

MEĐUNARODNI PROBLEMI

INTERNATIONAL PROBLEMS

Vol. LXXI

Beograd

No. 1/2019.

Tema broja:

**Politika proširenja u čorsokaku:
opadanje transformativne moći Evropske unije?**

Ivana RADIĆ MILOSAVLJEVIĆ

*Problemi odnosa Evropske unije i država kandidata za članstvo
i fleksibilno pristupanje kao moguć način oživljavanja
politike proširenja*

Maja KOVAČEVIĆ

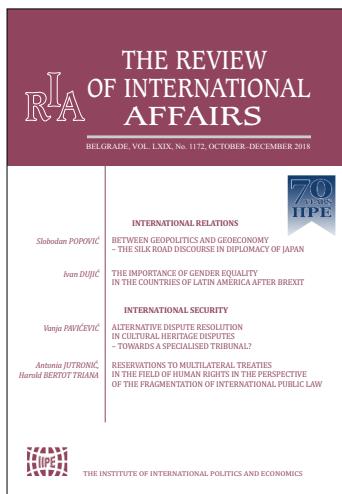
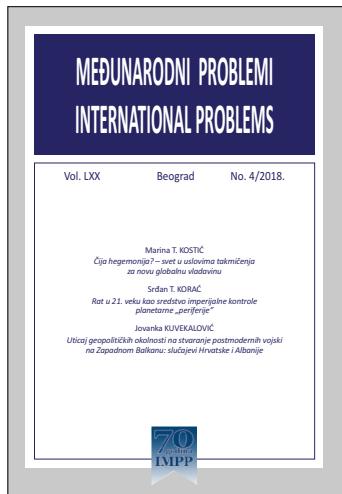
Ograničenja transformativne moći Evropske unije i Zapadni Balkan

Miloš PETROVIĆ

Izmenjena politika proširenja: izazovi i koncentrični krugovi integracije

Jelena TODOROVIĆ LAZIĆ

*Izazovi politike proširenja u svetlu transformacije Evropske unije
– da li je porast evroskepticizma u Srbiji neizbežan?*



Časopisi Instituta za međunarodnu politiku i privredu



Institut za međunarodnu politiku i privredu

Makedonska 25, P.O.B. 750, 11000 Beograd, tel. 3373 633, fax: 3373 835, E-mail: iipe@diplomacy.bg.ac.rs

MEĐUNARODNI PROBLEMI

ISSN 0025-8555
UDK 327
MP, 71, (2019), br. 1, str. 1–132

Izdavač
Institut za međunarodnu politiku i privredu
Beograd, Makedonska 25

Za izdavača
Prof. dr Branislav ĐORĐEVIĆ
direktor

Glavni i odgovorni urednik
Dr Srđan KORAĆ

Zamenik glavnog i odgovornog urednika
Dr Ivona LAĐEVAC

Sekretar
Mr Marina KOSTIĆ

IZDAVAČKI SAVET

Prof. dr Dragan SIMIĆ, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu
Prof. dr Dejan JOVIĆ, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
Prof. dr Demetrius Andreas FLOUDAS, Hijuz Hol koledž, Univerzitet u Kembridžu
Dr Robert HEJDEN, Centar za ruske i istočnoevropske studije, Pittsburgh
Prof. dr Irena KIKERKOVA, Ekonomski fakultet Univerziteta Sv. Ćirilo i Metodije, Skoplje
Dr Natalia VLADIMIROVNA KULIKOVA, Ekonomski institut Ruske akademije nauka, Moskva
Dr Aleksandar LUKIN, Moskovski državni institut za međunarodne odnose, Moskva
Dr Čaran VODVA, Centar za istraživanje politike, Nju Delhi
Prof. dr Dražen DERADO, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Splitu
Dr Sandro KNEZOVIĆ, Institut za razvoj i međunarodne odnose, Zagreb
Prof. dr Vlada JONČIĆ, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Prof. dr Vladimir CVETKOVIĆ, Fakultet bezbednosti Univerziteta u Beogradu
Prof. dr Zoran JEFTIĆ, Fakultet bezbednosti Univerziteta u Beogradu
Prof. dr Milenko DŽELETOVIĆ, Fakultet bezbednosti Univerziteta u Beogradu
Prof. dr Jelena KOZOMARA, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu
Dr Vatroslav VEKARIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Dr Miroslav ANTEVSKI, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

INTERNATIONAL PROBLEMS

UREĐIVAČKI ODBOR

Prof. dr Slobodan MILAČIĆ, Univerzitet za pravo, političke studije i ekonomiju, Bordo
Prof. dr Dejan GUZINA, Univerzitet Vilfrid Lorier, Vaterlo
Prof. dr Biljana VANKOVSKA, Filozofski fakultet, Institut za odbranu, Skoplje
Prof. dr Radmila NAKARADA, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu
Dr Miša ĐURKOVIĆ, Institut za evropske studije, Beograd
Dr Aleksandar FATIĆ, Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Beograd
Prof. dr Branislav ĐORĐEVIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Prof. dr Dragan ĐUKANOVIĆ, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu
Prof. dr Vanja ROKVIĆ, Fakultet bezbednosti Univerziteta u Beogradu
Dr Vladimir AJZENHAMER, Fakultet bezbednosti Univerziteta u Beogradu
Dr Ivana POPOVIĆ-PETROVIĆ, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu
Dr Dejana VUKASOVIĆ, Institut za političke studije, Beograd
Dr Milan IGRUTINOVIĆ, Institut za evropske studije, Beograd
Dr Dušan PROROKOVIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
Dr Stevan RAPAIĆ, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Kompjuterska obrada

Sanja BALOVIĆ

Lektorka za engleski jezik

Maja NIKOLIĆ

Štampa

Donat graf doo, Mike Alasa 52, Beograd

Internet prezentacija:

<https://www.diplomacy.bg.ac.rs/casopisi/medjunarodni-problemi/>

Pretplata

Zahteve za pretplatu za Srbiju slati na adresu:

Međunarodni problemi, Makedonska 25,

11000 Beograd, Poštanski fah 413, Uplata na račun 205-142866-36,

Komercijalna banka Beograd, Makedonska 32

Zahteve za pretplatu za inostranstvo slati na adresu:

BiFS doo, Books and periodicals, Supilova 10, 11000 Beograd, Srbija

Tel/fax +381 11 20 84 229, E-mail: bfsbooks@sezampro.rs

U izdavanju časopisa učestvuje:

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

MEĐUNARODNI PROBLEMI

ČASOPIS INSTITUTA ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU

GODINA LXXI

BEOGRAD

BROJ 1/2019.

SADRŽAJ

Tema broja:

**Politika proširenja u čorsokaku:
opadanje transformativne moći Evropske unije?**

Ivana RADIĆ MILOSAVLJEVIĆ

*Problemi odnosa Evropske unije i država kandidata za članstvo
i fleksibilno pristupanje kao moguć način oživljavanja
politike proširenja*

5

Maja KOVAČEVIĆ

Ograničenja transformativne moći Evropske unije i Zapadni Balkan

26

Miloš PETROVIĆ

*Izmenjena politika proširenja:
izazovi i koncentrični krugovi integracije*

50

Jelena TODOROVIĆ LAZIĆ

*Izazovi politike proširenja u svetu transformacije Evropske unije
– da li je porast evroskepticizma u Srbiji neizbežan?*

80

PRIKAZI

107

Problemi odnosa Evropske unije i država kandidata za članstvo i fleksibilno pristupanje kao moguć način oživljavanja politike proširenja

Ivana RADIĆ MILOSAVLJEVIĆ¹

Apstrakt: Rad razmatra problem zastoja u procesu pridruživanja, odnosno pristupanja zemalja Zapadnog Balkana Evropskoj uniji. Osnovne uzroke ovog problema autorka vidi u samoj prirodi asimetričnog odnosa Evropske unije i pomenutih zemalja u čijem središtu se nalazi Proces stabilizacije i pridruživanja, odnosno pristupanja. Njemu su doprinele obe strane: Evropska unija preambiciozno postavljenom politikom prema regionu, nedovoljno definisanim i stalno promenljivim kriterijumima, ali i zemlje u procesu svojim nekritičkim odnosom prema mogućem članstvu, nejasno definisanim interesima i ciljevima, sporim reformama i slabom demokratskom tradicijom. Kako bi proces mogao uspešno da se nastavi, autorka tvrdi da je potrebno njegovo suštinsko preoblikovanje ka fleksibilnom procesu. U svetlu sve češćih rasprava o mogućem kretanju evropske integracije ka većoj diferencijaciji, proces fleksibilnog pristupanja bi omogućio članstvo samo u odabranim oblastima delovanja Evropske unije, koje bi bile odabrane shodno prethodno jasno definisanim i analiziranim interesima i mogućnostima zemalja kandidata i potencijalnih kandidata. Autorka zaključuje da je potrebno proces što više odvojiti od uslovljavanja u političkim oblastima kako bi se umanjila mogućnost arbitrarnog odlučivanja o napretku ovih zemalja u procesu. Osim što bi za države kandidate i potencijalne kandidate ovakav manje zahtevan proces bio jednostavniji i omogućio veću autonomiju u izboru oblasti integracije i tempu prilagođavanja, za države članice EU bi predstavljao način da se vrati kredibilitet jednoj od svojih nekada najuspešnijih spoljopolitičkih aktivnosti.

Ključne reči: pristupanje, zastoj, Evropska unija, Zapadni Balkan, fleksibilnost, diferencirana integracija.

¹ Autorka je doktor političkih nauka i asistentkinja na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu.
E-pošta: ivana.radic@fpn.bg.ac.rs

Zemlje Zapadnog Balkana, među kojima je i Republika Srbija, predstavljaju grupu kojoj je pre gotovo dve decenije ponuđena perspektiva članstva u Evropskoj uniji. Od tada do danas, ove zemlje su prolazile kroz procese političke i ekonomsko-tranzicije i postepenog, manje ili više uspešnog ispunjavanja uslova za različite faze „približavanja” Evropskoj uniji. Taj put, međutim, nije bio pravolinijski niti bez zastoja. Posebno to nije danas kada je u ovim državama došlo i do „demokratske recesije”, čiji su uzroci brojni, ali koja je delom pomognuta upravo politikom Evropske unije i njenih država članica prema ovom regionu. Proces koji je trebalo da podrži demokratske reforme u državama potencijalnim kandidatima i kandidatima za članstvo pretvorio se u podršku autoritarnim režimima na vlasti spremnim, makar deklarativno, da održavaju i promovišu stabilnost u regionu i dobre međususedske odnose.² Usled različitih faktora, a posebno zbog njene nespremnosti da se usred unutrašnje krize bavi ambicioznim procesom reformi u državama kandidatima, fokus Evropske unije premešten je upravo na pomenutu stabilnost u regionu, to jest, na samo jedno, za nju najvažnije pitanje. U trenucima krize, kada još nije sigurno da sve države članice imaju jedinstveno viđenje brzine i poželjnosti daljeg širenja Unije, stabilnost regiona Zapadnog Balkana čini se kao jedini nesporan zajednički interes.

Sama procedura proširenja ustrojena je tako da komplikuje brži napredak zemalja u procesu približavanja Uniji. Kako se o napretku zemlje kandidata za članstvo izjašnjavaju države članice jednoglasno, svaki dalji korak tog napretka podložan je blokiranju bilo koje od tih država. Države članice tako često nastoje da kroz uslovljavanje rešavaju bilateralne tenzije u svoju korist. Ovakvom ponašanju postojećih država članica Unije naročito pogoduje izmenjen pristup pregovorima o pristupanju sa aktualnim državama kandidatima koji podrazumeva da se politička poglavљa (na primer, za Crnu Goru poglavlje 23 i 24, a za Srbiju pored ova dva i poglavlje 35) otvaraju prva i zatvaraju poslednja. Čak i da nije tako, prostor za arbitrarно ponašanje država članica Evropske unije je veliki imajući u vidu rascepkanost procesa pristupanja (i pridruživanja) i time i mnogobrojnih prilika za uslovljavanje.

