerstvo razvijeno je kako bi Unija pružila pomoć susednim zemljama u sprovođenju reformi i tako osigurala bezbednost, stabilnost i prosperitet na kontinentu. Susedima je ponuđena mogućnost da postojeći okvir saradnje sa Unijom unaprede u privilegovano

---

<sup>37</sup> "Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit Prague", 7 May 2009, Council of the European Union, [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf), 20/02/2017; "The Eastern Partnership – an Ambitious New Chapter in the EU's Relations with its Eastern Neighbours", Press Release, 8 December 2008, European Commission, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1858&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, 22/02/2017.

partnerstvo koje podrazumeva dublju političku i ekonomsku integraciju potpuno oslanjenu na princip uslovljavanja koji podrazumeva da će odnosi EU sa svakom susednom zemljom ponaosob zavisiti od napretka koji ostvari u procesu reformi i modernizacije. Ovaj program ne prejudicira težnje pojedinih zemalja partnera kada je reč o njihovim budućim odnosima sa Unijom partnerstvo sledi princip evropske politike susedstva i ne nudi, na bilo koju način, partnerskim zemljama perspektivu članstva u EU. Ciljevi istočnog partnerstva ostvaruju se kroz bilateralni i multilateralni nivo saradnje, a trebalo bi da doprinesu stabilnosti i pomogne izgradnji poverenja i kroz saradnju kada je reč o specifičnim pitanjima u okviru zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU i evropske bezbednosne odbrambene politike. Takođe, predviđeno je da Unija preduzme korake koji bi postepeno trebalo da omoguće liberalizaciju viznog režima za istočne partnere. Vizne olakšice će, kao i kod svih prethodnih pregovora, zavisiti od toga u kojoj meri partnerska zemlja sprovodi mere kao što su borba protiv ilegalnih migracija, potpisivanje sporazuma o readmisiji, prilagođavanje sistema azila standardima EU, uspostavljanje struktura integrisanog upravljanja granicom koje će biti usklađene sa pravnim tekovinama EU i unapređenje sposobnosti policije i sudstva u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala. Veća energetska bezbednost Evropske unije i njenih istočnih suseda predstavlja značajan aspekt saradnje u okviru istočnog partnerstva. Stabilnost i bezbednost u snabdevanju i tranzitu energenata podrazumeva bolju regulativu, veću energetska efikasnost i korišćenje obnovljivih izvora energije.

Kada je Nova susedska politika prvi put predstavljena 2004. godine, Kremlj je pokazao malo interesovanja za inicijativu, ali su reakcije prema projektu Istočnog partnerstva 2009. godine bile potpuno drugačije, a za Evropsku uniju, čini se, neočekivane. Rusija je na uvođenje nove politike negativno reagovala, jer je ocenila da je reč o pokušaju Unije da poveća uticaj u zemljama u kojima Rusija ima strateške interese, dok je Unija naglasila da time samo želi da obezbedi stabilnost zemalja u svom susedstvu i da ta politika izražava kontinuitet sa ranije proklamovanim ciljevima i angažovanjima Unije prema graničnim regionima. Evropska unija je morala u više navrata da ponovi da inicijativa nije usmerena protiv Rusije i u kojoj meri će zemlje Istočnog partnerstva imati koristi u ekonomskom smislu, te i sama Moskva, ali je ruski predsednik Putin je nastavio da Istočno partnerstvo opaža kao politiku nultog zbira u kojoj je bilo koji korak najbližeg susedstva prema EU, korak unazad za Rusiju.<sup>38</sup> Odmah nakon iznošenja planova EU za zemlje Istočnog partnerstva, u svetlu zahlađenja odnosa između Unije i Rusije, bilo je pokušaja da se razgovara za zajedničkim stolom i ukazivalo se na potrebu trilateralnih sastanaka

---

<sup>38</sup> Hiski Haukkala, "Russian Reactions to the European Neighborhood Policy", *Problems of Post-Communism*, Vol. 55, No. 5, September–October 2008, pp. 40–48.



