

Слободан Зечевић\*  
https://orcid.org/0000-0002-3393-8076  
Институт за европске студије,  
Београд, Србија

<https://doi.org/10.18485/sres.2023.2.3.1>  
УДК 341.217(4-6EU)  
341.217(4-6EU)  
*Прејледни научни рад*  
Примљен: 9.10.2023.  
Прихваћен: 1.12.2023.

## ПРИЈЕМ, ПОВЛАЧЕЊЕ И СУСПЕНЗИЈА ЧЛАНСТВА У ЕВРОПскоЈ УНИЈИ

### АПСТРАКТ

Учешће држава у Европској унији је временом еволуирало. Ношени федералним еланом, бројни теоретичари сматрали су да је чланство у европским заједницама коначно. Сецесионизма неће бити јер институционални систем заједница и Уније садржи федералне елементе. Интеграција је отишла исувише далеко да би сецесија била исплатива и рационална. Уосталом дуги низ година само су примане нове, а ни једна држава чланица није изашла из Заједница и Уније. По уједињењу две Немачке, постепено у привредно и демографски најјачој држави чланица преовлађује конфедерално становиште. Европска унија је савез држава које нису изгубиле свој суверенитет и право на самоопредељење. Ово мишљење потврђено је уговорима из Лисабона из 2009. године. Изменама уговора о оснивању званично је унета одредба о праву на повлачење из чланства у Европској унији. У Европској унији засигурно влада демократија, јер је и сецесионизам дозвољен. Унија није затвор, из ње може да се изађе. Онда када једна од држава чланица не поштује европске фундаменталне вредности, из практичних разлога предвиђена је и привремена суспензија чланства. Да ли је због све претходно наведеног, само постојање Европске уније постала релативна ствар или пролазна појава?

КЉУЧНЕ РЕЧИ: Европска унија, федерализам, пријем у чланство, сецесионизам, суспензија чланства.

---

\* szecevic5@gmail.com

## 1. Увод

Изворно од оснивања европских заједница током педесетих година прошлог века процес европске интеграције је био отворен за пријем нових чланица. Од 6 држава чланица оснивача Европских заједница, данашња Европска унија достигла је 27 чланица. Уговор о Европској унији у члану 49 поставља основно начело у вези са проширењем. Свака европска држава која поштује вредности садржане у члану 2 овог уговора, може да затражи да постане чланица Европске уније. Члан 2 уговора о Европској унији пак налаже да је Европска унија заснована на вредностима поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, правне државе, као и на поштовању људских права, укључујући права мањина. Ове вредности су заједничке државама чланицама у друштву особеном по плурализму, недискриминацији, толеранцији, правди, солидарности и једнакости између жена и мушкараца.

У вези са питањем сецесије држава чланица Европске уније постојала су теоријска размимоилажења. По једној тези иступање није било могуће због федералних одлика Европске економске заједнице.

Решењем садржаном у предлогу Европског устава из 2005. које је касније пренето у Лисабонске уговоре из 2009. године разрешене су све недоумице у вези са питањем иступања из Европске уније.<sup>1</sup> Наиме, уговором о Европској унији из Лисабона, изричито је предвиђено право држава чланица да у складу са својим уставним правилима донесу одлуку о »повлачењу« из Европске уније.<sup>2</sup>

Уговорима из Амстердама и Нице била је предвиђена могућност суспендовања учешћа државе чланице у Европској унији, уколико крши основне вредности на којима је ова заснована (Manin, 2005: 115). Поменуто решење било је неопходно да би се попунила правна празнина која би настала у случају да једна или више држава чланица крше људска права или не поштују начела демократског политичког система и тржишне привреде.

---

<sup>1</sup> Предлог уговора о Европском уставу, члан I-59.

<sup>2</sup> Члан 50 став 1 уговора о Европској унији.

## 2. Приступање држава Европској унији

### 2.1. Услови пријема у Европску унију

#### 2.1.1. Статус међународно признате државе

У чланство у Европској унији може да буде примљена међународно призната држава. Најбољи доказ за то је чланство у организацији Уједињених нација. Кандидат за пријем у Унију треба да има државне одлике, тј. становништво, територију и организовану политичку власт. У вези са овим последњим условом појавиле су се недоумице у вези са државама које имају територијалне проблеме. Примера ради Кипар је подељен на јужни грчки и северни део под турском окупацијом. У суштини, пријем Кипра у Европску унију је донекле разјаснио ствари. Наиме уколико државе чланице Европске уније признају територијалну целовитост државе кандидата, могућ је њен пријем иако та држава *defactone* контролише један део своје територије. У том случају, право Европске уније примењиваће се у оном делу земље којом поменута држава управља, све док над целокупном територијом не поврати суверенитет.

#### 2.1.2. Географски критеријум припадништва Европском континенту

Из члана 49 уговора о Европској унији проистиче да у територијалном смислу држава кандидат за чланство треба да буде на простору Европског континента. Европска интеграција је регионалне природе, њено ширење на друге континенте не би било сврсисходно, обзиром на економске и културолошке разлике. У том смислу кандидатуру Марока за чланство из 1987. године није узета у разматрање (Isaac et Blanquet, 2012: 39). Међутим, јавиле су се недоумице у вези са државама чија државна територија је само делом у Европи, попут Турске. С тим у вези треба имати у виду да Турска кандидатура није оспоравана због географских разлога, већ више због стања демократије и људских права. Ипак није био потпуно занемарљив аргумент да је Турска држава која се у највећој мери налази у Азији и чије становништво припада исламској култури и цивилизацији. У сваком случају довољно је да се само део територије државе кандидата налази у Европи да би њен захтев за пријем био начелно прихватљив.

#### 2.1.3. Демократски политички систем, поштовање људских права

Стабилне демократске институције и поштовање људских права изворно билису прећутни услови, обзиром да у уговору о Европској економској заједници нису били садржани. У пракси пријем није било могућ све док се ови не испуне. Примера ради Грчка је 1961. године закључила спорум о

придруживању са Европском економском заједницом, али није могла да буде примљена у њено чланство све док је владала војна хунта (1967-1974). Исти положај имале су Шпанија и португалија у време власти диктаторских режима Франка (Francisco Franco) и Салазара (Antonio de Oliveira Salazar). Данас је члан 2 уговора о Европској унији који се односи демократију, владавину права и основна људска права и формално неизоставни услов за чланство у Европској унији. Кандидат за чланство мора да дели идеолошке ставове владајуће у другим државама чланицама Европске уније.

#### **2.1.4. Тржишна привреда и довољан степен економске развијености**

На састанку Европског савета у Копенхагену у јуну 1993. године у контексту кандидатура држава централне и источне Европе, били су јасније одређени услови за пријем у чланство у Европску унију. Европски савет је ишао даље од онога што је садржао тада важећи уговор о Европској заједници (Bulletin, 1993). Европски савет је тражио од кандидата да има одрживу тржишну привреду, као и капацитет да издржи конкуренцију на унутрашњем европском тржишту. Дакле овде је реч о привреди заснованој на зајемченом праву на приватну својину над средствима за производњу, слободној тржишној утакмици, предузећима која су способна да се укључе у оштру европску тржишну утакмицу.

#### **2.1.5. Правне тековине Европске уније**

Држава кандидат за пријем у Европску унију мора да буде спремна да без условљавања прихвати и унесе у своје национално законодавство-*acquiscommunitaire* или тичи правне тековине Европске уније. Реч је пре свега о одредбама уговора о оснивању (изврсно право) као и о изведеном праву (уредбе, директиве, одлуке), али и интерне споразуме међу државама чланицама и међународне уговоре које је закључила Унија. Новопримљена чланица може да затражи привремена одступања од пуне примене појединих делова права Европске уније, у току тзв прелазног периода (Manin, 2005: 106).

### *2.2. Поступак пријема у Европску унију*

Поступак пријема држава у Европску унију је сложен. Особен је по фазама у којима кључну улогу имају институције Уније и фазама које се одвијају у складу са правилима међународног права. Формалном поступку приступања најчешће претходи закључивање *Споразума о придруживању* између Европске уније и државе потенцијалног кандидата за чланство. У том смислу за државе Југоисточне Европе припремљени су *Споразуми о стабилизацији и придруживању* (SSP) чији је предмет прикључивање државе потписница тржишту Европске уније кроз процес међусобног укидања царина, односно

стврање подручја слободне трговинске размене, укидање препрека за слободно пружање услуга и кретања капитала, примена европског законодавства у циљу остваривања слободне конкуренције, нормализација односа придружене државе са суседима као и њено укључивање у Заједничку спољну и безбедносну политику.