Spore reforme država kandidata u većini oblasti javne politike, nepregledni i uvek novi uslovi, pa i savremena kriza u Evropi konačno su doprineli zastoju u procesu pristupanja. Savremenim zastoj u proširenju Evropske unije trebalo bi da

² Videti više u: Ivana Radić Milosavljević, „Sukob stabilnosti i demokratije u procesu evropske integracije Republike Srbije”, u: Marko Simendić (ur.), *Demokratski otpori normalizaciji autoritarizma u Evropi*, Udruženje za političke nauke Srbije i Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2017, str. 257–271.

posluži kao povod i prilika za suštinsko preispitivanje međusobnih odnosa i davno načinjenog opredeljenja za potpunim, punopravnim i što skorijim članstvom u Uniji kao najboljim rešenjem za zemlje Zapadnog Balkana. U sklopu savremenih refleksija o budućnosti Evropske unije koje su ponovo oživele nakon odluke Ujedinjenog Kraljevstva da istupi iz Unije, neophodno je razmotriti i perspektive njenog potencijalnog daljeg širenja.

Brojna pitanja nameću se kada je reč o budućem širenju Evropske unije. Da li je najbolje nastaviti sa započetim procesom čekajući da sveobuhvatne političke, ekonomski i društvene reforme u zemljama kandidatima daju rezultate i omoguće bar približan stepen razvoja kakav imaju države članice? Kako pokazuje dosadašnje iskustvo, prevremeni prijem država u članstvo – bez potpunog ispunjavanja kriterijuma – može da proizvodi probleme i godinama nakon pristupanja. Problem je u tome što se odluka o ispunjenosti uslova članstva donosi gotovo dominantno zasnovana na političkim razlozima, a ne na objektivnim kriterijumima. Kriterijumi iz Kopenhagena definisani 1993. godine kao uslovi za buduće članice ostavljaju prostora za široko tumačenje.³

Geopolitički interesi država članica Evropske unije nalažu da Unija drži države kandidate što je bliže sebi ostvarujući uticaj na društveno-političke tokove u ovim zemljama putem takozvane meke moći. Prolongiranje proširenja i stalno izmicanje perspektive članstva može imati upravo suprotan efekat. Transformativna moć Evropske unije u ovim zemljama slabi sa protokom vremena kako raste zamor od procesa pristupanja. Postavlja se pitanje da li je moguće naći srednje rešenje između punopravnog člastva u svim oblastima delovanja Unije, koje bi se ostvarilo pre nego što države kandidati буду sposobne da u potpunosti preuzmu sve obaveze, i čekanja da države kandidati ispune sve utvrđene i potencijalno nove uslove, a Unija sredi probleme u sopstvenim redovima – što može da traje do u nedogled.

Osim pomenutih problema savremene krize, kao i već poznatih teškoća u ujednačenom poštovanju pravila i normi u svim oblastima delovanja Unije i svim državama članicama, potrebno je razumeti da današnja Unija nije ista zajednica koja

³ Kriterijumi iz Kopenhagena su formalni kriterijumi za članstvo koje bi trebalo da ispuni svaka država koja namerava da postane članica Evropske unije. Definisao ih je Evropski savet na samitu u Kopenhagenu 1993. godine kao političke, ekonomski i administrativno/institucionalne: 1) stabilne institucije kojima se garantuje demokratija, vladavina prava, ljudska prava i poštovanje i zaštita manjin; 2) funkcionalna tržišna ekonomija sposobna da se nosi sa konkurencijom i tržišnim pritiscima u Evropskoj uniji i 3) sposobnost preuzimanja obaveza koje proizilaze iz članstva, uključujući posvećenost ciljevima političke, ekonomski i monetarne unije. Navedeno prema: "Conclusions of the Presidency", European Council, Copenhagen, 21–22 June 1993, <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>, 12/03/2019, p. 13.

je bila pre trideset i više godina. Broj i raznolikost članica su drastično uvećani, a istovremeno se i opseg delovanja Evropske unije dramatično proširio. Postale su uobičajene diskusije o opravdanosti i održivosti nastavka integracije po dosadašnjem modelu obavezne uključenosti svih država članica u sve oblasti delovanja Evropske unije.⁴ Tamo gde su i postojale forme diferencirane integracije, više se radilo o izuzetku nego o pravilu po kojem mogu da se ponašaju sve države članice. Stoga ćemo u ovom članku da ispitamo tezu o mogućnosti jedne forme diferencirane integracije kao rešenja i za potencijalne buduće države članice. Proces diferencirane integracije trebalo bi da započne već u procesu pristupanja odnosno kada je zemlja u statusu kandidata ili potencijalnog kandidata. Sa opredeljenjem za tzv. fleksibilno pristupanje novih članica, diferencirana integracija postala bi pravilo, a ne rešenje kojem se pribegava kada baš ništa drugo nije moguće. Ovakav pristup bi omogućio harmonizaciju propisa samo u onim oblastima u kojima postoje realne šanse i snažni interesi država da produktivno učestvuju u integraciji i saradnji. Reč je o pristupu koji je daleko manje ambiciozan od dosadašnjeg i koji bi omogućio državama integraciju samo u oblastima u kojima su sposobne da preuzmu definisane obaveze iz *acquis communautaire-a*. Što je još važnije, u poređenju sa aktuelnim procesom, novi postupak bi omogućio državama kandidatima veću autonomiju u izboru oblasti integracije i saradnje sa Evropskom unijom i time postavio međusobne odnose na novu osnovu – učinio ih odnosima među jednakima.

Evropska unija ima već dovoljno raznovrsne odnose sa državama nečlanicama, ali i brojne izuzetke u odnosima sa članicama, što pruža izuzetno bogat poligon za istraživanje različitih mogućih formi odnosa sa njom. Iskustvo država koje su odabrale da ne budu članice, iako verovatno ispunjavaju sve uslove, pruža uvid u moguće modele veza drugačijih od onog „tradicionalnog“ članstva pod jednostrano definisanim uslovima. Takođe, ispitivanje sada već bogatog iskustva pristupanja

⁴ Akademске rasprave o diferenciranoj integraciji počele su još sedamdesetih godina sa Darendorfom (Ralf Darendorf) idejom o Evropi *à la carte*. Savremeni autori naglašavaju da Evropska unija u stvarnosti praktikuje brojne forme diferencirane integracije, iako je dugo postojalo očekivanje da će se kao pravilo zadržati stara ideja o uniformnom prihvatanju i primeni *acquis communautaire-a* (Benjamin Leruth and Christopher Lord, "Differentiated integration in the European Union: A concept, a process, a system or a theory?", *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 6, 2015, pp. 754–763). Jedan od poznatijih zvaničnih predloga o budućem razvoju Unije u više brzina je onaj iznet u dokumentu Evropske komisije 2017. godine koji je trebalo da podstakne raspravu o budućnosti Unije. U dokumentu je napredovanje samo nekih država članica u određenim oblastima integracije označeno kao jedan od pet mogućih scenarija u kojima bi Unija mogla da se nađe ("White Paper on the Future of Europe: Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025", European Commission, COM(2017)2025, 1 March 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf).

država koje nisu bile u potpunosti spremne za članstvo, omogućava da se analiziraju prednosti i nedostaci, to jest, posledice takvih odluka. Svakako, zbog različitih istorijskih, političkih, ekonomskih, kulturnih i drugih uslova nije moguće niti svršishodno prekopirati kao nekakav model niti jedan od primera postojećih odnosa sa Unijom. Uvidom u njihovu raznovrsnost, prednosti i nedostatke, moguće je da se otvore vidici za prihvatanje činjenice da je sa Unijom moguće graditi uspešne i obostrano korisne odnose i bez članstva kako je ono do sada bilo zamišljeno, odnosno putem članstva u nekoj njegovoj drugačioj formi. Najvažnije je izaći iz (samo)nametnutih ograda bezalternativnosti koje onemogućavaju da se načini ne samo prodor u procesu približavanja Uniji i uobličavanja obostrano korisnog i ravnopravnog odnosa, nego i da se napravi iskorak ka suštinskoj konsolidaciji demokratije u ovom delu sveta.

U članku najpre analiziramo probleme dosadašnjeg odnosa Evropske unije i zemalja Zapadnog Balkana kao i razloge neadekvatnosti dosadašnjeg pristupa koji favorizuje stabilizaciju i političke kriterijume nad onim ekonomskim i institucionalnim. Zatim se nudi ideja preoblikovanja međusobnih odnosa i forme pristupanja država pomenutog regiona sa ciljem razmatranja mogućeg prevazilaženja aktuelnog zastaja i negativnih efekata koje je proces počeo da proizvodi.

O pogrešnoj prirodi odnosa Evropske unije i zemalja (potencijalnih) kandidata za članstvo

Devetnaest godina nakon kreiranja novog pristupa Unije za zemlje jugoistočne Evrope – Procesa stabilizacije i pridruživanja – sam proces koji je pružio perspektivu članstva i politika proširenja Evropske unije izgubili su kredibilitet. Kao i u slučaju zemalja Centralne i Istočne Evrope koje su ostvarile članstvo 2004. odnosno 2007. godine, osim prostog ostvarivanja zone slobodne trgovine, proces je trebalo da bude podrška sveobuhvatnoj transformaciji država u demokratske sisteme sa tržišnom privredom. Za razliku od zemalja Centralne i Istočne Evrope, države bivše SFRJ imale su neposredno iskustvo građanskog rata, pa je proces, pored podrške tranziciji, podrazumevao i novi element stabilizacije. Sa današnje tačke gledišta, na prostoru Zapadnog Balkana već gotovo dvadeset godina uspešno se održava mir uz povremene nesuglasice i političke incidente. Međutim, ne može se reći da postoji uzročno-posledična veza, to jest, teško bi se moglo tvrditi da se održavanje mirne situacije može pripisati samo procesu stabilizacije kojim je upravljala Evropska unija. Tim pre što proces stabilizacije od početka nije jasno definisan.

Osim generalne ideje da prostor Zapadnog Balkana treba pacifikovati kroz stabilizaciju političke i bezbednosne situacije unutar i među zemljama koje ovde pripadaju, u momentu kreiranja procesa nije bilo jasno šta će ovaj element tačno da podrazumeva. Tako su vremenom uslovi definisani prema uvek promenljivim potrebama i specifičnoj situaciji svake od zemalja, ali i u skladu sa interesima same Unije i njenih država članica. Naročito su se nizali politički uslovi, kao što su, na primer, zahtevi za vraćanjem izbeglica, za punom saradnjom sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju, poštovanjem međunarodnih sporazuma, regionalnom saradnjom ili, samo za Srbiju, normalizacijom odnosa sa Prištinom. Bliža specifikacija ovih uslova i njihovo neispunjavanje, kao na primer, obaveza izručivanja pojedinih optuženih pomenutom Tribunalu, povremeno su bili razlog za suspendovanje dalje napretka u procesu pridruživanja Uniji.