(EU-Istočno partnerstvo- Rusija).<sup>39</sup> To ne treba da iznenadi jer pojedine članice EU imaju dugogodišnje dobre odnose sa Moskvom, dok druge, posebno novije članice nastavljaju da gledaju na Rusiju kao potencijalnu pretnju.

Rusija je 2011. godine zajedno sa Kazahstanom i Belorusijom pokrenula projekat Evroazijske carinske unije i pozvala i druge postsovjetske države da se pridruže ovoj inicijativi.<sup>40</sup> U međuvremenu, nastala je Evroazijska ekonomska unija na temeljima jednog zajedničkog sporazuma, sa članstvom Jermenije, Belorusije, Kazahstana, Kirgistana i Ruske Federacije, i dalje otvorenog tipa.<sup>41</sup>

Što se Istočnog partnerstva tiče, Ukrajina, Moldavija i Gruzija imaju sa Evropskom unijom potpisane Sporazume o pridruživanju (dubokoj i sveobuhvatnoj zoni slobodne trgovine), Belorusija pregovara još uvek prethodni instrument saradnje Sporazum o partnerstvu i saradnji. Jermenija pregovara novi sporazumni aranžman sa Evropskom unijom koji će biti usaglašen sa članstvom u Evroazijskoj ekonomskoj uniji. Ukrajina se poslednje dve godine suočava sa oružanim sukobima na delu svoje teritorije i aneksijom Krima, Sporazum iz Minska još uvek nije sproveden, a Evropska unija obnavlja ekonomske sankcije Ruskoj Federaciji na šestomesečnom nivou. Evropska unija je normativni okvir za saradnju sa pojedinim zemljama ovog regiona značajno proširila novim sporazumima, ali za više od dve decenije, čini se da nije uspela da proširi prostor poverenja, razvijenih ekonomskih odnosa, stabilnosti i bezbednosti, na svojim granicama.<sup>42</sup> Sa ukrajinske tačke gledišta, kada je EU jasno stavila do znanja da je spremna da potpiše Sporazum o pridruživanju sa Ukrajinom, Brisel je bar delimično preuzeo odgovornost za dešavanja u toj zemlji.<sup>43</sup> EU mora da prizna da se njena inicijativa Istočno partnerstvo nije pokazala adekvatnom zamenom za članstvo. Umesto toga, može se reći da su čak sporazumi o asocijaciji bili više faktor destabilizacije, s obzirom na reakcije Ruske Federacije.<sup>44</sup> Ukrajinske

<sup>39</sup> "Partnership with Russia in Europe: New Challenges for the EU-Russia-Partnership", 8th Meeting of the Working Group 12–14 April 2010, Brussels, Friedrich Ebert Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/moskau/07266-20100610.pdf>.

<sup>40</sup> Više informacija na: [www.eaeunion.org/?lang=en#about-info](http://www.eaeunion.org/?lang=en#about-info).

<sup>41</sup> Sporazum dostupan na: [www.eaeunion.org/files/history/2014/2014\\_2.pdf](http://www.eaeunion.org/files/history/2014/2014_2.pdf).

<sup>42</sup> Sporazum sa Gruzijom dostupan je na: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830\(02\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830(02)&from=EN); Deklaracija sa poslednjeg samita održanog u Rigi dostupna je na: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/riga-declaration-220515-final\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/riga-declaration-220515-final_en.pdf).

<sup>43</sup> Alyona Getmanchuk, "Tracing the origins of the Ukraine crisis: Should the EU share the blame?", *Europe's World*, 15 June 2014, <http://europesworld.org/2014/06/15/tracing-the-origins-of-the-ukraine-crisis-should-the-eu-share-the-blame/#.WLQQOUIrLIX>.