### 2.2.1. Подношење захтева за пријем у Европску унију

Поступак приступања Европској унији формално се отвара тиме што министар иностраних послова заинтересоване државе упућује писмени захтев Савету у том смислу (члан 49 уговора о Европској унији). Дакле, пријем у Европску унију зависи од изричито изражене воље заинтересована државе, те није могуће да Унија позове одређену државу да јој се придружи (Isaac et Blanquet, 2012: 37). Одредбама уговора из Лисабона уведена је процедурална новина, обзиром да је предвиђено да о пристиглом захтеву за приступање поред Комисије треба да буду обавештени Европски парламент и национални парламенти.<sup>3</sup> Наиме, овде се полази од претпоставке да ће се, у европској и националним скупштинама, водити расправе о пристиглој кандидатури на основу којих би Савет могао да добије корисне повратне информације о расположењу посланика у погледу приступања нове државе. По правилу, државе у Унију упућују захтев за пријем само ако се у претходним дипломатским контактима увере да овај може да буде позитивно примљен у институцијама и међу државама чланицама Уније. Додуше, и у вези са овим неформалним правилом могу да се јаве изузеци. Тако је примера ради, Турска 1987. године доставила захтев за пријем у Европску економску заједницу да би извршила политички притисак у том смислу, иако је имала дојаве да њен захтев неће проћи у Савету.

### 2.2.2. Мишљење Комисије о захтеву за пријем у Европску унију

По пријему писменог захтева, државе чланице Уније разматрају да ли је уопште упутно отворити преговоре са државом подносиоцем. Консултације међу државама чланицама и разговори са подносиоцем могу да трају извесно време. Комисија је дужна да Савету достави мишљење којим препоручује, не препоручује или саветује да се сачека са отварањем преговора.<sup>4</sup> Мишљење Комисије иако није правно обавезујуће, веома је важно за доношење одлуке о почетку преговора. С тим у вези, Комисија доставља *ујийијник* држави кандидату на основу кога жели да се информисе о стању у овој последњој.

---

<sup>3</sup> Члан 49 уговора о Европској унији.

<sup>4</sup> Члан 49 уговора о Европској унији.

Држава кандидат је дужна да прецизно одговори на сва питања на основу којих ће Комисија да формира своје мишљење.

### **2.2.3. Добијање статуса државе кандидата за улазак у Европску унију**

Затим се у пракси усталили да по пријему позитивног мишљења Комисије, Европски савет једногласном одлуком даје заинтересованој држави статус кандидата за улазак у Европску унију (Alomar et al., 2013; 469). Европска унија усваја према држави кандидату предприступну стратегију која подразумева спровођење *Сјоразума о стабилности и придруживању*, доделу предприступне финансијске помоћи и успостављање структурног дијалога између Уније и државе кандидата. Структурни дијалог подразумева да држава кандидат учествује у програмима, агенцијама и комитетима Европске уније, да добија финансијску помоћ за утврђивање и спровођење националног програма за уношење правних тековина Уније у национално законодавство, да Комисија редовно објављује извештаје о напретку ка чланству као и да се између две стране води политички дијалог.

### **2.2.4. Одлука Европског савета о отварању преговора са државом кандидатом о уласку у Европску унију**

Додељивање статуса кандидата не значи да аутоматскиотпочињу преговори о чланству. За ово је потребна посебна једногласна одлука Европског савета (Alomar et al., 2013; 469). Европски савет доноси одлуку о почетку преговора уколико је уверен да држава кандидат испуњава тзв. *којенхајенске кријтеријуме*.

### **2.2.5. Преговори о споразуму о приступању**

Потом се прелази у *међудржавну фазу* карактеристичну по преговорима између владе државе подносиоца захтева и влада држава чланица у циљу израде *сјоразума о ирисцјуијању*. Овде није реч о споразуму између Уније и државе подносиоца захтева, већ о међународном уговору који закључују владе држава чланица са владом подносиоца захтева, а којим се утврђују услови пријема и облици учешћа нове државе у Унији. Обзиром да је реч о међудржавним преговорима, било би логично да представници државе подносиоца захтева преговорају са сваком владом посебно. Међутим, будући да је у питању један споразум, државе чланице на предлог Комисије и уз претходну припрему у *COREPER-у* одређују свој заједнички став у Савету министара, и бране га посредством председавајућег Савета. У пракси, Комисија је добила задатак да установи модел на основу кога ће да провери да ли је држава подносилац захтева довољно спремна за улазак у Унију, односно да ли је у задовољавајућој мери унела правне тековине Уније у своје

законодавство (Manin, 2005: 109). Овај модел чине поглавља посвећена различитим областима у којима Европска унија има надлежности. До почетка преговора о приступању са Турском и Хрватском ових поглавља је било тридесет и једно, да би после тога број поглавља био повећан на тридесет и пет. Тридесет и пето поглавље намењено за тачке *њод разно*, служило је да се покрију питања која би се отворила током преговора. У случају Хрватске оваквих питања и није било те се последње поглавље није ни отварало. Када је реч о Србији тридесет и пето поглавље има важну улогу у преговорима, јер се односи се на степен нормализације односа са тзв. Косовом.

Комисија полазећи од поглавља, путем поступка *screening-a* проучава стање законодавства државе подносиоца захтева, упоређује у којој се мери оно разликује од законодавства Уније, одређује шта би подносиоц захтева још требало да уради да би се усагласио са законодавством Уније пре приступања, као и који би сегменти права Уније могли да буду предмет прелазног периода. Дакле *screening* подразумева упоређивање законодавства Уније и државе подносиоца захтева у одређеној области, на основу кога Комисија утврђује да је законодавство ове последње довољно усклађено за отварање преговора у том поглављу. Комисија може и да закључи да држава кандидат није довољно спремна да започне преговоре, због чега доноси мерила – *benchmarks*, које држава кандидат мора да испуни да би отворила преговоре у области о којој је реч. У контексту поступка *screening-a* треба имати у виду да се Комисија не задовољава само подацима које добија од државе кандидата, већ повремено шаље своје стручњаке са задатком да проучавају стање у претходно поменутој (Jacqué, 2009: 116). Дакле, Комисија се стара да се правне тековине Уније не уносе само формално, већ да се ове стварно интегришу и примењују у држави кандидату. На основу извештаја Комисије о *screening-у*, Савет формира *заједнички сѡав* Уније за преговоре по поглављима, који садржи одлуку о отварању преговора и мерила за затварање преговора. Са своје стране држава кандидат доставља Унију своју преговорачку позицију у вези са поглављем о коме је реч, са евентуалним захтевима за прелазним периодима у погледу пуне примене права Уније. Након отварања преговорачког поглавља, држава кандидат ради на потпуном усклађивању са правом Уније и на испуњавању мерила за затварање поглавља. Поглавља се отварају једно за другим и затварају када држава кандидат испуни сва мерила, што се утврђује одлуком Савета донетом на предлог Комисије. Затварање последњег поглавља упућује на то да се преговори о приступању ближе крају.

Преговори о споразуму о приступању трају у зависности од припремљености кандидата, од сложености питања која се решавају као и од политичке воље и геостратешких интереса влада државачланица. Споразумом о приступању, новопримљеној држави намеће се поштовање правних тековина, али могу и да јој се одобре привремена одступања од примене појединих



одредби права Уније, све док траје споразумом утврђени прелазни период. Тако у прелазном периоду нова чланица може да задржи царинску заштиту у одређеним привредним гранама или пак, да добије извесно време да уведе европске норме у национално законодавство у појединим областима попут пољопривреде, риболова или конкуренције (Manin, 2005: 112). Прелазним периодом могу да се штите и *старе државе чланице* у смислу да се извесно време ограничава право на слободно настањивање радника из новопримљених чланица (примера ради прелазни период који ограничава слободно настањивање радника из чланица из источне Европе, у државама чланицама западне Европе). Споразумом о приступању врше се неопходна прилагођавања институционалног система Уније. У том смислу одређује се на који начин и у ком броју ће држава кандидат бити заступљена у институцијама Уније. Било како било, коначни текст споразума о приступању осликава услове под којима је држава подносилац захтева спремна да приступи Европској унији.

Пријем у Европску унију последњих година све више зависи од могућности Уније да интегрише нову чланицу, односно од способности њеног институционалног система да функционише и да доноси ефикасно одлуке. Релативно закашњење у вези са пријемом Хрватске у Европску унију треба посматрати не само кроз призму унутрашњих проблема кандидата (испушка осумњичених за ратне злочине Међународном суду у Хагу, гранични спор са Словенијом) већ и у контексту неуспеха у доношењу уговора о Европском уставу 2005. као и у преговорима о уговорима из Лисабона 2009. године, којима је институционални систем Европске уније учињен ефикаснијим.

### 2.2.6. Закључивање споразума о приступању

Одлуку о потписивању споразума о приступању тј. о пријему државе кандидата доноси Савет, по консултовању Комисије и добијања одобрења од Европског парламента.<sup>5</sup> Мишљење Комисије не обавезује Савет и формалне је природе ако имамо у виду њено активно учешће у изради споразума о приступању. Од ступања на снагу Јединственог европског акта 1987. године, Европски парламент одобрава споразум о приступању на основу позитивног изјашњавања апсолутне већине гласова у односу на укупан број чланова Европског парламента. Уколико предлог за приступање не добије потребан број гласова у Европском парламенту, поступак пријема државе подносиоца захтева се обуставља. Стога и подносилац захтева и државе чланице током преговора о приступању морају да воде рачуна о ставовима Парламента. При одлучивању о пријему Савет и Парламент треба да узму у обзир критеријуме које је одредио Европски савет у Копенхагену 1993. године.