Kako se ispostavilo, ovaj stabilizacioni element procesa postao je mnogo važniji, a danas i gotovo isključivi predmet interesovanja Unije kada je u pitanju region Zapadnog Balkana. U njega su uspeli da se smeste brojni politički uslovi koji su postali prioritet, uslov ali i prepreka za napredovanje u takozvanim tehničkim oblastima ovog procesa. Problem sa političkim uslovima je u tome što su jednostrano i spontano kreirani, tokom vremena postali gotovo neiscrpni, što ih arbitrarно kreira svaka država članica, ali i institucija Unije i što su praktično nemerljivi, pa stoga, moguće, i nikad dostižni. Sa daljim protokom vremena i novim okolnostima, mogli bi se očekivati i novi uslovi. Primera radi, u svetlu nedavnih događaja u Mađarskoj u vezi sa Centralnoevropskim univerzitetom, Evropski parlament je zatražio da zaštita akademskih sloboda i institucionalne autonomije budu uvrštene među kriterijume iz Kopenhagena.⁵ To znači da bi postale predmet ocenjivanja u sklopu procene stanja demokratije i ljudskih prava u državama kandidatima. I dok Evropski parlament ovaj novitet verovatno smatra samo daljom specifikacijom postojećih političkih kriterijuma, za zemlje kandidate to podrazumeva razvijanje potencijalnih novih merila (izmene i donošenje relevantnih propisa) za ispunjavanje ovog još jednog novog uslova.

Od samih početaka, odnos Evropske unije i zemalja Zapadnog Balkana uspostavljen je kao odnos tutora i učenika umesto odnosa među ravnopravnim partnerima. U takvom odnosu, do današnjeg dana, učenik je umesto da postane samostalan i zreo donosilac odluka postao pasivan primalac zahteva i zadataka

⁵ "European Parliament recommendation of 29 November 2018 to the Council, the Commission and the Vice-President of the Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy on Defence of academic freedom in the EU's external action", European Parliament, 2018/2117(INI), www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2018-0483+0+DOC+PDF+V0//EN, 08/01/2019.

nesposoban da preuzme odgovornost za reforme i konsolidaciju sopstvenog poretka. Danas se u zemljama kandidatima za članstvo uobičajeno očekuje detaljan nalog Unije o tome šta bi u svakoj od oblasti trebalo uraditi. Sa nestrpljenjem se čeka i analizira svaki izveštaj Evropske komisije o napretku u procesu ili rezolucija Evropskog parlamenta u kojoj će se sa manje ili više oštirine oceniti stanje reformi pa i konkretni događaji u proteklom izveštajnom periodu. Od Unije se često očekuje i podrazumeva da ona treba da bude ta koja će nametnuti demokratske procedure i prakse političkim elitama u državama kandidatima. Dok političke elite stvaraju sliku da ne mogu da sprovedu reforme bez finansijske i tehničke pomoći Unije, civilno društvo smatra da bez pritiska Evropske unije ne može da primora političke elite na demokratsko ponašanje. Iako se u pojedinim slučajevima radi o državama sa značajnom istorijom državnosti, situacija rečito govori o političkoj nezrelosti društva, nedostatku autentičnog iskustva demokratije u ovim zemljama i klijentelizmu njihovih političkih elita. Opisano održavanje država kandidata u poluzavisnom položaju od Evropske unije, verovatno je jedna od najvećih negativnih posledica procesa pridruživanja, odnosno pristupanja. Osim toga, na ovaj način je Uniji omogućeno neverovatno mešanje u unutrašnja pitanja suverenih zemalja čak i mnogo pre njihove eventualne formalne odluke da postanu članice ove nadnacionalne političke zajednice. Time se građanima ovih zemalja oduzima prilika da na suštinski način učestvuju u donošenju odluka o brojnim pitanjima važnim za njihov svakodnevni život ali i pitanjima procesa političke integracije u novu zajednicu.

Sam proces pridruživanja, odnosno pristupanja, dakle, sadrži brojne nedostatke. Njihov koren leži kako u samom ustrojstvu politike proširenja, tako i u prirodi međusobnih odnosa Evropske unije i njenih država članica, s jedne strane, i zemalja kandidata za članstvo, s druge strane. Status pridružene države, koji može i ne mora voditi članstvu u Evropskoj uniji, odnosnu zemlju stavlja u poziciju subjekta koji bi trebalo da pasivno prihvata i primenjuje pravila i načela u čijem kreiranju nije učestvovao. Sporazumi o pridruživanju podrazumevaju da zemlja preuzme ne samo ona pravila koja su već postojala u momentu potpisivanja nego i ona koja nastanu kasnije tokom njenog pridruženog statusa, dakle koja u tom trenutku nisu bila poznata. Iako politički predstavnici pridruženih zemalja dobrovoljno prihvataju ovu obavezu, manje ili više svesni posledica u trenutku potpisivanja sporazuma, njihova sloboda izbora se nadalje drastično sužava. Iako formalno imaju mogućnost da iz čitavog aranžmana izađu, po pravilu su okolnosti takve da bi izlazak podrazumevao znatne materijalne ili političke troškove kako za državu tako i za njene političke lidere.

Dosadašnje iskustvo Evropske unije u uspostavljanju odnosa pridruživanja jasno govori da dugotrajan ostanak države u ovom statusu proizvodi znatne „troškove”.

Države u ovom statusu, bez obzira na formu pridruživanja (bilateralni ili multilateralni aranžmani) ili geografsku poziciju zemlje i stepen njenog ekonomskog i političkog razvoja uvek se nalaze u neravnopravnom položaju. Jedan broj autora koji je istraživao prirodu odnosa Evropske unije i država potpisnica sporazuma EFTA ovakav odnos naziva odnosom hegemonije, pa i neokolonijalnim odnosom. Razlog tome leži u izraženoj dominaciji jedne strane (u ovom slučaju Evropske unije) koja je u prilici da po sopstvenom nahođenju ovakav odnos uspostavi ili prekine uz arbitrarne kreiranje i menjanje uslova i pravila.⁶ Dakle, problem u odnosima Evropske unije i pridruženih država, odnosno država nečlanica koje su u ugovornim odnosima sa Unijom, leži u nedemokratičnoj prirodi ovog odnosa uz značajno ograničavanje autonomije i vršenje uticaja na ustavni poredak države.

Kada je reč o državama Zapadnog Balkana ovaj problem dostiže svoj vrhunac. U poređenju sa razvijenijim evropskim državama pridruženim Uniji koje su same odlučile da ne postanu članice, zemlje Zapadnog Balkana još uvek prolaze kroz političku i ekonomsku tranziciju a njihovi politički lideri izražavaju jasnu želju za pristupanjem. Sa potpuno nekritičkim odnosom prema pristupanju Uniji i inače slabom demokratskom tradicijom, ove zemlje su naročito izložene opisanom tretmanu Evropske unije. Primera radi u Srbiji, proces harmonizacije propisa sa propisima Evropske unije pretvorio se u njihovu puku „transplantaciju“ kroz usvajanje zakona u Narodnoj skupštini, najčešće po hitnom postupku i bez javnih rasprava. Gotovo da je postalo nevažno koja politička opcija čini većinu u parlamentu jer se propisi ionako suštinski kreiraju negde drugde, a što je istovremeno obesmislio i samo postojanje nacionalnih parlamentara. Osim propisa komunitarnog prava koji su predmet harmonizacije u pridruženim državama, za zemlje Zapadnog Balkana proizведен je niz različitih, često neuhvatljivih uslova o čemu je već nešto prethodno rečeno. Ovi uslovi takođe su nekritički prihvaćeni u zemljama kandidatima. Proces stabilizacije i pridruživanja kreiran za države Zapadnog Balkana pre skoro dve decenije, od početka je ostavljao prostora Evropskoj uniji da unilateralno, po sopstvenom nahođenju i potrebama, definiše uslove za pridruživanje i prijem. Unija je to činila češće vođena geopolitičkim i

⁶ „Osnovni problem odnosa između EU i njenih pridruženih članova jeste asimetrija i arbitarna moć, tj. *dominacija*, što je vladavina bez opravdanja (...) U međunarodnim odnosima, dominator je hegemon – hegemonia država – koja vrši moć nad podređenim državama. EU može uzeti oblik hegemonije koji autokratski vlada pridruženim državama zbog načina na koji su uređeni odnosi sa pridruženim nečlanicama (...) EU kreira zakone – njena pravila – ne putem pretnje silom ili direktnom vojnom moći nego tako što od pridruženih država čini primaoce a ne kreatore prava“. Navedeno prema: Erik O. Eriksen and John Erik Fossum, “Introduction: Asymmetry and the Problem of Dominance”, in: Erik O. Eriksen and John Erik Fossum (eds), *The European Union’s Non-Members: Independence Under Hegemony?*, Routledge, London and New York, 2015, p. 3.

bezbednosnim interesima nego objektivnim kriterijumima proisteklim iz pojedinih sektora politike. Očigledna proizvoljnost u politici uslovljavanja, preambiciozno zamišljena ideja stabilizacije i demokratske tranzicije i konsolidacije, tutorski i hegemonski odnos Unije prema zemljama kandidatima, kao i sada već jasno prolongiranje procesa doveli su do gubitka njegove kredibilnosti i zamora na obe strane. Trka ka članstvu u Evropskoj uniji čiji cilj stalno izmiče dovela je u pitanje sam njen smisao. Pitanje opravdanosti ove trke se još uvek jasno ne postavlja ni na strani Unije niti na strani kandidata.

Održavanje ovako manjkavog odnosa i politike pristupanja potpomognuto je idejom da članstvo u Evropskoj uniji nema alternativu. Javnu, pa i naučnu debatu o ovom pitanju onemogućio je vladajući narativ bezizlaznosti, odnosno nepostojanja alternative punopravnom i potpunom članstvu u Evropskoj uniji. Taj narativ je toliko prevladao da, osim što se put u Evropsku uniju ne dovodi u pitanje i svaka ideja preoblikovanja tog puta proglašava se nepoželjnom. Ne samo da se radi o jednom izuzetno nekreativnom i samoograničavajućem pristupu, već o pristupu koji je imao posledice i po stanje političkog procesa u Srbiji ali i u drugim državama Zapadnog Balkana.⁷

Pitanje da li je politika ostvarivanja totalnog i što bržeg članstva u EU najbolja za aktuelne zemlje kandidate, pa i samu Evropsku uniju odavno je moralo da bude predmet rasprave. Raspravi u prilog, dalje u članku se analiziraju moguće alternative punopravnom i potpunom članstvu u Evropskoj uniji i nudi ideja preoblikovanja procesa ka fleksibilnom procesu pristupanja zasnovanom najpre na redefinisanju međusobnih odnosa zemalja Zapadnog Balkana i Evropske unije.

Pre toga, potrebno je razjasniti pojmove koji se dalje koriste. Pod potpunim ili totalnim članstvom misli se na model članstva koji podrazumeva obavezu države koja pristupa da prihvati učešće u svim oblastima delovanja Evropske unije bez obzira kada će to učešće zaista i početi u odnosu na momenat pristupanja. To je model koji je inače predviđen za zemlje Zapadnog Balkana koje imaju mogućnost da u određenim oblastima odrede duže vreme potrebno za prilagođavanje ali nemaju mogućnost da u potpunosti odustanu od učešća u određenoj politici. Punopravno članstvo, sa druge strane, podrazumeva da država koja pristupa ima sva prava i obaveze koje sleduju iz članstva. To praktično znači da država koja je član možda ne učestvuje u svim politikama (potpuno članstvo) ali u onim u kojima učestvuje to čini sa svim pravima i obavezama, na primer sa pravom glasanja, to

⁷ O strategiji depolitizacije pitanja članstva u Evropskoj uniji u javnoj sferi Srbije videti više u: Ivana Radić Milosavljević, „Uticaj krize na politizaciju pitanja proširenja Evropske unije”, u: Slobodan Samardžić i Ivana Radić Milosavljević (urs), *Evropska unija: nove i stare dimenzije krize*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2016, str. 93–102.

jest odlučivanja. Članstvo koje nije punopravno, zapravo nije članstvo u strogom smislu, nego učešće u određenoj politici pod određenim uslovima. To učešće bi se ogledalo, na primer, u pravu pristupa pojedinim fondovima, jedinstvenom tržištu ili primeni pravila Evropske unije na svojoj teritoriji za države nečlanice. Ono međutim, ne bi omogućilo državi da oblikuje pravila u toj konkretnoj stvari. Primeri takvog učešća svakako su različite forme pridruživanja i drugih ugovornih odnosa Evropske unije sa državama nečlanicama.