<sup>44</sup> Nadia Alexandrova-Arbatova, "A Russian view on the Eastern Partnership", *EU Forum*, 23 March 2016, Clingendail Institute of International Relations, <http://euforum.nl/en/a-russian-view-on-the-eastern-partnership>, 10/01/2017.

vlasti i dalje pominju činjenicu da bi jedino jasna perspektiva ukrajinskog pristupanja Evropskoj uniji mogla da ukloni vrlo ozbiljan kontraargument proruskih pristalica u Ukrajini da tamo niko ne čeka Ukrajinu. Inače, zahtevi za perspektivom članstva Ukrajine i Moldavije nisu novi i mnogi autori su i sa početka prve decenije dvadeset prvog veka tvrdili da će Unija teško izbeći takve razgovore sa Ukrajinom, ukoliko ona krene putem usaglašavanja zakonodavstva sa EU.<sup>45</sup> To jesu razlozi zbog kojih se sa svakog samita između ovih država i regionalno i bilateralno izade sa različitim izjavama o potrebi revidiranja politike prema susedima, o nepostojanju mogućnosti za članstvo u Evropskoj uniji, a od strane partnera često o izneverenim očekivanjima i ponavljanjem opredeljenja za članstvom u Evropskoj uniji od strane pojedinih zemalja partnera.<sup>46</sup>

Za predsednika Evropskog saveta, Sporazum o pridruživanju između Evropske unije i Ukrajine je najobuhvatniji ugovor te vrste koji je Evropska unija ikada pregovarala i potpisala, a od posebne važnosti je uspostavljanje duboke i sveobuhvatne zone slobodne trgovine (*Deep and Comprehensive Free Trade Area – DCFTA*), koja će dovesti do postepene integracije Ukrajine u jedinstveno tržište Evropske unije. Ugovor koji ima 2140 stranica, 46 aneksa i tri protokola evropski zvaničnici karakterišu kao ugovor iz grupe odabranih integrativno-orijentisanih ugovora i izuzetak u spoljnom delovanju Evropske unije, sa još nekoliko bilateralnih sporazuma.<sup>47</sup> Ipak, Ukrajina je izašla bez bele šengenske liste sa poslednjeg samita u novembru 2016. godine, a Holandija još uvek nije ratifikovala taj poseban sporazum. Moldavija i Gruzija nalaze se na beloj Šengen listi i sporazumi su stupili na snagu.

Ukoliko se vratimo na statistiku, uprkos malim uspesima, poslednje revizije Istočnog partnerstva vide zaokret od snažnije demokratizacije ka stabilizaciji, konfliktima, terorizmu i radikalizaciji, siromaštvu, korupciji i slabom upravljanju.<sup>48</sup> To je značajno odstupanje od prethodnih stanovišta da više demokratije znači bližu saradnju sa Unijom, zajedno sa finansijskom i tehničkom pomoći kao podsticajem. Političko uslovljavanje se za sada čini dovoljno delotvornim i uspešnim u pogledu sporazuma koji u budućnosti vode ka članstvu u Evropskoj uniji. To je jedan

---

<sup>45</sup> Karen E. Smith, "Enlargement, the Neighbourhood, and European Order", op. cit., pp. 299–324.

<sup>46</sup> Izjava A. Merkel posle Samita u Rigi: <https://rs.sputniknews.com/evropa/201505222069055/>, 23/02/2017.

<sup>47</sup> Izjava Hermana van Rompaja nakon potpisivanja Sporazuma sa Ukrajinom: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-13-74\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-13-74_en.htm), 23/02/2017.

<sup>48</sup> Tinatin Tsertsvadze, "The EU's mixed record: Human rights and democracy promotion in the former Soviet Union", *EUROPP – European Politics and Policy*, 16 May 2016, London School of Economics, <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/05/16/the-eus-mixed-record-human-rights-and-democracy-promotion-in-the-former-soviet-union/>, 23/02/2017.

sveobuhvatan, konzistentan mehanizam ili sredstvo politike proširenja Evropske unije, koji svakih nekoliko godina padne na ispitu testiranja za sredstvo spoljne politike EU prema Istočnim susedima.