---

<sup>5</sup> Члан 49 уговора о Европској унији.



Савет једногласно доноси одлуку о пријему државе подносиоца захтева у Европску унију. У формалном смислу довољно је да се представник само једне од држава чланица у Савету изјасни против и да се поступак обустави. Из наведеног произилази да свака држава чланица располаже правом вета. У пракси пак треба имати у виду да је у интересу држава чланица да у Унију приме државу која испуњава тражене услове, јер се на тај начин шири унутрашње европско тржиште на нове потрошаче и стабилизује политичка ситуација на европском континенту у целини. Поред тога, у овом контексту треба узети у обзир политички утицај који велике државе чланице имају на средње и мале чланице. Споразум о приступању потписују представници државе подносиоца захтева и држава чланица. Споразум о приступању, као и други међународни уговори, ступа на снагу по његовом ратификовању у државама потписницама. У пракси, држава подносилац захтева за пријем у Унију по правилу се опредељује да ратификује споразум на референдуму (Manin, 2005: 112). Државе чланице пак, најчешће користе парламентарну процедуру, мада се јављају случајеви када неке од њих ратификују споразум на референдуму (Manin, 2005: 112). Тако је на пример, Француска 1972. године затражила од својих грађана да на референдуму ратификују споразум о приступању Велике Британије, Ирске, Данске и Норвешке. И у тој последњој фази државе чланице имају право вета јер уколико се само у једној од њих не ратификује споразум, неће доћи до пријема новог члана. Исто важи и за државу подносиоца захтева која у овој последњој фази поступка може да одустане од приступања због негативног изјашњавања њених грађана на референдуму. У случају Норвешке ово се догодило два пута, 1972. и 1994. године.

Споразум о приступању као међудржавни уговор има исту правну снагу као и уговори о оснивању, те може и да их мења односно да их прилагоди чињеници да је нова држава приступила Унији (Manin, 2005: 113). У том смислу споразумом о приступању извршиће се неопходне институционалне промене у саставу институција и органа Уније, у начину гласања у Савету, као и у одређивању поља територијалне примене уговора о оснивању.

### **3. Повлачење држава чланица из чланства у Европској унији**

Сецесија чланица федералне државе је политички и правно конфликтно питање. Сецесионистички догађаји често насилни, генерално означавају раскид са федералним периодом и повратак ка стварању држава нација (Dubout, 2021: 173).

У вези са питањем сецесије држава чланица Европске уније постојала су теоријска размимоилажења. По једној тези иступање није било могуће због федералних одлика Европске економске заједнице. У преамбули

оснивачког уговора постојала је одредба о сталној тежњи ка што ближеј Унији међу њеним чланицама. Суд правде Европских заједница је пак у својим пресудама истицао начела ограничења суверених права држава чланица, односно њиховог преношења у корист Заједнице (EUR-lex, 1964). Поред тога, теоретичари који су оспоравали право на иступање из Уније позивали су се на члан 56 Женевске конвенције о међународном уговорном праву из 1969. године (Isaac et Blanquet, 2012: 41). Уколико међународним уговором закљученим на неодређено време није предвиђено право његовог отказивања, онда повлачење из међународне организације њиме основане, није могуће, сем у случају ванредних и изузетних промена околности.

Ипак, у пракси је преовладала теза да је иступање из Европске уније могуће, јер државе чланице приступањем нису у потпуности изгубиле свој суверенитет (Manin, 1995: 80). Овакав став потврђен је 1974. године, када су британски лабуристи запретили изласком из Европске економске заједнице уколико се не измени споразум о приступању који су закључили њихови конзервативни претходници на власти (Boulouis, 1995: 53). Француска и Немачка су сматрале да споразум који је потписан не може да се мења, али у суштини нису оспоравале правну основаност британског захтева за иступањем. Криза је завршена компромисом између Велике Британије и осталих држава чланица који је постигнут у Даблину 1975. године. Лабуристичка влада и поред тога што је у Британија типично парламентарна држава, у којој Парламент има надлежност одлучивања о најважнијим питањима, је ипак консултовала своје грађане на референдуму о питању даљег чланства Британије у Заједници. Већина Британаца се тада изјаснила да њихова држава остане чланица Европске економске заједнице.

У међувремену јавили су се нови разлози у прилог признавања права на иступање из Уније. Поједине државе чланице су на референдуму одбацивале предложене измене оснивачких уговора, попут Данске 1992. и Ирске 2011. године. С тим у вези наметну се закључак да онима који опструирају напредак у европским интеграцијама, треба омогућити повлачење из Европске уније. Постојало је и политичко становиште према коме *Евројска унија није зајвор*, суверена држава која је својом вољом у њу ушла може из ње и да изађе.

Решењем садржаном у предлогу Европског устава из 2005. које је касније пренето у Лисабонске уговоре из 2009. године разрешене су све недоумице у вези са питањем иступања из Европске уније.<sup>6</sup> Наиме, уговором о Европској унији из Лисабона, изричито је предвиђено право држава чланица да у складу са својим уставним правилима донесу одлуку о »повлачењу« из Европске уније.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Предлог уговора о Европском уставу, члан I-59.

<sup>7</sup> Члан 50 став 1 уговора о Европској унији.

### 3.1. Услови њовлачења из Евројске уније њредвиђени у њовором из Лисабона

Према уговору о Евројској унији усвојеном у Лисабону 2009. године повлачење сецесионистичке државе чланице је њено ничим условљено, суверено право. Ипак за разлику од изласка из других међународних организација, у овом случају држава чланица је дужна да поштује унутрашње, националне уставне норме (Dubout, 2021: 177). Ово интерно условљавање је имало тежину приликом *Brexit-a*. Наиме британска одлука о повлачењу донета је на референдуму у јуну 2016. године са 51,89 одсто гласова за. Врховни суд Велике Британије је пак сматрао да ово није довољно, односно да је у унутрашњем праву с тим у вези једина меродавна одлука британског парламента. Тиме је британска влада и поред изражене народне воље, била ускраћена за овлашћење да покрене процедуру повлачења из чланства предвиђену чланом 50 уговора о Евројској унији. Морала је да сачека одлуку Парламента у том смислу.

Држава која жели да се повуче из Уније саопштава своју намеру Евројском савету писменим путем. Датум уручења поменутог дописа има своју тежину. Наиме од тог дана тече рок од две године у којем сецесионистичка држава и Евројска унија требају да закључе споразум о повлачењу. Овим споразумом се уређује начин иступања из Уније као и будући међусобни односи, не би ли сецесија била што мање конфликтна а будући односи што нормалнији. У случају *Brexit-a* преговори о повлачењу нису били мултилатерални, тј, није дошло до преговра представника држава чланица понаособ и сецесионистичке владе. Унија је претходно утврдила свој заједнички став и наступала је према Британској влади као јединствени блок. Њен овлашћени преговарач је био Француз Мишел Барније (Michel Barnier). Ово је изазвало разочарење код тадашње британске премијерке Терезе Меј, која се надала да ће моћи да игра на карту нејединства међу Евројљанима.

Споразум о повлачењу у име Уније закључује Савет по одобрењу Евројског парламента, а на основу одлуке донете ојачаном квалификованом већином гласова, тј. са 72 одсто гласова чланова Савета за, који представљају 65 одсто становништва Евројске уније.<sup>8</sup> Представници државе чланице која је изразила намеру да се повуче из чланства у Унији не учествују у већању и одлучивању у оквиру Евројског савета и Савета. Иступање постаје ефективно ступањем на снагу *споразума о њовлачењу* или ако до споразума није дошло, у року од две године од пријаве намере за повлачењем Евројском савету.

---

<sup>8</sup> Поступак предвиђен чланом 238 став 3 уговора о функционисању Евројске уније.

Споразум о повлачењу дакле није правно неопходан. Уколико не дође до договора између Европске уније и сецесионистичке државе, повлачење ступа на снагу по истеку рока од две године од уручења захтева за повлачењем, сем уколико Европски савет једногласно није одобрио додатно време за преговоре. Ова одредба члана 50 став 3 уговора о Европској унији предвиђена је да би омогућила излазак државе чланице из чланства и када није дошло до споразумног разлаза.