Ima li Evropska unija alternativu?

Kako je već objašnjeno, parola da Evropska unija nema alternativu korišćena je u domaćem političkom prostoru od strane domaćih političkih lidera, ali povremeno i predstavnika EU, kako bi se utišala opozicija najvažnijem poslu političkih elita na vlasti – poslu evropske integracije. Implicitno, a povremeno i eksplisitno, alternativa je predstavljana u binarnom kodu, kao dihotomija, s jedne strane, punopravnog članstva u EU i, s druge, prekida svih odnosa sa EU i izlaganja uticajima drugih globalnih aktera, posebno Rusije i Kine. Ova lažna dihotomija onemogućila je sagledavanje alternativa potpunom članstvu i sprečila svaku kritiku same prirode odnosa koje zemlje Zapadnog Balkana imaju sa EU i celokupne politike uslovljavanja.

Danas je jasno da politika uslovljavanja kao ključni instrument u odnosima Evropske unije sa zemljama Zapadnog Balkana nije dala odgovarajuće rezultate. Što je još važnije, zbog načina na koji je ustrojena sa apsolutnim favorizovanjem političke stabilnosti, sa asimetričnom prirodom međusobnih odnosa, zajedno sa objektivnim okolnostima u kojima se Evropa našla, počela je da proizvodi i negativne efekte u vidu podrške nedemokratskim praksama i autoritarnim režimima, pa i zamora od proširenja i pristupanja. Prognoze o mogućem datumu sledećeg proširenja nisu optimistične i za sada je gotovo izvesno da ga neće biti pre 2025. godine. U svom pokušaju da doda malo optimizma inače očigledno zakočenom procesu proširenja, Evropska komisija je 2025. godinu odredila kao moguću godinu narednog pristupanja, ali je istovremeno ocenila kao „ekstremno ambicioznu“ perspektivu.⁸

⁸ „(...) politika proširenja EU mora biti deo šire strategije jačanja Unije do 2025 (...) Unija mora biti jača i solidnija pre nego što postane veća“ (“Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans”, European Commission, COM(2018) 65 final, Strasbourg, 6 February 2018, p. 2).

Dodala je i jednu važnu ogradu, a to je da do tada i Evropska unija mora da načini određene reforme kako bi i sama bila spremna za proširenje.⁹

Teško se može očekivati da će 2025. biti ona godina kada će neka od država Zapadnog Balkana zaista ispuniti sve kriterijume za članstvo i dostići bar prosečan nivo socio-ekonomskog razvoja u Evropskoj uniji koji je neophodan da se uspešno nosi sa silama jedinstvenog tržišta, ekonomske i monetarne unije ili zahtevima drugih zajedničkih politika. Čak i da naredno proširenje zaista nastupi baš navedene godine, ono će biti posledica kalkulacije država članica Evropske unije da su troškovi proširenja za Uniju manji od koristi koje bi na taj način ostvarila. Unija bi mogla da doneše odluku o novom proširenju vođena nastojanjem da umanji uticaj drugih globalnih aktera u ovom regionu, a da se zatim sa negativnim posledicama nosi rešavanjem eventualnih problema u hodu. Kakvi će, međutim, troškovi nastupiti za zemlje koje bi tom prilikom mogle da pristupe (moguće Crna Gora i Srbija prema trenutnom stanju pregovora) – to pitanje malo ko postavlja.

Problem je u tome što ni same države kandidati nisu napravile sistematičnu analizu eventualnih koristi i troškova učešća odnosno efekata harmonizacije sa komunitarnim pravom u pojedinačnim politikama i uopšte članstva prema sadašnjem modelu. Odluka da se učestvuje u procesu i što pre postane članica Unije nije zasnovana niti na relativno preciznoj kalkulaciji interesa od pristupanja, niti na eksplisitnom pristanku građana. Ta odluka političkih elita bila je više pasivna reakcija na ponudu Evropske unije koja se učinila kao primamljiva ideja o konačnom povratku ovog regiona u „civilizovan svet“. Istovremeno, iskustvo dosadašnjih proširenja koja su bila posledica pre geopolitičkih kalkulacija nego realne spremnosti kandidata da učestvuju u ekonomskoj i političkoj zajednici, govori o pogrešnosti odluke o prevremenom pristupanju ali i o obaveznom učešću u svim oblastima delovanja Evropske unije po svaku cenu. Ilustrativni su u ovom pogledu primeri Grčke koja se bori sa posledicama nepripremljenog učešća u Evropskoj monetarnoj uniji, ili pak Poljske, Mađarske, Rumunije ili Bugarske u kojima je jasno da demokratija i vladavina prava nisu suštinski ukorenjene i pored demokratskih procedura uvedenih u pretpristupnom periodu. Savremena kriza Evropske unije naročito je pokazala da se učešće nekih država članica u pojedinim politikama ispostavilo kao isuviše skupo, a izlazak se čini još skupljim. Postavlja se pitanje da li je i sama Unija nešto naučila iz sopstvenih, sada već bogatih iskustava ranijih proširenja.

Jednako loš scenario kao i prevremeno pristupanje bio bi onaj u kojem bi proširenje dodatno bilo odloženo u iščekivanju stvarne spremnosti kandidata za članstvo. To bi značilo da države kandidati i potencijalni kandidati ostaju u statusu

⁹ Ibid., pp. 1–2.

nečlanica sa obavezom kontinuiranog prihvatanja i primene pravila i normi Evropske unije bez učešća u njihovom donošenju. Na taj način, one bi nastavile mukotrpan proces sa neizvesnim krajem i nepredvidivim poteškoćama.

I pored svih nedostataka procesa, za sada je odustajanje od članstva malo verovatan scenario. Unija još uvek uspeva da ubedi zemlje Zapadnog Balkana da je „evropski put” jedini ispravan, podrazumevajući pod tim punopravno i potpuno članstvo, međutim, bez garancija u pogledu rokova. I političke elite u ovim zemljama se upravo održavaju na vlasti prikrivajući lošu ekonomsko-političku situaciju obećanjem boljeg života koji će se ostvariti članstvom u Evropskoj uniji. Stoga je jako teško zamisliti potpuno odustajanje od članstva, iako bi ono gotovo izvesno podrazumevalo zadržavanje neke forme međusobnih ugovornih odnosa i uspostavljanje makar zone slobodne trgovine sa Unijom. Stepen međuzavisnosti koji postoji između zemalja Zapadnog Balkana i ostatka Evrope svakako je faktor koji bi išao u prilog održavanju pomenutih odnosa.

Države Evrope koje su izabrale da budu izvan Evropske unije, kao što su Švajcarska, Norveška ili Island, ali i Ujedinjeno Kraljevstvo koje je odlučilo da istupi, imaju svoje razloge za takav izbor zasnovane na jasnim procenama sopstvenih interesa. Može se reći da sve ove države, međutim, nisu u potpunosti izvan Unije, jer su sa njom povezane različitim formama bilateralnih i multilateralnih sporazuma koji predviđaju međusobnu saradnju u utvrđenim oblastima i podrazumevaju da ove države usklađuju jedan deo svojih propisa zarad učešća u jedinstvenom tržištu ili drugim povezanim politikama. Kako je već rečeno, to učešće ne omogućava državama nečlanicama da učestvuju i u donošenju odluka u predmetnim oblastima iako su dužne da norme i pravila Evropske unije prihvataju i primenjuju. To je cena koju su one bile spremne da plate zarad koristi od učešća na jedinstvenom tržištu Evropske unije i koja im omogućava da izbegavanjem punopravnog članstva koje bi podrazumevalo učešće u svim ili većini oblasti delovanja Unije, sačuvaju autonomiju u važnim pitanjima.¹⁰

¹⁰ Različite države nečlanice imaju različite forme ugovornih odnosa sa EU, multilateralne ili bilateralne, ali se oni razlikuju i po sadržini tj. ciljevima i predmetu regulisanja. Dok Norveška, na primer, učestvuje u jedinstvenom tržištu posredstvom multilateralne forme saradnje kroz Evropski ekonomski protor (EEA), Švajcarska ima niz sektorskih bilateralnih sporazuma sa EU. Zemlje EEA ne učestvuju u spoljnjim poslovima EU, zajedničkoj poljoprivrednoj politici, saobraćajnoj i politici ribarenja, ekonomskoj i monetarnoj politici, kontribucijama budžetu, regionalnoj politici. Saradnja sa državama na koje se odnosi tzv. Evropska susedska politika podrazumeva niz oblasti, dok Turska, na primer, sa nejasnom i neizvesnom perspektivom članstva sa EU formira carinsku uniju, ali ima saradnju i u nizu drugih oblasti. I pored razlika među navedenim primerima saradnje sa državama nečlanicama, postoji jedna uočljiva pravilnost, a to je očekivanje Unije i ugovorna obaveza ovih država da prihvate i primenjuju na svojoj teritoriji relevantan *acquis* Unije. Više u Sieglinde Gstöhl, “Models of external differentiation in the EU’s neighbourhood: An expanding economic community?”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 6, 2015, pp. 854–870.

Nema sumnje da zemlje Zapadnog Balkana imaju i ekonomskih i političkih interesa za učešćem u određenim politikama Evropske unije. To učešće je potrebno obezbediti na način da u najmanjoj mogućoj meri šteti ovim zemljama a da od njega imaju koristi i one i Evropska unija. Kako je objašnjeno, status nečlanice ima svoje ozbiljne nedostatke. Takođe, potpuno članstvo koje podrazumeva učešće u politikama za kojima države kandidati nemaju interesa ili imaju veće troškove od koristi, nije najbolje rešenje. Tome u prilog govore i primeri brojnih izuzetaka koje su aktuelne države članice Evropske unije načinile u pogledu učešća u određenim politikama od kojih su ekonomска i monetarna unija i Šengen najočiglednije.

Diferencirana integracija u Evropskoj uniji i mesto zemalja Zapadnog Balkana

Primeri raznovrsnih odnosa Unije sa pomenutim, ali i mnogim drugim državama nečlanicama pokazuju da Unija, pored unutrašnje, razvija bogatu eksternu diferenciranu integraciju.¹¹ Radi se o, kako je već rečeno, državama nečlanicama koje prihvataju i primenjuju različite delove *acquis-a* Unije čime ona praktično proširuje teritorijalni domašaj važenja svojih normi. Diferencirana integracija u svojim različitim oblicima unutar ali i izvan granica Evropske unije već je stvarnost koja će po svoj prilici biti nastavljena i dalje razvijana. Osim što je Ugovor iz Lisabona pojednostavio pravila za takozvanu ojačanu saradnju, više diferencijacije se može očekivati jer se Unija značajno proširila kako geografski tako i u pogledu broja oblasti svog delovanja. Dodatno, učestale krize sa kojima se Evropska unija suočava zahtevaju razvijanje praktičnih i delotvornih rešenja. Odavno je već jasno da ista pravila i ciljevi integracije ne mogu odgovarati svima u ovako heterogenoj Uniji. Neke države će željeti bržu integraciju u određenim oblastima od drugih, dok druge možda nikada neće ispunjavati uslove ili željeti da učestvuju u pojedinim politikama. Različite forme diferencijacije unutar Unije već su toliko dugo prisutne da se o njima više ne može govoriti kao o incidentu već pre o sistemskoj karakteristici. Stoga, Unija se sve više može zamisliti kao jedan promenljiv i pokretljiv sistem unutar kojeg države ostvaruju svoje potrebe optirajući za odgovarajući nivo i opseg integracije. Ako je diferencirana integracija već toliko prisutna u Uniji, nameće se pitanje zašto opredeljenje za fleksibilnu odnosno diferenciranu integraciju unutar Unije ne bi otpočelo već u prepristupnoj fazi za države koje imaju nameru da postanu članice. Dalje u tekstu se razmatra mogućnost diferencirane integracije za države kandidate

¹¹ Ibid.

i potencijalne kandidate koja bi od takozvane eksterne prerasla u „internu horizontalnu diferencijaciju”, odnosno od fleksibilnog procesa pridruživanja i pristupanja do članstva u ograničenom broju oblasti delovanja Evropske unije.¹² Radi se o relativno trajnom, legitimno odabranom aranžmanu koji bi postao pravilo a ne više privremeno izuzeće iz pojedinih politika.