## Zaključna razmatranja

Istočno partnerstvo je projekat koji zapravo nije zaživeo i sada je izvesno da neće obezbediti spoljne granice Evropske unije, a očigledno da veoma teško doprinosi razvoju partnerstva, saradnje i poverenja sa svakom zemljom pojedinačno i u tom regionu. Da bi se izgradila kao ozbiljan međunarodni akter Unija će verovatno dalje revidirati spoljnu politiku i u skladu sa novim izmenama Ugovora iz Lisabona, ali i u odnosu na političku realnost i interese spram zemalja u susedstvu, poštovanja osnovnih demokratskih principa, a pre svega, sa stanovišta očuvanja stabilnih granica, mira i bezbednosti.

Uprkos značajnim dostignućima, stepenu razvoja i revizijama osnivačkih ugovora, spoljna politika Evropske unije i danas usaglašava između svih 28 država članica. Postoje dokazi da politika prema susedima koju je definisala EU ili nije dovoljno analizirala same zemlje kojima se nudi partnerstvo i čvršći susedski odnosi, ili nije dovoljno analizirala ili uzela u obzir spoljnopolitičke strategije samih tih zemalja i Rusije, SAD ili NATO-a, ili je bila rešena da u skladu sa svojom strategijom širi evropske vrednosti uprkos interesima i geopolitičkim realnostima, ali i zadrži mir na svojim granicama. Kako bi se objasnio današnji razvoj susedske politike i prerastanje instrumenata saradnje u nove, moraju se dodatno razmotriti strategije svih zainteresovanih strana kao i politička realnost u samom regionu koja ima naznake nesaglasja sa uvojenim dokumentima od strane EU, a često i sa sporazumima koje potpišu same susedske zemlje. Potrebno je analizirati primenu tih sporazuma, kako bi se uočio stepen postignutih reformi i preduzetih mera, jer je to jedan od načina za zaključivanje u kojim pravcima može ići dalji razvoj ovih odnosa.

Postoji više razloga zašto političko uslovljavanje ne može biti efektivno u ovom regionu i zašto su sa zemljama Istočnog partnerstva i Rusijom bili neophodni sporazumi o strateškom partnerstvu i saradnji. Prvi, i čini se najlakše dokaziv je unutrašnji, sa aspekta Evropske unije kao normativnog aktera u spoljnoj politici, i to je da uslovljavanju nedostaje veoma važna komponenta – izgled članstva u Evropskoj uniji. Drugi, sa stanovišta spoljnih faktora, odnosi istočnih suseda i Ruske Federacije koja je u međuvremenu razvila instrumente normativnog delovanja u najbližem inostranstvu. I treći, ne manje važan, razlike u aspiracijama samih suseda istočnih partnera prema Evropskoj uniji.

Evropska unija je već imala značajan instrument u rukama pre Istočnog partnerstva i taj je instrument zapravo trebalo da bude domet u odnosima sa zemljama Istočnog partnerstva, zato što bi eventualno, na dugi rok, bez manipulacije očekivanjima i instrumenima, uspostavio region ekonomske stabilnosti, bezbednosti i interesnog međusobnog poverenja. Svakako, u tom slučaju, ne bi bila oportuna politika uslovljavanja, pogotovo političkog, u meri u kojoj je danas zapisana, te ne bi postojale garancije za demokratizaciju, vladavinu prava i potpuno poštovanje ljudskih prava i sloboda. Ipak, niz argumenata različitih autora i statistika govori u prilog tome da je upravo grandiozno političko uslovljavanje ovih zemalja palo na ispitu poštovanja ovih osnovnih principa.

Instrumenti Istočnog partnerstva nisu postigli značajan stepen inovacije u formalnopravnom i normativnom smislu u odnosu na klasične sporazume sa trećim državama, potom i sporazume o pridruživanju, koji u nasledstvo danas imaju političko uslovljavanje razvijeno do krajnjih granica na sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju zemalja zapadnog Balkana. Drugi aspekti potpisanih ugovora o dubljoj ekonomskoj integraciji sa Moldavijom, Gruzijom i Ukrajinom svedoče o veoma visokom stepen integracije unutar same Evropske unije i razvoju zajedničkih politika.