У случају британског сецесионизма, на захтев британске владе чак 3 пута је продужаван рок за закључивање споразума о повлачењу. Британска влада поднела је званичан захтев за повлачењем 29. марта 2017. године, крајњи рок за *Brexit* био је 29. март 2019. године. Међутим, као што је претходно напоменуто, по британском унутрашњем праву да би Уједињено Краљевство изашло из Европске уније била је потребна изричита одлука британског Парламента. Како унутар Парламента није могао да се постигне договор, није било одлуке о закључивању споразума о повлачењу. По мишљењу британског Врховног суда без изричите одлуке Парламента није могло чак ни да дође до изласка из Уније без споразума о повлачењу. Европска унија је једно време била талац британског уставно-парламентарног галиматијаса. Споразум о међусобним односима између Европске уније и Велике Британије напокон је закључен је 31.12.2021. године. Реч је о уговору о трговини и сарадњи. Њиме је предвиђено да ће британско законодавство у великој мери остати усаглашено са европским, као и да ће се трговина одвијати без квота и царина (Dubout, 2021: 181).

### 3.2. *Парцијална сецесија – ошцејљење дела територије државе чланице*

Када се један део територије државе чланице отцепи, овај самим тим излази и из Европске уније. Гренланд је био саставни део Краљевине Данске све до 1979. године, када је стекао аутономију. На референдуму одржаном 1982. године становници Гренланда одлучили су да не буду део Европске економске заједнице. Посебним изменама оснивачког уговора одређено је да територија Гренланда више није део територије Европске заједнице, односно да он прелази у прекоморске територије које имају посебне односе са једном од њених држава чланица (Manin, 2005: 115) .

Какав би био однос Европске уније према сецесији дела европске територије једне од њених држава чланица? Да ли би у том случају отцепљеној територији која би желала да остане у Унији то било дозвољено? Ово питање није само теоретско, јер је познато да је Шкотска размишљала о изласку из Уједињеног Краљевства и останку у Европској унији. Исто важи и за Каталонију чији су политичари имали намеру да се отцепе од Шпаније, али да

и даље буду чланица Уније. У вези са претходно изнетим у међународном праву, смоопредељење није ни зајемчено али ни забрањено (Dubout, 2021: 182). Став Европске уније према сецесионизму пак није охрабрујући, пре би се могло тврдити да Унија штити територијални интегритет својих чланица. Наиме, Унија јасно ставља до знања, да у случају отцепљења дела територије једне од њених држава чланица, новонастала независна држава излази и из чланства у Европској унији. Она ће се сматрати трећом државом те сецесионистичка влада мора да затражи пријем и да прође поступак приступања, као да никада није била део Европске уније. У случају Каталоније, Европска комисија је подвукла да да ће легалност референдума о независности из 2017. године да се оцењује у складу са уставним нормама и правним поретком Шпаније. Ако шпански државни органи сматрају референдум о независности неуставним, онда је он незаконит и за Европску унију, те она не може признати његове резултате (Dubout, 2021: 182).

#### 4. Суспензија чланства у Европској унији

Уговорима из Амстердама и Нице била је предвиђена могућност суспендовања учешћа државе чланице у Европској унији, уколико крши основне вредности на којима је ова заснована.<sup>9</sup> Поменуто решење било је неопходно да би се попунила правна празнина која би настала у случају да једна или више држава чланица крше људска права или не поштују начела демократског политичког система и тржишне привреде. Творци уговора о оснивању нису се определили за меру искључења из чланства, иначе присутну у међународном праву. Тако члан 6 повеље Уједињених нација дозвољава могућности избацивања чланица из ове међународне организације. Унутар Европске уније постојало је схватање о неповратности чланства, о федералним одликама европске интеграције, као и о суштинским разликама између Уније и међународне организације (Berramdane et Rossetto, 2017: 62).

С обзиром да мера суспензије има озбиљне последице и по државу прекршиоца и по Унију, уговором о Европској унији из Лисабона предвиђен је поступак за њено изрицање у три фазе.<sup>10</sup> У првој фази Савет треба да утврди да постоји јасна опасност да једна од држава чланица тешко прекрши основне вредности предвиђене чланом 2 уговора о Европској унији. Савет доноси поменути закључак на предлог Комисије, Европског парламента или 1/3 држава чланица, а на основу 4/5 гласова за његових чланова. Поред тога,

---

<sup>9</sup> Некадашњи члан 7 уговора о Европској унији.

<sup>10</sup> Члан 7 уговора о Европској унији.

Савету је потребно одобрење Европског парламента.<sup>11</sup> Пре овог закључка Савет треба да саслуша дотичну државу чланицу, а по претходно изложеном поступку може да јој упути и препоруке. Савет редовно проверава да ли су разлози који су довели до његове одлуке још важећи.

У другој фази Европски савет уз одобрење Европског парламента, а на предлог једне трећине држава чланица или Комисије, уз позив држави чланици прекршиоцу да изложи своје ставове, утврђује постојање озбиљне и сталне повреде вредности предвиђених чланом 2 уговора о Европској унији.<sup>12</sup> На основу ове одлуке, у трећој фази Савет квалификованом већином доноси одлуку о суспензији одређених права државе прекршиоца проистеклих из примене уговора укључујући и право гласа представника те државе у Савету.<sup>13</sup> Савет на исти начин може да измени или да укине суспензију права уколико се стање промени у држави чланици о којој је реч.<sup>14</sup>

До данас ни једној од држава чланица није изречена мера суспендовања из чланства у Европској унији иако је било кризних стања. Почетком 2000. године у владу Аустрије - конзервативца Волфганга Шисела (Wolfgang Schüssel), ушли су представници екстремне деснице тј. Слободарске партије Аустрије чији је лидер био Јерг Хајдер (Jörg Haider) (d'Estamael, 2000). Наиме, остале државе чланице су изразиле бојазан да би вредности на којима почива Европска унија могле да буду угрожене у Аустрији, у случају афирмисања и оживљавања нацистичке идеологије коју је делимично бранила Слободарска партија Аустрије. Унутар Европске уније се посебно страховало да би негативне политичке тенденције које су се јавиле у Аустрији могле да се пренесу и на друге државе чланице, поготово у Немачкој. Аустрија се пак бранила да као демократска држава мора да поштује резултате избора и негодовала је због мешања Европске уније у њене унутрашње ствари. Криза у односима Аустрије и Европске уније се завршила без изгласавања суспензије чланства. Уместо тога, државе чланице су се определиле да 22. фебруара 2000. године суспендују своје билатералне дипломатске односе са Аустријом. Такозване “дипломатске санкције” Уније Аустрији укинуте су седам месеци по њиховом увођењу, у септембру исте године након достављеног извештаја о стању у тој држави.

У суштини показало се да је члан 7 уговора о Европској унији тешко применљив у пракси. Наиме против Пољске од 2017. и Мађарске од 2018. године покренута је поступак суспензије чланства због проблема у поштовању основних права важећих у Европској унији (права на образовање, *LGBT*

---

<sup>11</sup> Члан 7 став 1 уговора о Европској унији.

<sup>12</sup> Члан 7 став 2 уговора о Европској унији.

<sup>13</sup> Члан 7 став 3 уговора о Европској унији.

<sup>14</sup> Члан 7 став 4 уговора о Европској унији.



права, функционисање правне државе). Међутим да би се усвојила одлука у Европском савету о суспензији чланства као што је истакнуто у претходном излагању, неопходна је једногласна одлука Европског савета. Мађарска и Пољска су биле међусобно солидарне на његовим седницама те су користећи право вета блокирале њено доношење, чим би била покренута процедура против једне од њих (Lictevout&Ledroit, 2023).

#### 4.1. *Механизам услољавања исплата из европских фондова њовлачењем начела њравне државе*

Да би спречиле да држава чланица која не поштује начела правне државе буде уживалац финансијске подршке из фондова Европске уније, 16.12.2020. године усвојен је горепоменути *Механизам услољавања*. *Механизам* покрене Комисија уколико утврди кршење начела поштовања правне државе које угрожава сврсисходно коришћење европских фондова. Комисија може да одлучи да покрене *Механизам* и када постоји јасна и озбиљна опасност да ће бити угрожена начела правне државе у будућности. Предлог за покретање *Механизма*, Комисија подноси Савету ЕУ. Одлуку о суспензији исплата у Савету доноси се квалификованом већином гласова, у року од месец дана. Иначе за само успостављање *Механизма услољавања* била је потребна једногласна одлука Европског савета, самим тим и пристанак шефова држава или влада Мађарске и Пољске које су потенцијално њиме биле највише угрожене. Представници Комисије, и бројни евро-посланици инсистирали су на томе да значајна средства од 750 милијарди евра за опоравак од последице пандемије Ковида не могу бити одобрена државама чланицама без његовог увођења. Да би добиле поменута средства Мађарска и Пољска су пристале на успостављање *Механизма*, с тим што су донекле успеле да уоквире поступак за изрицање њиме предвиђених мера. Наиме да би санкције у виду ускраћивања средстава из европских фондова ступиле на снагу, потребна је претходна провера законитости од стране Суда правде. Као друго Комисија је пре покретања *Механизма*, дужна да држави чланици писмено саопшти своје намере и јасно изложи своје разлоге. Држава чланица има рок од једног до три месеца да припреми одговор, као и да предложи корективне мере. Као треће уколико држава чланица сматра да Комисија није довољно објективна, иста има право да се обрати председнику Европског савета и да затражи да се на његовој наредној седници одржи расправа на ову тему. Тиме држава чланица добија још на времену пре ускраћивања средстава Уније.