Umesto dosadašnje politike totalnog članstva koje podrazumeva da država kandidat bezuslovno prihvati obavezu harmonizacije u svim sferama *acquis communautaire*-a, fleksibilno pristupanje bi podrazumevalo da država kandidat sama utvrdi u kojim oblastima ima interesa i stvarnih sposobnosti da se integriše, a da to za nju ne predstavlja troškove veće od potencijalnih koristi. Evropska unija, sa svoje strane, morala bi da ograniči svoju politiku uslovljavanja samo na izabrane oblasti definisanjem jasnih i specifičnih kriterijuma za svaku od njih. Drugim rečima, napredak u nekoj oblasti ne bi mogao da zavisi od uslova koji nisu unapred poznati i usko vezani samo za konkretnu oblast.¹³

Kako pokazuje dosadašnja praksa procesa pridruživanja i pristupanja zemalja Zapadnog Balkana, stavljanje političkih uslova ispred svih drugih ne samo da usporava proces već i ne daje željene rezultate u uspostavljanju demokratskih institucija i praksi. Iako bi politički uslovi za članstvo – kakvi su uspostavljanje stabilnih i demokratskih institucija – trebalo da se podrazumevaju, ideja da se „politička” poglavlja otvore prva i zatvore poslednja, ne može da garantuje konsolidaciju demokratije u ovim zemljama. Razlog leži u činjenici da stanje demokratije u jednoj državi zavisi od drugih faktora, pre svega unutrašnjih, dok sam spoljašnji pritisak Evropske unije može biti samo početni podsticaj a nikako i odlučujući faktor. Osim toga, uspešan proces demokratizacije koji vodi konsolidovanoj demokratiji može biti isključivo rezultat sveobuhvatnih, kontinuiranih reformi tokom dužeg niza godina, pa i decenija i to podstaknutih autentičnim zahtevima građana a ne spoljnih činilaca. Zbog toga ocenjivanje stanja u ovoj oblasti u izveštajima svakih godinu dana i uslovljavanje napretka u drugim

¹² „Horizontalna diferencijacija vezana je za teritorijalnu dimenziju i odnosi se na činjenicu da mnoge integrisane politike niti su uniformno niti isključivo važeće u svim državama članicama EU. Dok mnoge države članice ne učestvuju u svim politikama EU (interna horizontalna diferencijacija), neke nečlanice učestvuju u odabranim politikama EU (eksterna horizontalna diferencijacija)“. Navedeno prema: Frank Schimmelfennig, Dirk Leuffen & Berthold Rittberger, “The European Union as a System of Differentiated Integration: Interdependence, Politicization and Differentiation”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 6, 2015, p. 2.

¹³ Opširnije videti u: Ivana Radić Milosavljević, “Change in the EU accession approach: A case for a flexible membership”, in: Hana Semanić (ed.), *Western Balkans between Internal Transitions and the European Integration Process*, Center for European Neighborhood Studies (CENS), Central European University, Budapest, 2017, pp. 51–61.

oblastima ovim uslovom ne samo da nema mnogo smisla nego predstavlja stalan izvor frustracija i nezadovoljstva na obe strane – i Evropske unije i zemalja kandidata. Uspostavljanje demokratskih institucija i praksi i vladavine prava dakle trebalo bi da ostane opšti okvir i uslov za članstvo u Evropskoj uniji koji bi zemlje kandidati morale jasno da imaju u vidu, ali na način koji ne koči napredak u pregovorima u „tehničkim“ poglavljima. U ovim političkim pitanjima, delovanje Unije bi moralo da bude ograničeno na finansijsku i tehničku podršku i asistenciju institucijama i civilnom društvu kada se za to izrazi potreba, a ne da uzima oblik periodičnog ocenjivanja, komentarisanja pojedinačnih, dnevnopolitičkih događaja i nametanja rešenja.

Podrazumeva se da bi međusobni odnosi država kandidata i potencijalnih kandidata sa Evropskom unijom morali da počivaju na reciprocitetu, uvažavanju autonomije svake strane ali i zajedničkih vrednosti: poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, načela demokratije i vladavine prava. Asimetrija u ovim odnosima je veoma izražena u korist dominantne uloge Unije, a zajedničke vrednosti umesto da budu prepostavka ili okvir u kojima se odnosi odvijaju zapravo su predmet stelnog, pa često i proizvoljnog ocenjivanja Komisije i izvor najvećih frustracija.¹⁴ Da je Unija nedosledna u promovisanju pomenutih vrednosti govori činjenica da politički predstavnici Evropske unije i njenih država članica često pružaju podršku nedemokratskim, autoritarnim političkim elitama u zemljama Zapadnog Balkana ukoliko ih vide kao garant stabilnosti ili kao pripadnike iste političke tj. partijske familije.¹⁵ Istovremeno, pojedine države članice napredak država kandidata u otvaranju „tehničkih“ poglavlja neretko sprečavaju nametanjem upravo političkih uslova.¹⁶

Sve ovo govori u prilog potrebi da se proces pristupanja, koliko god je moguće, izoluje od političkog uslovljavanja. Fleksibilno pristupanje bi moglo da doprinese ovom cilju jer bi bilo fokusirano isključivo na politike ili pregovaračka poglavља u kojima država kandidat odabere da učestvuje i gde zajedno sa Unijom utvrdi da bi

¹⁴ Primera radi, EU je suspendovala primenu prelaznog sporazuma koji je potpisana zajedno sa Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa Srbijom zbog neispunjavanja političkih kriterijuma koji su u SSP-u definisani kao njegov suštinski element iako je osnovni predmet prelaznog sporazuma uspostavljanje zone slobodne trgovine.

¹⁵ Više o tome u Ivana Radić Milosavljević, „Sukob stabilnosti i demokratije u procesu evropske integracije Republike Srbije“, op. cit.

¹⁶ Tako su za Srbiju otvaranje poslednja dva poglavlja – 17. Ekonomski i monetarna politika i 18. Statistika – pojedine države članice EU uslovljavale napretkom u oblasti vladavine prava i reforme pravosuđa, ali i usaglašavanjem politike prema Rusiji sa Evropskom unijom („Kompromisno rešenje EU – Srbija otvorila dva poglavlja“, Euractiv, www.euractiv.rs/srbija-i-eu/13328-kompromisno-reenje-eu-srbija-otvorila-dva-poglavlja, 11/12/2018).

približavanje bilo ostvarivo i obostrano korisno. Kriterijumi za članstvo bi bili objektivniji i predvidljiviji, ali bi i članstvo bilo ograničeno na samo odabранe „tehničke” oblasti. To što bi država postala članica Evropske unije samo u ograničenom broju oblasti podrazumevalo bi da učestvuje u donošenju odluka u Evropskoj uniji i primenjuje propise Unije na svojoj teritoriji isključivo u tim oblastima. Obaveza pristupanja svim oblastima delovanja Unije ne bi trebalo da postoji ali bi za to postojala otvorena mogućnost kada se steknu neophodni uslovi. Preduslov za ovako promenjen pristup bio bi da države kandidati načine odgovarajuće procene uticaja harmonizacije u pojedinačnim oblastima javnih politika, kao i da Evropska unija doneše odgovarajuće odluke, a moguće i izmeni osnivački ugovor tako da omogući relativno trajnu diferenciranu integraciju novih ali i starih članica.

Kada je reč o odabiru konkretnih oblasti u kojma bi buduće članice učestvovale, nameće se činjenica da jedinstveno tržište čini svojevrsno jezgro na kojem Evropska unija počiva. Time bi učešće u jedinstvenom tržištu verovatno bio neki minimum integracije za koji bi optirala većina država kandidata, ali i na kojem bi i Evropska unija verovatno insistirala. Osim jedinstvenog tržišta, učešće u s njim povezanim politikama neophodnim za njegovo glatko funkcionisanje bilo bi neophodno za nove države članice. Političke oblasti, pravosuđe i unutrašnji poslovi, zajednička spoljna i bezbednosna politika, uključujući i odbranu, ekomska i monetarna unija i druge oblasti koje zahtevaju integraciju u neku vrstu političke zajednice i napuštanje nekih od ključnih državnih prerogativa, ne bi trebalo da budu predmet uslovljavanja osim ukoliko pojedine države kandidati same ne odaberu da u tome učestvuju. Ove oblasti koje izazivaju najviše nesuglasica u procesu pristupanja ali i među postojećim državama članicama sudeći po broju izuzetaka (eng. *opt-out*) i definisanim načinima odlučivanja, trebalo bi da budu predmet razgovora samo u slučaju ako se države opredеле za eventualno potpuno članstvo.

Zaključak

Na kraju, trebalo bi se osvrnuti na pitanje izvesnosti scenarija fleksibilnog pristupanja, kao i razloga zbog kojih bi ovakav scenario bio manje ili više prihvatljiv stranama u procesu. Za Evropsku uniju bi ovako izmenjen proces podrazumevao odustajanje od sveobuhvatnog i kontinuiranog involviranja u unutrašnja politička pitanja država Zapadnog Balkana koje je do sada angažovalo Uniju ne samo u pitanjima ustavno-institucionalnog dizajna, podrške određenim pogodnim političkim opcijama nego i izgradnji država. Proces stabilizacije i pridruživanja i

uopšte politika proširenja donedavno je percipirana kao najuspešnija spoljna politika Evropske unije, pa bi bilo razumljivo da Unija okleva da od nje odustane ili je na bilo koji način redukuje. Imajući u vidu sve veće teškoće Unije da apsorbuje nove ali i neke stare članice (narocito u sve oblasti njenog delovanja), kao i očigledna ograničenja njene transformativne moći na prostoru koji bi ostao duže vremena izvan njenih granica, otvorena je mogućnost da Evropska unija prihvati neophodnost promene dosadašnjeg pristupa.

Čini se da bi veći problem bio da novi, fleksibilni pristup u procesu pristupanja Evropskoj uniji prihvate političke elite na Zapadnom Balkanu, kako one na vlasti, tako i većina onih u opoziciji i unutar organizovanog civilnog društva. Kako je već pomenuto, političke elite u zemljama Zapadnog Balkana se održavaju na vlasti uz podršku Evropske unije i na obećanju sprovođenja reformi neophodnih za članstvo. Oštricu opozicije u političkim partijama i organizacijama civilnog društva otupela je upravo ova sprega vlasti i perspektive članstva u Evropskoj uniji. Stoga, teško bi bila prihvaćena svaka promena pristupa koja bi podrazumevala da bi za ove zemlje bilo predviđeno išta manje od potpunog članstva. Tim pre što bi ta promena poljuljala vladajuću, nametnuta ideju da je članstvo u Uniji samo po sebi cilj.