Istočno Partnerstvo se ne može smatrati nadgradnjom odnosa sa zemljama Zajednice nezavisnih država Istočne Evrope, s obzirom da je domet zahteva od strane Evropske unije ostao, u osnovi nepromenjen praktično od Deklaracije iz 1991. godine. Stoga i stanovište da normiranje i uvećanje broja stranica u ugovornim odnosima između partnera ne može nužno iznedriti odnose partnerstva, poverenja, na žalost ni bezbednosti, koji ostaju ciljevi Strategije bezbednosti Evropske unije iz 2003. godine. Evropska komisija u određenim momentima preuzimala je kormilo u odnosima sa ovim zemljama, bez pažljivog osluškivanja interesa i želja država članica, kao što je to bio slučaj sa zemljama istočne Evrope, čak i zemljama Zapadnog Balkana. Prenormirani odnosi sa zemljama Istočnog partnerstva posredica su povremenog a dugog administrativnog upravljanja odnosima u ovom regionu.

## **Bibliografija**

### *Knjige i članci*

Alexandrova-Arbatova, Nadia, "A Russian view on the Eastern Partnership", *EU Forum*, 23 March 2016, Clingendail Institute of International Relations, <http://euforum.nl/en/a-russian-view-on-the-eastern-partnership>, 10/01/2017.

- Börzel, A. Tanja and Hüllen, Vera van, "Good Governance and Bad Neighbors?: The Limits of the Transformative Power of Europe", *KFG Working Paper*, No. 35, December 2011, [http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG\\_35.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_35.pdf), 15/01/2017.
- Ceylan, Onay, "A Co-integration Analysis Approach to European Union Integration: The Case of Acceding and Candidate Countries", *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 10, No.7, 2006, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2006-007a.htm>, 01/10/2016.
- Checkel, Jeffrey T., "Compliance and Conditionality", *Arena Working Papers*, WP 00/18, [www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/1994-2000/2000/wp00\\_18.htm](http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/1994-2000/2000/wp00_18.htm), 10/10/2016.
- Dov, Lynch, "The Russia's Strategic Partnership with Europe", *Washington Quarterly*, Vol. 27, No. 2, [www.iss.europa.eu/uploads/media/analy077.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/analy077.pdf), 10/01/2017, pp. 99–118.
- Eeckhout, Piet, *External Relations of the European Union*, Oxford University Press, New York, 2005.
- Fischer, Sabine, "The European Union and the Insiders/Outsiders of Europe: Russia and the Post-Soviet Space", *Review of European Studies* Vol. 4, No. 3; July 2012, [www.ccsenet.org/journal/index.php/res/article/view/18430/13468](http://www.ccsenet.org/journal/index.php/res/article/view/18430/13468), 10/02/2017.
- Getmanchuk, Alyona, "Tracing the origins of the Ukraine crisis: Should the EU share the blame?", *Europe's World*, 15 June 2014, <http://europesworld.org/2014/06/15/tracing-the-origins-of-the-ukraine-crisis-should-the-eu-share-the-blame/#.WLQQOUIrLIX>, 10/01/2017.
- Grabbe, Heather, "A partnership for Accession?: The implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants", *Robert Schuman Centre Working Paper* 12/99, [www.iue.it](http://www.iue.it), 15/11/2016.
- Haukkala, Hiski, "Russian Reactions to the European Neighborhood Policy", *Problems of Post-Communism*, Vol. 55, No. 5, September–October 2008.
- Jeandesboz, Julien, "The genesis of the European Neighborhood policy: Alternative, Narratives, Bureaucratic Competitions", in: Thierry Balzacq (ed.), *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs, Governance, Neighbors, Security*, Palgrave Macmillan, London, 2009, pp. 35–64.
- Kempe, Iris, "The EU and its Neighbors: In Search of New Forms of Partnership", *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, Vol. XVII, No. 4, 2008, pp. 3–19.
- Keukeleire, Stephen and MacNaughtan, Jennifer (eds), *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave Macmillan, London, 2008.