У пракси механизма је примењен против Мађарске и то на следећи начин. У новембру 2021. године Комисија је послала мађарској влади допис у коме јој ставља до знања да је забринута због неправилности у области јавних набавки, раширене и изражене појаве конфликта интереса и корупције.



На седници Европског парламента 05.04.2022. године председница Комисије Урсула фон Дел Лајен (Ursula von der Leyen) саопштила је да ће механизам по први пут бити покренут против Мађарске, што је и формално учињено 27.04.2022. године. Комисија је дала рок Мађарској влади од 60 дана да се изјасни. Комисија је затим предложила Савету ЕУ да се Мађарској ускрати 7,5 милијарди евра средстава из европских фондова. Чланови Савета су се усагласили о износу од 6,3 милијарде евра. Одлука Савета донета је крајем децембра 2022. године.

## 5. Закључак

Учешће држава у Европској унији је временом еволуирало. По оснивању Европских заједница, ношени федералним еланом, теоретичари сматрали су да је чланство у њима коначно. Сецесионизма неће бити јер институционални систем заједница и Уније садржи федералне елементе. Интеграција је отишла исувише далеко да би сецесија за државе чланице била исплатива и рационална. Уосталом дуги низ година само су примане нове чланице, ни једна није изашла из заједница и Уније. Међутим, последњи федерални програм који је остварен јесте увођење јединствене европске валуте, закључно са њеним стављањем у оптицај 2002. године. По уједињењу две Немачке, постепено у најјачој држави чланице преовлађује конфедерално становиште. Европска унија је савез држава, које нису изгубиле свој суверенитет и право на самоопредељење. Ово мишљење потврђено је уговорима из Лисабона из 2009. године када је званично у уговоре о оснивању унета одредба о праву на повлачење из чланства у Европској унији. И тада мислило се да је то више теоретска могућност. Са *Brexit-ом* који је окончан 31.01.2020. године, по први пут у пракси једна од држава чланица се отцепила од Европске уније. Европска унија више није чврста творевина са перспективом да прерасте у оно што су Сједињене Америчке Државе. Европска интеграција је постала нешто што по потреби може и да се откаже. Унија је састављена од великог броја чланица понекад хетерогених интереса, које такође понекада тешко долазе до заједничког става. У Европској унији сигурно влада демократија, када је и сецесионизам дозвољен. Унија није затвор, из ње може да се изађе. Из практичних разлог предвиђена је и привремена суспензија чланства, онда када једна од држава чланица не поштује европске фундаменталне вредности. Да ли је због све претходно наведеног, само постојање Европске уније постала релативна ствар или пролазна појава?

**Slobodan Zečević\***

Institute of European Studies

Belgrade, Serbia

## **ACCESSION, WITHDRAWAL AND SUSPENSION OF MEMBERSHIP IN THE EUROPEAN UNION**

### **ABSTRACT**

The participation of countries in the European Union (EU) has evolved over time. Carried away by the federal elan, numerous scholars considered membership in the European Communities (EC) to be final, believing that there would be no secession because the institutional system of the EC and EU contains federal elements. Integration has gone too far for secession to be profitable and rational. After all, for many years, only new countries were accepted, and not a single member state left the European Communities and the Union. After the unification of Germany, the confederal view gradually prevailed in the economically and demographically strongest member state. The European Union is an alliance of independent states, which retain their sovereignty and right to self-determination. This was confirmed by the Treaty of Lisbon (2009). The founding treaty was officially amended to include a provision on the right to withdraw from the European Union. Democracy certainly reigns supreme in the European Union because secessionism is allowed. The EU is not a prison, there is a way out. Should a member state violate fundamental European values, a temporary suspension of membership becomes an option provided for practical reasons. Has the existence of the European Union then become a relative or transient matter?

Keywords: European Union, federalism, EU accession, secessionism, suspension of membership

---

\* szecevic5@gmail.com

## 1. Introduction

Since the founding of the European Communities in the 1950s, the process of European integration was open to the accession of new members. Having started with the six founding member states of the European Communities, the European Union has reached 27 members. Article 49 of the Treaty on European Union (TEU) sets the basic principle of enlargement. Any European country that respects the values contained in Article 2 of this treaty can request to become a member of the European Union. Article 2 of the Treaty on European Union stipulates that the European Union is based on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law, and respect for human rights, including the rights of minorities. These values are common to member states in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity, and equality between women and men prevail.

There were theoretical disagreements about the possible secession of one of the EU's member states. One school of thought argued that withdrawal was impossible due to the federal features of the European Economic Community.

The decision contained in the 2005 Draft of Treaty establishing a Constitution for Europe (later included in the Lisbon Treaty of 2009, resolved all doubts regarding the issue of withdrawal from the European Union.<sup>1</sup> Namely, the Treaty of Lisbon expressly provides for the right of member states to decide on their "withdrawal" from the European Union in accordance with their own constitutional requirements.<sup>2</sup>

The Treaties of Amsterdam and Nice allowed the suspension of certain rights of a member state which breached the EU's values under Article 2 (Manin, 2005: 115). Such a solution was necessary to fill the legal gap that would arise if one or more member states violated human rights or the principles of a democratic political system and market economy.

---

<sup>1</sup> Draft of the Treaty on European Union (TEU), Article I-59.

<sup>2</sup> Treaty on European Union, Article 50, Paragraph 1.

## 2. Accession to the European Union

### 2.1. Requirements for accession to the European Union

#### 2.1.1. The status of an internationally recognized state

An internationally recognized country can apply for membership in the European Union. The best proof of that is membership in the United Nations. A candidate country should have the hallmarks of statehood, i.e., population, territory and organized political rule. In connection with this last condition, doubts have arisen regarding states that have territorial problems. For example, Cyprus is divided into the southern Greek and the northern part under Turkish occupation. Essentially, the accession of Cyprus to the European Union clarified things to some extent. Namely, if the member states of the European Union recognize the territorial integrity of the candidate country, its admission is possible even though that state does not *de facto* control a part of its territory. In that case, the law of the European Union will be applied in the part of the country that the mentioned country governs until it regains sovereignty over the entire territory.

#### 2.1.2. Geographic criteria: being a European country

Article 49 of the Treaty on European Union suggests that the candidate should be in the territory of the European continent. European integration is regional in nature, and its expansion to other continents would not be expedient given the inevitable economic and cultural differences. For instance, Morocco's candidacy for membership in 1987 was not taken into consideration (Isaac et Blanquet, 2012: 39). However, doubts arose about countries whose territory is only partially in Europe, such as Turkey. In this regard, it should be borne in mind that Turkey's candidacy was not contested for geographical reasons but due to the state of democracy and human rights in the country. Nevertheless, the argument that the bulk of Turkey's territory lies in Asia and that its population predominantly belongs to Islamic culture and civilization was not insignificant. In any case, it is sufficient for a part of the candidate country's territory to be in Europe for its request for accession to be viable.

#### 2.1.3. Democratic political system and respect for human rights

The stability of institutions guaranteeing democracy and respect for human rights were at first tacit conditions, given that they did not feature in the Treaty establishing the European Economic Community. In practice, however, accession was impossible until these requirements were met. For example, Greece signed an Association Agreement with the European Economic Community in 1961 but could not join the EEC as long as the military junta remained in power (1967–1974).

Spain and Portugal were in a more or less similar situation under the dictatorial regimes of Francisco Franco) and Antonio de Oliveira Salazar. Today, Article 2 of the Treaty on the European Union, which discusses democracy, the rule of law, and fundamental human rights, is a formal and obligatory requirement for membership in the European Union. A candidate must share the ideological views that prevail in the EU's other member states.

#### **2.1.4. Market economy and sufficient level of economic development**

At the meeting of the European Council in Copenhagen in June 1993, in preparation for the candidacy of the countries of Central and Eastern Europe, the accession requirements were clarified. The European Council went further than the then valid Treaty on establishing the European Community (Bulletin, 1993). The European Council required the candidate to have a functioning market economy, as well as the capacity to cope with competitive pressure in the internal European market. In other words, the economic criteria boiled down to an economy based on the guaranteed right to private ownership of the means of production, free market, and companies capable of surviving in the fiercely competitive European market.

#### **2.1.5. The *acquis* of the European Union and legislative alignment**

A candidate for EU accession must be willing to unconditionally accept and enact the *acquis communautaire* (also known as the Community *acquis* or European *acquis*). It primarily involves the provisions of the founding agreement (source law) as well as derived law (regulations, directives, decisions), but also internal agreements between member states and international agreements concluded by the Union. A newly admitted member can request temporary deviations from the full application of certain parts of European Union legislation during the so-called transitional period (Manin, 2005: 106).