I pored pomenutih teškoća, promena pristupa donela bi mnoge koristi kako za Evropsku uniju, tako i za zemlje koje teže članstvu. Najpre, model fleksibilnog pristupanja trebalo bi razumeti kao alternativu odustajanju od članstva, s jedne strane, i ostajanju u nedogled u statusu kandidata za članstvo, s druge. Sa preoblikovanim procesom pristupanja kako je ovde predloženo, pod uslovom da se na obe strane, u demokratskoj proceduri donešu odgovarajuće političke odluke, mogao bi da se prevaziđe dosadašnji zastoj. Davanjem ponude ograničenog, odnosno, fleksibilnog umesto članstva u svim oblastima integracije, nevoljne države članice Evropske unije dobine bi priliku da održe obećanje perspektive članstva dato pre skoro 20 godina i tako povrate kredibilitet politike proširenja. Manje ambiciozno zamišljeno članstvo novih država verovatno bi bilo prihvatljivije i za javno mnjenje postojećih država članica koje bi, moguće je, postalo naklonjenije daljem širenju Unije. Za države kandidate, fleksibilno pristupanje i članstvo u Evropskoj uniji, iako bi podrazumevalo oprezniji pristup, omogućilo bi lakšu i bržu integraciju fokusiranu na manji broj oblasti u kojima bi im bilo lakše da zadovolje zadate kriterijume. Brži izlazak iz dugotrajnog i nepovoljnog statusa nečlanica, za države kandidate značilo bi ograničavanje mogućnosti arbitarnog i hegemonorskog odnosa u kojem učestvuju kao podređena strana. Pristup koji bi omogućio da države kandidati (i potencijalni kandidati) biraju oblasti u kojima bi učestvovale u integraciji, uvećao bi stepen njihove autonomije koji je ozbiljno narušen sadašnjim režimom procesa pristupanja. Ukoliko bi se na ovaj način otklonila ili umanjila mogućnost uslovljavanja u „političkim“ oblastima, ne samo da bi se otkočio napredak u

„tehničkim” poglavljima već bi se državama kandidatima stavilo do znanja da su same odgovorne za sopstvene demokratske reforme. Umesto učestalog ponavljanja zahteva i ocena institucija i država članica Evropske unije, postojalo bi jasno i opšte očekivanje da proces ne može da se okonča članstvom u Evropskoj uniji bez uspostavljenih stabilnih demokratskih institucija i vladavine prava. Ovo povlačenje Unije iz unutarnjopolitičkih pitanja država kandidata koje je jedan od preduslova za preoblikovanje međusobnih odnosa, doprinelo bi jačanju legitimnosti procesa i njegovom prihvatanju od šireg kruga građana ovih država.

Konačno, trebalo bi se osvrnuti na pitanje poželjnosti diferencirane integracije uopšte pa i one koja bi započela još u fazi procesa pridruživanja, odnosno pristupanja. Takav model integracije bi unapred ograničio (mada ne nužno trajno) određen broj oblasti javnih politika i država koje u njima učestvuju. Neki od najčešćih prigovora ideji diferencirane integracije u bilo kojoj njenoj formi (ojačana saradnja, Evropa *à la carte*, Evropa u više brzina, Evropa koncentričnih krugova) odnose se na to da je ovakav model integracije suviše kompleksan da bi funkcionisao, kao i da produbljuje razlike između država članica. Istina, uspostavljanje diferencirane integracije kao pravila ne izgleda kao „redukcija složenosti sistema”.¹⁷ Međutim, diferencijacija koja je najpre spontano nastala unutar Evropske unije rezultat je usložnjavanja Unije uvođenjem velikog broja novih nadležnosti, naročito nakon Ugovora iz Maastrichta. Takođe, ona je rezultat činjenice da je Unija sačinjena od država različitih stupnjeva razvoja, različitih političkih, kulturnih, ekonomskih ili istorijskih tradicija. Njen politički sistem stoga ne počiva na ujednačenoj ili jedinstvenoj društvenoj osnovi, odnosno nema jednog evropskog društva iako postoje naznake transnacionalne evropske društvenosti. U najboljem slučaju moglo bi se govoriti o duboko segmentiranom, podeljenom društvu Evropske unije. Dakle, nije diferencirana integracija ta koja produbljuje podele nego je ona njihov izraz. Diferencirana integracija koja već decenijama postoji unutar Evropske unije rezultat je upravo ovih razlika to jest podela koje se ne mogu prevazići naprečac, niti na zahtev upućen „odozgo”. Sa širenjem Unije te razlike će se dodatno usložnjavati. Stoga, diferencirana integracija se čini kao jedini način da takav heterogen sistem uopšte opstane a onda i da prihvati nove države članice.

¹⁷ Opširnije o problemu kompleksnosti sistema videti u sistemskoj teoriji Niklasa Lumana. „Nužnost ovog diferenciranja proizlazi iz kompleksnosti kombinatoričkih mogućnosti velikih sistema. Logičku mogućnost povezivanja svakog elementa sa svakim drugim nijedan sistem ne može da ostvari. To je polazna tačka svake redukcije kompleksnosti. Sistem mora ili da ostane vrlo mali ukoliko se želi da sve kombinatoričke mogućnosti ostanu otvorene, ili da se čak sve istovremeno ostvare; ili mora da uredi i pojača odnose selekcije” (Niklas Luman, *Društveni sistemi: osnovi opšte teorije*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci i Novi Sad, 2001, str 89).

Bibliografija

- Eriksen, Erik O. and Fossum, John Erik, „Introduction: Asymmetry and the Problem of Dominance”, in: Erik O. Eriksen and John Erik Fossum (eds), *The European Union's Non-Members: Independence Under Hegemony?*, Routledge, London and New York, 2015, pp. 1–14.
- Gstöhl, Sieglinde, “Models of External Differentiation in the EU’s Neighbourhood: an Expanding Economic Community?”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 6, 2015, pp. 854–870.
- Leruth, Benjamin and Lord, Christopher, “Differentiated integration in the European Union: a concept, a process, a system or a theory?”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 6, 2015, pp. 754–763.
- Luman, Niklas, *Društveni sistemi: osnovi opšte teorije*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci i Novi Sad, 2001.
- Radić Milosavljević, Ivana, “Change in the EU accession approach: A case for a flexible membership”, in: Hana Semanić (ed.), *Western Balkans between Internal Transitions and the European Integration Process*, Center for European Neighborhood Studies (CENS), Central European University, 2017, pp. 51–61.
- Radić Milosavljević, Ivana, „Sukob stabilnosti i demokratije u procesu evropske integracije Republike Srbije”, u: Marko Simendić (ur.), *Demokratski otpori normalizaciji autoritarizma u Evropi*, Udruženje za političke nauke Srbije i Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2017, str. 257–271.
- Radić Milosavljević, Ivana, „Uticaj krize na politizaciju pitanja proširenja Evropske unije”, u: Slobodan Samardžić i Ivana Radić Milosavljević (urs), *Evropska unija: nove i stare dimenzije krize*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2016, str. 93–102.
- Schimmelfennig, Frank, Leuffen, Dirk and Rittberger, Berthold, “The European Union as a System of Differentiated Integration: Interdependence, Politicization and Differentiation”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 6, 2015, pp. 764–782.

Dokumenti:

- “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans”, European Commission, COM(2018) 65 final, 06/12/2018.

“Conclusions of the Presidency”, European Council, Copenhagen, 21–22 June 1993,
<https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>, 12/02/2019.

“European Parliament recommendation of 29 November 2018 to the Council, the Commission and the Vice-President of the Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy on Defence of academic freedom in the EU’s external action”, European Parliament, (2018/2117(INI)), www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP// NONSGML+TA+P8-TA-2018-0483+0+DOC+PDF+V0//EN, 08/01/2019.

“White Paper on the Future of Europe: Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025”, European Commission, COM(2017)2025, 1 March 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf.

Medijski izvori:

„Kompromisno rešenje EU – Srbija otvorila dva poglavlja”, *Euractiv*, <http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/13328-kompromisno-reenje-eu-srbija-otvorila-dva-poglavlja>, 11/12/2018.

Ivana RADIĆ MILOSAVLJEVIĆ

**PROBLEMS OF THE EUROPEAN UNION AND ITS CANDIDATE COUNTRIES'
MUTUAL RELATIONS AND FLEXIBLE ACCESSION AS A POSSIBLE WAY OF
REVIVING THE ENLARGEMENT POLICY**

Abstract: The article deals with the problem of the Western Balkans countries' accession and association process impasse. The author finds the key causes of this problem in the very nature of an asymmetric relationship between the EU and these countries with the Stabilization and Association Process laying in its core. Both sides have contributed to this problem: the EU with its overambitious approach to the region, vaguely defined and ever-changing criteria, but also the countries participating in the Process with their uncritical approach to the possible membership, unclearly defined interests and aims, slow reforms, and weak democratic tradition. For the process to be successfully continued, the author discusses the idea of its substantial remodeling towards a flexible process. In light of the frequent discussions about the possible moving of the European integration towards more differentiation, the process of flexible association or accession would enable EU membership only in selected policy areas. The policy areas would be chosen in accordance with the previously clearly defined and thoroughly analyzed interests and capabilities of the candidate and potential candidate countries. The author argues that the association/accession process should be separated as much as possible from the political conditioning in order to decrease the possibility of taking arbitrary decisions on whether the countries have advanced in the process or not. For the Western Balkan countries, this kind of less demanding process would be easier to accomplish and would allow more autonomy in choosing areas of integration and pace of accommodation. For the EU member states, it would provide a way to regain the credibility of its once most successful foreign policy activity.

Key words: accession, impasse, European Union, Western Balkans, flexibility, differentiated integration.

Ograničenja transformativne moći Evropske unije i Zapadni Balkan

Maja KOVAČEVIĆ¹

Apstrakt: Rad analizira Zapadni Balkan u kontekstu evointegracija kao inspiritivan slučaj za izučavanje transformativne moći Evropske unije. Autorka polazi od teze da je Evropska unija jedinstven akter u regionu Zapadnog Balkana, jer bezmalo tri decenije primenjuje vrlo širok spektar spoljnopoličkih instrumenata i sprovodi politiku proširenja kao njen najuspešnije sredstvo. Izučavanje transformativne moći Evropske unije u odnosu na treće zemlje i njen uticaj na političke i ekonomski reforme u tim zemljama je naročito bilo podstaknuto neospornim uspehom koji je politika proširenja imala vršeći uticaj na proces tranzicije zemalja Centralne i Istočne Evrope. Međutim, ovaj uspeh nije ponovljen u slučaju zemalja Zapadnog Balkana, posebno kada je reč o procesu demokratizacije. Osnovna teza ovog rada je da je transformativna moć Evropske unije suočena sa ozbiljnim ograničenjima, kako u odnosu na zemlje Evropske politike susedstva, tako i na zemlje članice, i najzad i na zemlje Zapadnog Balkana. Iako su brojni faktori doprineli usporenoj evropeizaciji regionala, ovaj rad ističe uticaj tzv. bezbednost-demokratizacija dileme zbog koje Evropska unija daje prioritet bezbednosti, a ne procesu demokratizacije na Zapadnom Balkanu. Na delu je paradoks da zemlje regionala, iako obuhvaćene politikom proširenja Evropske unije i već gotovo 20 godina podvrgnute procesu evropeizacije, od 2010. godine beleže pad u Indeksu demokratije organizacije *Freedom House*.