- Kochenov, Dimitry, “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, No. 10, 2004, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-010a.htm> mould-the-eu-share-the-blame/#.WLQQOUIrLIX, 10/10/2016.
- Matlary, Haaland Janne, “Human Rights”, *ARENA Working Papers*, WP 19/03, [www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2003/wp03\\_19.pdf](http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2003/wp03_19.pdf), 15/12/2016.
- Schimmelfennig, Frank, “EU Political Conditionality After the 2004 Enlargement: Consistency and Effectiveness”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, Issue 6, 2008, pp. 918–937.
- Smith, E. Karen, “Enlargement, the Neighbourhood, and European Order”, in: Christopher Hill and Michael Smith (eds), *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 299–324.
- Smith Karen E., *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Polity Press, 2009.
- Steunenberg, Bernard and Dimitrova, Antoaneta, “Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality”, *European Integration Online Papers* (EIoP), Vol. 11, No. 5, 2007, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2007-005a.htm>, 10/10/2016.
- Vachudova, Milada Anna, “Historical Institutionalism and the EU’s Eastward Enlargement”, University of North Carolina at Chapel Hill, Memo prepared for the State of the European Union Conference, Princeton, 16 September 2005, [www.princeton.edu/~smeunier/Vachudova%20Memo.pdf](http://www.princeton.edu/~smeunier/Vachudova%20Memo.pdf), 10/01/2010.
- Wallace, Helen, Wallace, William, Pollack, Mark A., *Policy-Making in the European Union*, (eds), Oxford University Press, New York, 2005.
- Yrjola, Tuula, “The EU’s Interests and Instruments *vis-a-vis* Its Neighbors”, *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, Vol. XVI, No. 1, 2007, pp. 12–20.

#### Dokumenta

- “A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy,” European Council, Brussels: December 12, 2003, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, 01/02/2017.
- “Association Agreement EU-Ukraine”, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.1998.049.01.0003.01.ENG&toc=OJ:L:1998:049:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.1998.049.01.0003.01.ENG&toc=OJ:L:1998:049:TOC), 10/02/2017.

- “Commission’s opinion on accession of Greece: European Commission, Opinion of 23 May 1979”, *OJ* 1979 L 291.
- “Association Agreement EU-Georgia”, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830\(02\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830(02)&from=EN), 10/02/2017.
- “Association Agreement EU-Slovenia”, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-96-168\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-96-168_en.htm), 10/02/2017.
- “Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia(1999/414/CFSP)”, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/november/tradoc\\_114137.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/november/tradoc_114137.pdf), 01/02/2017.
- “Council Declaration of European identity, enforcing human rights and democratic rule”, 13–14 December 1973, [www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32/publishable_en.pdf), 10/12/2016.
- “Declaration on the Guidelines on the recognition of new states in Eastern Europe and in the Soviet Union”, EPC Press Release P. 128/91 16. december 1991.
- Deklaracija sa Samita u Rigi, 2015, [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/riga-declaration-220515-final\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/riga-declaration-220515-final_en.pdf), 01/02/2017.
- “Eastern Partnership Declaration”, Prague, 2009, [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf), 01/02/2017.
- “European Parliament Declaration on Fundamental Rights and Freedoms”, 12 April 1989, [www.europarl.europa.eu/charter/docs/pdf/a2\\_0003\\_89\\_en\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/docs/pdf/a2_0003_89_en_en.pdf), 10/12/2016.
- “European Commission, Opinion of 31 May 1985”, *OJ* 1985, L 302.
- “European Council Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine”, 1999/877/CFSP, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ukEN.pdf>, 01/02/2017.
- “European Commission, On the Inclusion of respect for Democratic Principles and Human Rights in Agreements between the Community and Third Countries”, COM (95)216 final, 23 May 1995, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A51996IP0212>, 10/12/2016.
- “Joint Declaration of the European Parliament, the Council and the Commission on the respect of fundamental rights”, 5 April 1977, [www.cvce.eu/content/publication/2005/6/16/9b6086c8-9763-4355-bf66-3699f1d78b79/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2005/6/16/9b6086c8-9763-4355-bf66-3699f1d78b79/publishable_en.pdf), 10/12/2016/
- “On the Inclusion of respect for Democratic Principles and Human Rights in Agreements between the Community and Third Countries”, COM (95)216 final, European Commission, 23 May 1995, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A4-1996-212&language=IT>, 10/12/2016.