### *2.2. The process of joining the European Union*

The process of joining the European Union is complex. It is characterized by the phases in which the institutions of the Union play a key role and the phases that unfold in accordance with the rules of international law. Formal accession is usually preceded by the signing of an Association Agreement between the European Union and the candidate country. Stabilization and Association Agreements (SAAs) have been implemented for the countries of Southeast Europe, paving the way for the given country's future EU membership by providing tariff-free access to EU - in other words, free trade, removing obstacles to the free provision of services and the movement of capital, the implementation of European legislation to achieve free competition, the normalization of the relations of the given state with its neighbors, and its inclusion in the Common Foreign and Security Policy (CFSP).

### **2.2.1. Applying for EU accession**

The EU accession process formally begins with the Minister of Foreign Affairs of the interested country submitting a written application to the Council (Article 49 of the Treaty on the European Union). Therefore, accession to the European Union depends on the explicitly expressed wish of the interested state, and the Union cannot invite a specific state to join it (Isaac et Blanquet, 2012: 37). The Treaty of Lisbon introduced a procedural novelty, stipulating that the European Parliament and the member states' national parliaments need to be notified about a received request for accession in addition to the Commission.<sup>3</sup> The underlying premise is that the European and national parliaments would discuss the received application and give the Council helpful feedback on the mood of the deputies regarding the accession of the new state. As a rule, countries submit an accession application to the EU only if they have received assurances in diplomatic contacts that the response of the EU institutions and member states will be affirmative. However, there may be exceptions to this informal rule. For example, in 1987, Turkey submitted a request for admission to the European Economic Community in order to exert political pressure, knowing the Council would reject its application.

### **2.2.2. Opinion of the Commission on the application for EU membership**

Having received the application, the EU member states consider whether it is advisable to open negotiations with the applicant. Consultations between Member States and discussions with the applicant may take some time. The Commission is obliged to submit an opinion to the Council recommending, not recommending, or advising to delay the opening of negotiations.<sup>4</sup> Although the Commission's opinion is not legally binding, it is very important for making a decision on the start of negotiations. In this regard, the Commission submits a questionnaire to assess the readiness of the state to begin the process of accession. It is necessary for the candidate country to clearly and concisely answer all questions to help the Commission form its opinion.

### **2.2.3. Obtaining the status of a candidate country for EU membership**

Then, it became established in practice that, upon receiving a positive Opinion from the Commission, the European Council unanimously grants the interested country the status of a candidate for EU membership (Alomar et al., 2013; 469). The European Union adopts a pre-accession strategy towards the candidate country, which includes the implementation of the Stabilization and Association Agreement, the allocation of pre-accession financial aid, and the establishment

---

<sup>3</sup> Article 49 of the Treaty on the European Union.

<sup>4</sup> Article 49 of the Treaty on European Union.

of structured dialogue between the Union and the candidate country. Structured dialogue allows the candidate country to participate in the programs, agencies, and committees of the European Union and receive financial assistance for determining and implementing the national program for harmonizing its legislation with the *acquis* of the European Union; the Commission publishes annual progress reports, and the two parties have a continued political dialogue.

#### **2.2.4. Decision of the European Council to open negotiations with a candidate country for EU membership**

Granting candidate status does not mean that membership negotiations will automatically begin. This requires a unanimous decision of the European Council (Alomar et al., 2013: 469). The European Council decides to begin accession negotiations if it is convinced that the candidate country meets the so-called Copenhagen criteria.

#### **2.2.5. Accession negotiations**

Then, the process moves to the interstate phase, characterized by negotiations between the government of the acceding state and the governments of the member states toward drafting a treaty of accession. This is not an agreement between the Union and the applicant state, but an international agreement signed by the governments of the member states with the government of the acceding, which determines the conditions of admission and forms of participation of the new state in the Union. Since these are international negotiations, it would be logical for the representatives of the acceding state to negotiate with the government of each member state separately. However, since it is a single agreement, the member states, at the proposal of the Commission and with prior preparation in COREPER, determine their common position in the Council of Ministers, and the President of the European Council defends it on their behalf. In practice, the Commission is tasked with establishing a model that can verify whether the acceding state is ready to enter the Union, i.e., whether it has harmonized its legislation with the *acquis* of the (Manin, 2005: 109). This model consists of chapters that correspond to the different areas of the *acquis*. Until the beginning of the accession negotiations with Turkey and Croatia, there were thirty-one of these chapters, after which the number of chapters was increased to thirty-five. Chapter 35 covers miscellaneous issues that can arise during the negotiations. In the case of Croatia, there were no such questions, and the last chapter was not opened. In Serbia's case, Chapter 35 has an important role in the negotiations because it looks at the normalization of relations with the contested territory of Kosovo.

Using these chapters as its framework, the Commission examines the legislation of the candidate country through the screening process, gauging its level of



alignment with EU legislation, determines what the candidate country must do to improve its level of alignment with the *acquis* before accession, and decides which areas of the *acquis* could be subject to a transitional period. Therefore, screening means comparing the legislation of the Union and the candidate state in a certain area, allowing the Commission to determine whether the candidate country has harmonized its legislation enough to begin negotiations in that chapter. The Commission can also conclude that the candidate country is not yet ready to begin negotiations, which is why it proposes benchmarks that the candidate country must meet in order to open negotiations in a given area. During the screening process, the Commission does not rely solely on the data it receives from the candidate country but occasionally sends its own experts to assess the situation in the candidate country (Jacqué, 2009: 116). Therefore, the Commission ascertains that the *acquis* is not only formally enacted and that it is genuinely integrated and implemented in the candidate state. Based on the Commission's screening report, the Council formulates a joint position on beginning chapter negotiations, which also involves the decision when to open negotiations and lays down the criteria for closing negotiations. For its part, the candidate country submits to the Union its negotiating position on the chapter in question, with possible requests for transitional periods regarding the full application of the *acquis*. After the opening of a negotiation chapter, the candidate country works to achieve full alignment with the *acquis* and meet the criteria for closing the chapter. Chapters are opened in succession and closed when the candidate country meets all the criteria laid down in the decision of the Council adopted at the proposal of the Commission. The closing of the last chapter suggests that the accession negotiations are coming to a close.

Negotiations on the treaty of accession continue depending on the candidate country's level of readiness, the complexity of the issues to be resolved, and the political will and geostrategic interests of the governments of the member states. The treaty of accession obliges the acceding state to respect its *acquis*, although it may be granted a grace period for enacting certain provisions of the *acquis*. Thus, in the transitional period, the acceding country can retain protective tariffs in some branches of the economy or, alternatively, get some additional time to introduce European norms into the national legislation in certain areas, such as agriculture, fishing or competition (Manin, 2005: 112). The transitional period can also protect old member states by restricting the freedom of residence for workers from newly admitted member states for a certain period of time (for example, the transitional period that limits freedom of residence for workers from Eastern European member states in Western European member states). The treaty on accession makes the necessary adjustments to the EU institutional system, determining how and in what number the new member state will be represented in EU institutions. Ultimately, the final text of the treaty on accession reflects the conditions under which the candidate country is ready to accede to the European Union.

In recent years, accession to the European Union increasingly depends on the Union's capacity to integrate a new member, that is, the ability of its institutional system to function and make decisions effectively. The delay in Croatia's accession to the European Union should be seen not only as a result of the candidate's internal problems (the extradition of war crimes suspects to the International Court of Justice in The Hague, the border dispute with Slovenia) but also of the failure to ratify the Treaty on the European Constitution in 2005 and the negotiations about the Treaty of Lisbon in 2009, which improved the efficacy of the EU institutional system.

### **2.2.6. Conclusion of the treaty of accession**

The European Council adopts the decision on signing the treaty of accession, i.e. on the admission of the candidate country, after consulting the Commission and with the European Parliament's approval.<sup>5</sup> The opinion of the Commission is not binding for the Council and is of a formal nature given its active participation in the drafting of the treaty of accession. Since the Single European Act came into force in 1987, the European Parliament approves the treaty of accession based on the positive declaration of an absolute majority of votes of all members of the European Parliament. If the proposal for accession does not receive the required number of votes in the European Parliament, the accession procedure of the candidate state is suspended. Therefore, both the candidate and the member states during the accession negotiations must take into account the views of the Parliament. When deciding on accession, the Council and the Parliament should take into account the criteria laid down by the European Council in Copenhagen in 1993.