Ključne reči: Evropska unija, transformativna moć, Zapadni Balkan, demokratizacija, politika susedstva Evropske unije.

¹ Autorka je vanredni profesor na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu.
E-pošta: maja.kovacevic@fpn.bg.ac.rs

Evropska unija je uticajan akter u regionu Zapadnog Balkana gde je od početka devedesetih godina prošlog veka primenjivala širok spektar spoljnopolitičkih instrumenata – diplomatske i trgovinske mere, finansijsku pomoć, civilne i vojne misije – a kasnije i politiku proširenja, koja predstavlja njen najuspešnije spoljnopolitičko sredstvo. Snažna uloga Evropske unije čini Zapadni Balkan regionom u kojem bi se očekivalo da transformativna moć Unije bude najjača. Međutim, uspeh ostvaren u odnosu na zemlje Centralne i Istočne Evrope nije ponovljen na Zapadnom Balkanu. To je rezultat delovanja brojnih faktora, od kojih se u ovom radu izdvajaju dva: globalna kriza transformativne moći EU i dominacija bezbednosnih interesa na Zapadnom Balkanu, koja čini da demokratska tranzicija regiona bude u drugom planu. Rad je podeljen u tri dela. Prvi deo je posvećen konceptu transformativne moći Evropske unije, dok se u drugom delu rada razmatraju ograničenja na koja ova moć nailazi kako u odnosu na zemlje obuhvaćene Evropskom politikom susedstva, tako i u odnosu na zemlje članice. Treći deo rada je posvećen ograničenjima transformativne moći Evropske unije na Zapadnom Balkanu. Brojni faktori su doprineli usporenoj evropeizaciji zemalja Zapadnog Balkana: postkonfliktna društva, slabe države koje karakteriše nedostatak pravne države, rašireni organizovani kriminal i korupcija, nelegitimne institucije, slabi upravljački kapaciteti, osporavanje državnosti itd. Ne umanjujući značaj navedenih faktora, ovaj rad ističe uticaj tzv. bezbednost-demokratizacija dileme zbog koje Unija daje prioritet bezbednosti, a ne procesu demokratizacije zemalja regiona.

Evropska unija i koncept transformativne moći

Nedvosmisleni uspeh politike proširenja i delovanja Evropske unije u usmeravanju tranzicije zemalja Centralne i Istočne Evrope podstakao je istraživanja transformativne moći Evropske unije u odnosu na zemlje kandidate i uticaja na njihove političke i ekonomske reforme tokom procesa pristupanja,² kao i mehanizma 'evropeizacije', odnosno uticaja Unije na domaće strukture zemalja kandidata i njihove razloge za povinovanje uslovima koje je Unija postavljala.³ Ova

² Opširnije u: Heather Grabbe, *The EU's Transformative power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, New York, 2006.

³ Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe", *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 4, 2004, pp. 661–679; Frank Schimmelfennig, "The International Promotion of Political Norms in Eastern Europe: a Qualitative Comparative Analysis", *Central and Eastern Europe Working Paper*,

istraživanja su utvrdila više faktora od kojih zavisi uticaj koji Evropska unija ostvaruje, a dva najznačajnija su troškovi prilagođavanja i spoljni pritisak Unije na vlade trećih zemalja da se povicaju njenim zahtevima, pritisak koji je uglavnom zasnovan na doslednoj primeni politike uslovljavanja. Na uticaj koji Evropska unija ostvaruje utiču i unutrašnji faktori u trećim zemljama, faktori kao što su veto igrači, tzv. *norm entrepreneurs* i formalne ili neformalne institucije.⁴ Unija je ojačala liberalne reformske snage u postkomunističkim zemljama doprinoseći kredibilnom perspektivom članstva da političke stranke u ovim zemljama vremenom članstvo u Evropskoj uniji učine sastavnim delom izbornih programa.⁵ Evropska unija nije obezbeđivala samo tehničku i finansijsku pomoć, već je davala i legitimitet zemljama koje su bile u procesu pristupanja da sprovode promene, a snažan unutrašnji konsenzus po pitanju članstva u Uniji u ovim zemljama je omogućio donosiocima odluka da oslabe veto igrače.⁶ Transformativna moć Evropske unije u zemljama kandidatima u velikoj meri zavisi od kredibiliteta uslovljavanja: uslovi moraju biti jasni, a ne podložni različitim tumačenjima, ali moraju biti i formalni, odnosno obavezivati samu Uniju.⁷ Uspešna evropeizacija zemalja Centralne i Istočne Europe se, i pored visokih troškova prilagođavanja zbog neusklađenosti politika i institucija ovih zemalja sa standardima Evropske unije, uglavnom objašnjava značajnim pritiskom na prilagođavanje vršenim kroz uslovljavanje i slabošću domaćih veto igrača.⁸

No. 61, 2005, Center for European Studies at Harvard University, <http://aei.pitt.edu/9272/1/Schimmelfennig.pdf>; Heather Grabbe, *The EU's Transformative power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, op. cit.; Milada Anna Vachudova, "Democratization in Postcommunist Europe: Illiberal Regimes and Integration after Communism", *Working Paper Series*, No. 139, 2006, Center for European Studies at Harvard University, <https://core.ac.uk/download/pdf/148847676.pdf>.

⁴ Veto igrači su akteri čija je saglasnost neophodna za pomenu *status quo-a*. Videti: Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe", op. cit., p. 674.

⁵ Milada Anna Vachudova, "Democratization in Postcommunist Europe: Illiberal Regimes and Integration after Communism", op. cit., p. 2.

⁶ Tanja Börzel, "When Europeanization Hits Limited Statehood: The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe", *KFG Working Paper*, No. 30, September 2011, http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_30.pdf, p. 7.

⁷ Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe", op. cit., p. 673.

⁸ Tanja Börzel, "When Europeanization Hits Limited Statehood: The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe", op. cit.

Pored izučavanja uticaja Evropske unije na zemlje kandidate na članstvo, pokretanje ambiciozne Evropske politike susedstva je dovelo do istraživanja transformativne moći i u odnosu na države koje nisu obuhvaćene politikom proširenja. Evropska unija je pred veliko proširenje 2004. godine počela da razmatra posledice koje će to proširenje imati po zemlje nečlanice sa kojima će se graničiti. Pripreme za proširenje su uticale na posvećivanje veće pažnje potencijalno nestabilnim tačkama na istoku Evrope, a istovremeno je bilo potrebno napraviti ravnotežu između pojačanog interesovanja za istok i skromnih dometa tzv. Mediteranske politike Evropske unije. U tom kontekstu je 2004. godine pokrenuta Evropska politika susedstva (*European Neighbourhood Policy*) kao instrument ostvarivanja bližih odnosa sa zemljama susedima na istoku i jugu. Najvažniji ciljevi Evropske politike susedstva bili su ostvarivanje prosperiteta, stabilnosti i bezbednosti na granicama, da se kroz saradnju i partnerstvo stvori oblast zajedničkih vrednosti i prosperiteta, približavajući ove zemlje Evropskoj uniji koliko god je to moguće bez članstva, što treba da dovede do čvršćeg ekonomskog povezivanja, bliskih političkih i kulturnih odnosa, i zajedničke odgovornosti za stabilnost i sprečavanje sukoba.⁹ Zajedničke vrednosti obuhvataju demokratiju i ljudska prava, vladavinu prava, dobro upravljanje (*good governance*), tržišnu ekonomiju i održivi razvoj. Ovakvim povezivanjem je trebalo obezbediti da nove granice Evropske unije ne postanu linije razdvajanja, ali i više od toga, „značajan stepen ekonomski i političke integracije“ zemalja obuhvaćenih Evropskom politikom susedstva.¹⁰ Sama Unija je kao svoj zadatak postavila da da poseban doprinos stabilnosti i dobrom upravljanju u neposrednom susedstvu i doprinese stvaranju kruga dobro upravljenih država na istoku Evropske unije i u Mediteranu.¹¹

Sveobuhvatna politika susedstva je trebalo da objedinji različite segmente spoljnog delovanja Evropske unije, obezbeđujući tako njeno koherentno i efikasno globalno delovanje.¹² Otuda je Evropska politika susedstva obuhvatala širok spektar odnosa sa susedima: od trgovinskih i ekonomskih odnosa, energetskih kao i pitanja zaštite životne sredine, saradnje u primeni zajedničke spoljne i bezbednosne politike Evropske unije (uključujući saradnju regionalnih partnera u inicijativama za sprečavanje sukoba ili vezanih za oružje za masovno uništenje), do pitanja

⁹ "European Neighbourhood Policy Strategy Paper", European Commission, Brussels, COM(2004) 373 final, 12 May 2004, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2004_communication_from_the_commission_-_european_neighbourhood_policy_-_strategy_paper.pdf.

¹⁰ Ibid., p. 5.

¹¹ Ibid., p. 8.

¹² Ibid., p. 6.

pravosudja i unutrašnjih poslova kao što su borba protiv organizovanog kriminala ili protiv terorizma.¹³ Najzad, Evropska politika susedstva je trebala da ojača doprinos Evropske unije rešavanju regionalnih sporova.¹⁴

Inspirisana uspehom svoje transformativne moći u odnosu na zemlje Centralne i istočne Europe, Evropska politika susedstva, koja u suštini podrazumeva bilateralne odnose Evropske unije sa svakom od zemalja, preuzeila je instrumente politike proširenja, što se vidi i po načinu na koji su vođeni struktuirani dijalazi o različitim aspektima saradnje. Tako je Evropska komisija pripremala izveštaje o svakoj zemlji (*country reports*) i ocenjivala političku i ekonomsku situaciju, institucionalni i sektorski razvoj, sa procenom na koji način je moguće ojačati odnose sa određenom zemljom. Izveštaji su podnošeni Savetu koji je odlučivao da li da se pristup sledećem stepenu odnosa. Sa svakom zemljom je pregovaran poseban akcioni plan (*ENP Action Plan*) u kojem su bili definisani prioriteti za period od tri do pet godina. Prioriteti su obuhvatili političke reforme, ekonomsku i društvenu saradnju i razvoj, trgovinska pitanja, tržišne i regulatorne reforme, saradnju u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, sektorske politike (transport, energetika, zaštita životne sredine, informaciono društvo itd). Podsticaji koji su nuđeni su obuhvatili veće učešće u programima Evropske unije, finansijsku pomoć, olakšan pristup zajedničkom tržištu i viznu liberalizaciju. Ovakav sistem je omogućavao Uniji da produbljuje odnose uslovljava primenom prioriteta iz akcionih planova, što je predstavljalo svojevrsno implicitno uslovljavanje. Strategija Evropske politike susedstva je predviđala da se, nakon što budu ostvareni ciljevi iz akcionih planova, pristupi pregovaranju sporazuma o pridruživanju koji su trebali da zamene postojeće bilateralne ugovore.¹⁵

Evropska politika susedstva je svakako dala određene rezultate: politički kontakti su intenzivirani i podignuti na viši nivo, finansijska pomoć Unije je povećana, ojačani su ugovorni odnosi potpisivanjem niza sporazuma, stvorena je mreža od skoro sto potkomiteta kroz koje je omogućena redovna komunikacija u nizu oblasti, a došlo je i do porasta trgovinske razmene.¹⁶ Međutim, uticaj Evropske unije ne može se meriti samo resursima koje ona koristi u nekom delu sveta, niti

¹³ Geoffrey Edwards, "The Construction of Ambiguity and the Limits of Attraction: Europe and its Neighbourhood Policy", *European Integration*, Vol. 30, No. 1, 2008, p. 46.

¹⁴ "European Neighbourhood Policy Strategy Paper", op. cit., p. 6.