- “Partnership and Cooperation Agreement EU-Ukraine”, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.1998.049.01.0003.01.ENG&toc=OJ:L:1998:049:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.1998.049.01.0003.01.ENG&toc=OJ:L:1998:049:TOC), 10/02/2017.
- “Paving the Way for a New Neighborhood Instrument”, European Commission (2003b), Commission Communication COM(2003)393 final, 1 July 2003, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/communic/wider/wider\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/wider/wider_en.pdf), 10/02/2017.
- “Partnership with Russia in Europe New Challenges for the EU-Russia-Partnership”, Friedrich Ebert Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/moskau/07266-20100610.pdf>, 10/02/2017.
- “Report for the year 1983–1984 drawn up on behalf of the Political Affairs Committee on human rights in the world and Community policy on human rights”, European Parliament Working document, pp 38, <http://aei.pitt.edu/58119/1/B1282.pdf>, 10/12/2016.
- “Resolution on Human Rights, Democracy and Development”, Council and Member States, meeting within the Development Council, 28 November 1991, [http://archive.idea.int/lome/bgr\\_docs/resolution.html](http://archive.idea.int/lome/bgr_docs/resolution.html), 10/12/2016.
- “Wider Europe – Neighborhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors”, Commission Communication COM(2003)104 final, 11 March 2003, [http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf), 10/02/2017.



*Katarina RISTIĆ*

**THE LIMITS OF EU CONDITIONALITY TOWARDS NEIGHBORHOOD COUNTRIES:  
THE CASE OF THE EASTERN PARTNERSHIP**

**Abstract:** The paper examines the limits of the European Union policy making towards the Eastern Neighbours, as well as towards the Russian Federation. In-depth analyses of the existing contractual relations proved that the EU neighborhood policy is a non-functional mixture of foreign policy interventionism, enlargement policy and conditionality instruments. The article has found that high economic interests, security and peace intentions and fight against the global threats in the Eastern Neighborhood are not subject to the typical EU conditionality, since proven instruments work only under the umbrella of the enlargement policy and membership prospect. The author has concluded that the EU will have to look old/new form of partnerships for the neighborhood countries in order to keep stability, peace and security around its borders. Current relations with the Eastern Partnership countries are neither developed, neither confident, despite the hybrid legal frameworks with some of them. A vital strategic partner in the East remains the Russian Federation, and it is expected that relations in the Eastern Neighborhood will be adjusted to the current position of Russia in this region. This can not be dependent, even of the membership prospect for Ukraine, Moldova or Georgia, which seems to be inadequate offer at the moment, like it was at all the previous historical moments and developments. New agreements signed with these three countries did not help prevent conflicts, tensions, or the huge pro-Russian opposition in these countries. Implementation of comprehensive Association Agreements/Deep and Comprehensive Free Trade Agreements are yet to come, and these countries still lack democratic and efficient governance, and implementation of the number of paragraphs from the previous Partnership and Cooperation Agreements. PCAs are still in force with the rest of the countries of the Eastern Partnership (except Belarus). DCFTA Agreement with Ukraine is not yet ratified by all EU member states (Netherlands).

**Key words:** EU Neighborhood policy, Eastern partnership, conditionality, enlargement policy, Strategy, Security, Partnership and Cooperation Agreements, Ukraine, Russia.