The Council passes a unanimous decision on the admission of the candidate country. Formally, it is enough for the representative of only one member state in the Council to vote against the accession of the candidate country and suspend the accession process, essentially giving veto powers to every member state. In practice, however, it is in the interest of the member states to approve the accession of a country that meets the requirements because enlargement expands the internal European market to include new consumers and stabilizes the general political situation on the European continent. In addition, the political influence that large member states have on medium-sized and small member states should be taken into account. The treaty of accession is signed by representatives of the candidate state and all member states. The treaty on accession, like other international agreements, enters into force upon its ratification by the signatory states. In practice, the acceding state decides to ratify the treaty in a referendum (Manin, 2005: 112). Member states, on the other hand, usually ratify them in their respective parliaments, although some have been known to resort to referendums (Manin, 2005:

---

<sup>5</sup> Article 49 of the Treaty on European Union.

112). For example, in 1972, France asked its citizens to ratify the accession treaties of Great Britain, Ireland, Denmark, and Norway in a referendum. Even in that last phase, the member states still retain veto powers because if just one of them refuses to ratify the treaty, the new member cannot accede. The same applies to the candidate state, which can abandon its accession in this last stage of the process should its citizens reject the treaty of accession in a referendum. In Norway, this happened twice, in 1972 and 1994.

The treaty of accession is an international agreement that has the same legal force as founding treaties, and it can change them, that is, adapt them to reflect the accession of a new member state (Manin, 2005: 113). In this sense, the treaty of accession provides for the necessary institutional changes in the composition of the institutions and bodies of the Union, voting in the Council, and modifying the territorial scope for the application of the founding treaty.

### **3. Withdrawal of a member state from the European Union**

The secession of federal state members is a politically and legally conflicting issue. Secessionist events, often violent, generally mark a break with the federal period and a return to the creation of nation-states (Dubout, 2021: 173).

In There were theoretical disagreements about the secession of a member state of the European Union. One line of thought argued that withdrawal was not possible due to the federal nature of the European Economic Community. The preamble of the founding treaty included a provision about the constant striving towards an ever closer Union. The Court of Justice of the European Communities in its rulings emphasized the limiting the sovereign rights of member states, i.e. their transfer to the Community (EUR-lex, 1964). In addition, theorists who contested the right to withdraw from the EU cited Article 56 of the 1969 Vienna Convention on the International Law of Treaties (Isaac et Blanquet, 2012: 41), which stipulates that “a treaty which contains no provision regarding its termination and which does not provide for denunciation or withdrawal is not subject to denunciation or withdrawal” – except in drastically changed circumstances.

Nevertheless, in practice, the dominant view became that withdrawal from the European Union is possible because the member states did not completely lose their sovereignty by joining (Manin, 1995: 80). This position was confirmed in 1974, when British Labor threatened to leave the European Economic Community unless the treaty of accession concluded by their Conservative predecessors was amended (Boulouis, 1995: 53). France and Germany believed that the signed treaty could not be revised but did not challenge the legal basis of the British request for withdrawal. The crisis ended with a compromise between Great Britain and the other member states reached in Dublin in 1975. The Labor government, although

Britain is a parliamentary country in which the Parliament has the authority to decide on the most important issues, still gave its citizens an opportunity to decide in a referendum on Britain's continued membership in the Community. The majority of Britons voted in favor of the UK remaining a member of the European Economic Community.

In the meantime, new reasons appeared in favor of recognizing the right to withdraw from the EU. Certain member states rejected the proposed amendments to the founding treaties in a referendum, such as Denmark in 1992 and Ireland in 2011. That led to the conclusion that those who obstruct the progress of European integration should be allowed to withdraw from the European Union. Another line of thought argued that the European Union is not a prison and that a sovereign state that had entered it of its own free will is also entitled to leave it.

A provision contained in the Draft treaty establishing a constitution for Europe from 2005, later included in the Treaty of Lisbon (2009), resolved all doubts regarding the withdrawal of a member state from the European Union.<sup>6</sup> Namely, the Treaty of Lisbon expressly allows any member state to decide to withdraw from the European Union in accordance with their constitutional requirements.<sup>7</sup>

### 3.1. *The withdrawal clause in the Treaty of Lisbon*

According to the Treaty on European Union (TEU) adopted in Lisbon in 2009, the withdrawal of a secessionist member state is its unconditional, sovereign right. However, unlike withdrawing from other international organizations, in this case, the member state is required to respect its internal, national constitutional norms (Dubout, 2021: 177). This internal requirement carried weight during Brexit. Namely, the British decision to withdraw was made in a referendum in June 2016 with 51.89 percent of votes in favor of leaving the EU. However, the Supreme Court of the United Kingdom ruled that this was not enough and that the British Parliament must approve any decisions of the executive branch. Thus, although the people had had their say, the British government was not allowed to initiate withdrawal and trigger Article 50 of the Treaty on European Union until the Parliament authorized it to do so.

A country that decides to withdraw from the Union notifies the European Council of its intention to withdraw in writing. The date of delivery of that letter is relevant. Namely, from that day, a two-year period begins in which the secessionist state and the European work to conclude a withdrawal agreement. This agreement regulates how the withdrawal will proceed and future mutual relations to ensure that secession will be as frictionless as possible and future relations as normal as

---

<sup>6</sup> Draft treaty establishing a constitution for Europe, Article I-59.

<sup>7</sup> Treaty on European Union, Article 50, Paragraph 1.

possible. In the case of Brexit, the withdrawal negotiations were not multilateral: there were no negotiations between the representatives of the member states and the secessionist government. The Union had previously determined its joint position and acted towards the British Government as a single bloc. Its authorized negotiator was the Frenchman Michel Barnier. This disappointed British Prime Minister Theresa May, who hoped to play the card of disunity among Europeans.

The withdrawal agreement on behalf of the Union is concluded by the Council upon the approval of the European Parliament and is based on a decision passed by a reinforced qualified majority, with at least 72 percent of Council members in favor, representing 65 percent of the EU's population.<sup>8</sup> Representatives of a member state that wants to withdraw from the Union do not participate in deliberations and decision-making within the European Council and the Council. Withdrawal takes place when the withdrawal agreement enters into force or, if no agreement has been reached, no later than two years after the seceding country notified the European Council of its intention to withdraw.

A withdrawal agreement is not legally necessary. If there is no agreement between the European Union and the seceding state, withdrawal takes effect two years after the notice of the intention of withdrawal was submitted, unless the European Council has unanimously approved additional time for negotiations. This provision in Article 50 Paragraph 3 of the Treaty on European Union is intended to allow a member state to withdraw even when there was no mutually agreed separation.

In the case of the British secession, at the request of the British government, the deadline for concluding the withdrawal agreement was extended three times. The British government submitted its formal notice of withdrawal on 29 March 2017, and the deadline for Brexit was 29 March 2019. However, as explained above, for the United Kingdom to leave the European Union, the British Parliament had to authorize the Government to initiate withdrawal. As an agreement could not be reached in the Parliament, no decision on the conclusion of the withdrawal agreement could be passed. The Supreme Court of the United Kingdom ruled that without an Act of the Parliament, there could not even be an exit from the Union without a withdrawal agreement. For a time, the European Union was a hostage of the British constitutional-parliamentary conundrum. The European Union and Great Britain finally signed the EU-UK Trade and Cooperation Agreement on 31 December 2021. It provides that British legislation will largely remain in line with European legislation and that there will be no reintroduction of quotas and tariffs in trade (Dubout, 2021: 181).

---

<sup>8</sup> The procedure provided for in the Treaty on the Functioning of the European Union, Article 238, Paragraph 3.

### *3.2. Partial secession – secession of a part of the territory of a member state*

When a part of the territory of a member state secedes, it also leaves the European Union. Greenland was an integral part of the Kingdom of Denmark until 1979, when it became an autonomous territory. In a referendum held in 1982, the citizens of Greenland decided not to be part of the European Economic Community. Special amendments to the founding treaty stipulated that the territory of Greenland was no longer part of the European Community, making it one of the Overseas Countries and Territories of the European Union (Manin, 2005: 115).

What would be the stance of the European Union in case of the secession of a part of the European territory of one of its member states? Would a seceded territory that wanted to remain in the Union be allowed to do so? This issue is not purely theoretical, as Scotland has considered leaving the United Kingdom and remaining in the European Union. The same applies to Catalonia, whose politicians intended to secede from Spain but to remain in the European Union. In international law, self-determination is neither guaranteed nor prohibited (Dubout, 2021: 182). The position of the European Union on secessionism is not encouraging; it could even be argued that the Union protects the territorial integrity of its members. Namely, the Union makes it clear that in the event of the secession of a part of the territory of one of its member states, the newly created independent state will leave the European Union as well. It will be considered a third country and the secessionist government would have to request admission and go through the accession process, as if it had never been part of the European Union. In the case of Catalonia, the European Commission has underlined that the legality of the 2017 independence referendum will be evaluated in accordance with the constitutional norms and the legislation of Spain. If the Spanish state authorities consider the independence referendum unconstitutional, it will also be seen as illegal by the European Union, and it cannot recognize its results (Dubout, 2021: 182).

## **4. Suspension of European Union membership rights**

The Treaties of Amsterdam and Nice allow for the possibility of suspending EU membership rights “if a country seriously and persistently breaches the principles on which the EU is founded”.<sup>9</sup> The aforementioned clause was necessary to fill the legal gap that would arise if one or more member states violated human rights or breached the principles of a democratic political system and market economy. The creators of the founding agreement did not include the measure of exclusion from membership, otherwise present in international law. For instance, Article 6 of the

---

<sup>9</sup> Former Article 7 of the Treaty on European Union.

United Nations Charter allows for the possibility of expelling members from this international organization. However, the European Union took the stance of the irreversibility of membership, the federal features of European integration, and the fundamental differences between the European Union and an international organization (Berramdane et Rossetto, 2017: 62).

Given that suspension has serious consequences for both the offending country and the Union, the Treaty of Lisbon outlines a three-step suspension process.<sup>10</sup> In the first phase, the Council determines that there is a clear danger that one of the member states will seriously violate the principles laid out in Article 2 of the Treaty on European Union. The Council adopts this at the recommendation of the Commission, the European Parliament or one-third of the member states and four-fifths of its members. In addition, the Council needs the approval of the European Parliament.<sup>11</sup> Before reaching this conclusion, the Council should question the offending member state and, in accordance with the previously described procedure, it can send recommendations to it. The Council regularly verifies whether the reasons that led to its decision are still valid.

In the second phase, the European Council, with the approval of the European Parliament and at the recommendation of one-third of the member states or the Commission, invites the offending member state to present its stance and determines the existence of a serious and persistent breach of the principles defined in Article 2 of the Treaty on European Union.<sup>12</sup> Based on this decision, in the third phase, the Council by a qualified majority decides on the suspension of certain membership rights of the violator state resulting from the application of the treaty, including the voting rights of the offending country's representative in the Council.<sup>13</sup> Conversely, the Council can modify or cancel the suspension of rights if the situation in the member state changes.<sup>14</sup>

To date, no member state has had its EU membership rights suspended, even though there have been crisis situations. In early 2000, the conservative politician Wolfgang Schüssel became Chancellor of Austria in a coalition government with the far-right Freedom Party of Austria (FPÖ) led by Jörg Haider (d'Estamael, 2000). Namely, the other member states feared that the values on which the European Union rests could be threatened if the Nazi ideology, which was partially espoused by the Freedom Party of Austria, were affirmed and revived. The European Union particularly feared that the negative political tendencies that had appeared in Austria could spread to other member states, especially Germany.

---

<sup>10</sup> Article 7 of the Treaty on European Union.

<sup>11</sup> Treaty on European Union, Article 7, Paragraph 1.

<sup>12</sup> Treaty on European Union, Article 7, Paragraph 2.

<sup>13</sup> Treaty on European Union, Article 7, Paragraph 3.

<sup>14</sup> Treaty on European Union, Article 7, Paragraph 4.



Austria, on the other hand, argued that as a democratic country, it must respect elections results and resented the interference of the European Union in its internal affairs. The crisis in the relations between Austria and the European Union ended without a vote on the suspension of membership rights. Instead, the member states decided to suspend their bilateral diplomatic relations with Austria on February 22, 2000. The Union's so-called "diplomatic sanctions" against Austria were lifted seven months later, in September 2000, after a report on the situation in that country was submitted.

Essentially, Article 7 of the Treaty on European Union proved difficult to implement in practice. Namely, membership suspension proceedings were initiated against Poland in 2017 and Hungary in 2018, due to failure to respect the fundamental rights valid in the European Union (right to education, LGBT rights, functioning of the rule of law). However, in order to adopt a decision on the suspension of membership rights in the European Council, as pointed out in the previous presentation, a unanimous decision of the European Council is needed. In a show of solidarity, Hungary and Poland vetoed the suspension of each other's membership rights as soon as suspension proceedings against one of them were initiated (Lictevout&Ledroit, 2023).

#### *4.1. The Rule of Law Conditionality Regulation and the conditionality mechanism*

On 16 December 2020, the European Union introduced the Rule of Law Conditionality Regulation, which is meant to prevent a member state that violates the principles of the rule of law from being the beneficiary of financial support from the funds of the European Union. The so-called conditionality mechanism is initiated by the Commission if it determines a violation of the principle of the rule of law that threatens the purposeful use of European funds. The Commission can also decide to trigger the conditionality mechanism when there is a clear and serious danger that the principles of the rule of law will be threatened in the future. The Commission submits a recommendation for triggering the mechanism to the Council. The decision on the suspension of payments is passed in the Council by a qualified majority of votes within one month. The introduction of the Conditionality Regulation itself required a unanimous decision of the European Council and the consent of the heads of state or government of Hungary and Poland, which were potentially the most threatened by it. The Commission and numerous MEPs insisted that the 750 billion euros intended for recovery from the COVID-19 pandemic could not be approved for member states without its introduction. In order to obtain the mentioned funds, Hungary and Poland agreed to introduce the Regulation, although they managed to some extent to outline the procedure for implementing the measures provided for by it. Namely, to deny funds from the

EU budget to a member state, the Court of Justice must first assess the legal basis of such a move. Secondly, before triggering the Regulation, the Commission has to formally notify the member state of its intentions and clearly state its reasons. The member state has a deadline of one to three months to prepare a response and propose corrective measures. Thirdly, if the member state believes that the Commission is not objective enough, it can appeal to the President of the European Council and request that a discussion on this topic be held at the next session. This gives the member state more time before EU funds are withdrawn.

In practice, the mechanism was implemented against Hungary in the following way. In November 2021, the Commission notified the Hungarian government of its concerns about irregularities in the field of public procurement, widespread and pronounced conflicts of interest, and corruption. At a session of the European Parliament held on April 5, 2022. In 2018, the President of the European Commission, Ursula von der Leyen, announced that the mechanism would be triggered against Hungary for the first time, which was formally done on April 27, 2022. The Commission gave the Hungarian government 60 days to respond. The Commission then proposed to the Council of the EU to withhold 7.5 billion euros from the European budget. The Council members agreed to freeze 6.3 billion euros at the end of December 2022.

## 5. Conclusion

Membership of countries in the European Union has evolved over time. After the establishment of the European Communities, carried by a federal elan, scholars believed that membership was final. There would be no secession, they thought, because the institutional system of the communities and the Union contains federal elements. Integration has gone too far for secession to be profitable and rational for member states. After all, for many years, only new members were admitted and not a single one left the communities and the Union. However, the last federal program that was implemented was the introduction of a single European currency, and the euro was launched in 2002. After the unification of Germany, the confederal point of view gradually prevailed in the most powerful member state. The European Union is a union of states that have not lost their sovereignty and right to self-determination. This opinion was confirmed by the Treaty of Lisbon in 2009, when a provision on the withdrawal from the European Union was officially included in the founding treaties. At the time, this was seen as more of a theoretical possibility. When Brexit took place on 31 January 2020, for the first time in history one of the member states seceded from the European Union. The European Union is no longer a solid entity with the prospect of growing into the European counterpart of the United States of America. European integration has

become something that can be canceled if necessary. The Union consists of members with sometimes diverging or even conflicting interests, which also sometimes have difficulty reaching a common position. Democracy certainly prevails in the European Union given that secessionism is allowed. The Union is not a prison, there is a way out. For practical reasons, a temporary suspension of membership rights can be implemented when a member state is found to have violated European fundamental values. Has the existence of the European Union then become a relative or transient matter?

## ЛИТЕРАТУРА / LITERATURE

- Alomar, B., et al. (2013). *Grandes questions européennes*. Paris: SEDES..
- Berramdane, A. et al. (2017). *Droit de l'Union européenne*. Paris: LGDJ.
- Boulouis, J. (1995). *Droit institutionnel de l'Union européenne*. Paris : Montchrestien.
- Bulletin of the European Communities. Commission.* (5/6/2023). Aei.Pitt.Edu <https://aei.pitt.edu/65710/1/BUL357.pdf>
- de Wilde d'Estamael, T. (2000). Les sanctions contre l'Autriche: motifs, objectifs, issues. *Critique internationale* 8: 6-12.
- Dubout, E. (2021). *Droit constitutionnel de l'Union européenne*. Paris: Bruylant.
- EUR-lex.(1964). Judgment of the Court of 15 July 1964. Flaminio Costa v E.N.E.L. Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano - Italy. Case 6-64. *EUR-lex*. Available at:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006>, Accessed on 5 June 2023.
- Isaac, G., et al. (2012). *Droit général de l'Union européenne*, Paris:Sirey.
- Jacqué, J-P. (2009). *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris: Dalloz.
- Lictevout L. et Ledroit, V. (07.09.2023). Comment l'Union européenne conditionne-t-elle les fonds européens aux respect de l'état de droit. *Touteleurope* <https://www.touteleurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/comment-l-ue-conditionne-t-elle-les-fonds-europeens-au-respect-de-l-etat-de-droit/>
- Manin, Ph. (2005). *L'Union européenne*, Paris: Pedone.