¹⁵ Maja Kovačević, „Evropska politika susedstva: izneverena očekivanja?”, *Godišnjak Fakultet političkih nauka*, god. VII, br. 9, jun 2013, str. 101–104.

¹⁶ "Taking Stock of the European Neighbourhood Policy", European Commission, COM(2010)207, 12 May 2010, Brussels, www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/depa/dv/depa_20100610_04_/depa_20100610_04_en.pdf.

samo povećanjem trgovinske razmene, već zavisi i od sposobnosti postizanja drugih rezultata, uticaja na političke prilike i proces demokratizacije, reformi i povećanje podrške za vrednosti Evropske unije.¹⁷ Unija nije samo civilna i sila „meke” moći, već i normativna sila, akter spoljne politike koji – bilo zbog uverenja ili zato što nema moć da deluje drugačije – ima za cilj uobličavanje, usaćivanje i širenje pravila i vrednosti u međunarodnim odnosima bez primene sredstava prinude, najčešće kroz ugovorne odnose koje sklapa sa trećim stranama.¹⁸ Podsetimo se najvažnijih ciljeva Evropske politike susedstva: ostvarivanje prosperiteta, stabilnosti i bezbednosti na granicama Unije, stvaranje oblasti zajedničkih vrednosti koje obuhvataju demokratiju i ljudska prava, vladavinu prava, dobro upravljanje, tržišnu ekonomiju, održivi razvoj. Posmatrano iz te perspektive, uticaj Evropske unije na reforme, proces demokratizacije, ili rešavanje sukoba u zemljama Evropske politike susedstva je ograničen.¹⁹ Jedna od protivrečnosti koju je Evropska politika susedstva sadržala od samog početka tiče se pitanja potencijalnog članstva. Za razliku od politike stabilizacije i pridruživanja koja uključuje perspektivu članstva, Evropska politika susedstva predstavlja sve osim članstva, a cilj Evropske unije je bio da, kada je reč o zemljama u istočnom susedstvu koje bi mogle pretendovati na članstvo, zaustavi talas proširenja, istovremeno „ubeđujući svoje nove ‘partnere’ da prihvate liberalizaciju, demokratizaciju i prilagođavanje pravnim tekovinama EU”.²⁰ Upravo je ova primena uslovljavanja iz procesa pristupanja bez jasne perspektive članstva diskutabilna. Postavlja se pitanje: ako Evropska politika susedstva ne sadrži perspektivu članstva, zašto bi zemlje susedi pristajali na uslovljavanje. Nedovoljna delotvornost instrumenata pozajmljenih iz politike proširenja kada se primenjuje prema zemljama koje neće ili ne mogu da postanu članice Evropske unije ukazuje da je Unija precenila svoju transformativnu moć, odnosno uticaj koji može da ostvari samo na osnovu privlačnosti koju za treće zemlje predstavlja produbljivanje odnosa sa Evropskom unijom, što će kasniji događaji i pokazati.²¹

¹⁷ Nicu Popescu and Andrew Wilson, “Turning Presence into Power: Lessons from the Eastern Neighbourhood”, *European Council of Foreign Relations Policy Brief*, No. 31, May 2011, https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR31_ENP_AW.pdf, p. 2.

¹⁸ Ian Manners, “Normative Power Europe: A contradiction in terms?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 20, No. 2, June 2002, pp. 235–258; Ian Manners, „Normative power Europe reconsidered: Beyond the crossroads”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, Issue 2, 2006, pp. 182–199; Helen Sjursen, “What kind of power?”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, Issue 2, 2006, pp. 169–181.

¹⁹ Maja Kovačević, „Evropska politika susedstva: izneverena očekivanja?”, op. cit., str. 114.

²⁰ Geoffrey Edwards, “The Construction of Ambiguity and the Limits of Attraction: Europe and its Neighbourhood Policy”, op. cit., p. 46.

²¹ Maja Kovačević, „Evropska politika susedstva: izneverena očekivanja?”, op. cit., pp. 115–116.

Najzad, transformativna moć Evropske unije se može razmatrati i u kontekstu uticaja koji članstvo vrši na konsolidaciju demokratije u samim zemljama članicama. Smatra se da evropska integracija ostvaruje uticaj i na zemlje članice, što je stanovište blisko socijalnom konstruktivizmu čiji zagovornici smatraju da institucije uobičavaju identitete i interes aktera.²² Prema njihovom mišljenju, evropska integracija vrši transformativni uticaj na državne sisteme, i realno je prihvatići da su se u procesu integracije menjali i identiteti, a time i interesi učesnika u procesu.²³ Ipak, kao što će naredni deo rada pokazati, i u ovom pitanju treba realno sagledati domete transformativne moći Evropske unije.

Globalna kriza transformativne moći Evropske unije

Jačanje bezbednosti u susedstvu Evropske unije bio je jedan od ciljeva Evropske bezbednosne strategije usvojene 2003. godine.²⁴ Čuvena prva rečenica ove strategije da „Evropa nikada nije bila tako prosperitetna, bezbedna ni slobodna”, odražava „Euforiju” koja je vladala na početku 21. veka ostvarivanjem Ekonomskog i monetarne unije i već tada izvesnim velikim proširenjem.²⁵ Osećaj uspeha i optimizma se ogledao ne samo u Evropskoj bezbednosnoj strategiji već i, kao što je pokazano u prvom delu rada, Evropskoj politici susedstva.²⁶ Čini se da Unija nije dovoljno ozbiljno shvatala procene o bezbednosnim pretnjama koje nestabilnost nosi sa sobom, a koje nisu nove. Evropska bezbednosna strategija je još pre 15 godina ukazivala da u većem delu zemalja u razvoju siromaštvo i bolesti dovode do ozbiljnih bezbednosnih izazova, da gotovo tri milijarde ljudi žive sa manje od dva evra dnevno, a da 45 miliona ljudi svake godine umre od gladi i neuhranjenosti, te da je podsaharska Afrika 2003. godine bila siromašnija nego deset godina pre

²² Mark A. Pollack, “International Relations Theory and European Integration”, *European University Institute Working Papers*, RCS No. 2000/55, <http://hamdoucheriad.yolasite.com/resources/international%20relation%20theory%20and%20european%20integration.pdf>, p. 14.

²³ Thomas Christiansen, Knud Erik Jorgensen, Antje Wiener, “The social construction of Europe”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, Issue 4, 1999, p. 529.

²⁴ “European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World”, Brussels, 12 December 2003, <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>, p. 7

²⁵ Ibid., p. 1; Nathalie Tocci, “The Neighbourhood Policy is Dead – What’s Next for European Foreign Policy Along its Arc of Instability?”, *IAI Working Papers*, 14/16, November 2014, <https://www.files.ethz.ch/isn/186137/iaiwp1416.pdf>, p. 1.

²⁶ Stefan Lehne, “Is There Hope for EU Foreign Policy?”, *Carnegie Europe*, 5 December 2017, <https://carnegieeurope.eu/2017/12/05/is-there-hope-for-eu-foreign-policy-pub-74909>, 30/01/2018.

toga, kao i da je određen broj zemalja i regionala zarobljen u ciklusu sukoba, nebezbednosti i siromaštva.²⁷ Takođe, Strategija je najveće pretnje po bezbednost Evropske unije prepoznala u terorizmu (označavajući Uniju kao potencijalnu metu i kao bazu terorista), širenju oružja za masovno uništenje, regionalnim sukobima (apostrofirajući, između ostalog, Bliski Istok i vezu između regionalnih sukoba, ekstremizma, terorizma, neuspelih država i organizovanog kriminala), neuspelim državama kao alarmantnom fenomenu i u organizovanom kriminalu.²⁸ Za manje od deset godina doći će do ubrzanog pogoršanja bezbednosne situacije kako u južnom, tako i istočnom susedstvu i umesto u „krugu prijatelja”, Evropska unija će se naći u „vatrenom obruču”. Arapsko proleće, nestabilnost i sukobi koji su usledili, kao i kriza u Ukrajini i odbijanje pojedinih zemalja istočnog susedstva da se dublje angažuju u okviru Evropske politike susedstva, stvorili su „savršenu olju” za Uniju.²⁹ U kojoj meri je ova savršena oluja opasna po samu Evropsku uniju pokazuje primer današnje Libije kao neuspele države i centra za prevoz migranata tzv. Mediteranskom rutom, mada ne treba zaboraviti ni neslavnu ulogu država članica Unije u pokušaju da 2011. godine odgovore na izbijanje krize u ovoj zemlji.³⁰

Ozbiljnost krize će dovesti do promene autopercepcije Evropske unije kao međunarodnog aktera.³¹ Takođe, primoraće je da 2015. godine redefiniše Evropsku politiku susedstva, priznajući da „EU ne može sama da reši brojne izazove u regionu i da postoje granice njene moći“.³² Ne poričući dugoročni angažman u susedstvu, Unija priznaje da mora da odgovori na neposredne potrebe i da je u narednih tri do pet godina najozbiljniji izazov obezbediti stabilnost u susedstvu, zbog čega će nastojati da utiče na faktore koji dovode do nestabilnosti kao što su siromaštvo, nejednakost, osećaj nepravde, korupcija, slab ekonomski i društveni razvoj, kao i nedostatak prilika, naročito za mlade. Svi navedeni faktori povećavaju rizik od

²⁷ „European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World”, op. cit., p. 2.

²⁸ Ibid., pp. 3–4.

²⁹ Nathalie Tocci, “The Neighbourhood Policy is Dead. What’s Next for European Foreign Policy Along its Arc of Instability?”, op. cit., p. 1.

³⁰ Videti šire: Maja Kovačević, “European Union’s Common Security and Defence Policy Operations in the Mediterranean: Missions Impossible”, *Serbian Political Thought*, Year X, Vol. 18, No. 2, 2018, pp. 89–103.

³¹ Stefan Lehne, “Is There Hope for EU Foreign Policy?”, op. cit.

³² „Review of the European Neighbourhood Policy”, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, JOIN(2015) 50 final, 18 November 2015, Brussels, http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf, p. 2.

radikalizacije i nekontrolisanih migracija.³³ Umesto uslovljavanja po modelu politike proširenja, Evropska unija je usvojila fleksibilniji pristup koji podrazumeva diferencirana partnerstva, uspostavljanje manjeg broja prioriteta koji treba da budu zajednički definisani sa svakom od zemalja susedstva ponaosob i koji treba da odražavaju različite ambicije, sposobnosti i interes, a odustaje se i od prakse istovremenog objavljuvanja izveštaja o napretku zemalja susedstva.³⁴ Ove promene pokazuju da Evropska unija, umesto ranijeg nastojanja da oblikuje okruženje prema sopstvenoj slici, sada nastoji da spreči prelivanje nestabilnosti na svoju teritoriju.³⁵ Međutim, paradoksalno je da je odgovor Evropske unije na rastuće bezbednosne izazove bio u tome da snizi ambicije svoje spoljne politike: od nastojanja da transformiše zemlje u susedstvu u demokratije sa tržišnom ekonomijom i vladavinom prava, do stabilnosti kao glavnog spoljnopoličkog prioriteta.³⁶ Ovo se ogleda ne samo u reviziji Evropske politike susedstva, već je deo i nove strategije spoljne i bezbednosne politike Evropske unije koja promoviše principijelni pragmatizam kao vodilju budućeg spoljnog delovanja.³⁷ Sada je cilj Evropske unije da ojača otpornost (*resilience*) u okruženju, a otpornost se definiše kao sposobnost država i društava da se reformišu i time izbegnu ili se oporave od unutrašnjih i spoljnih kriza.³⁸ Ne samo da je ovako široko shvaćena otpornost podložna različitim tumačenjima i osporavanjima, na primer da je reč o strategiji kojom se odgovornost prebacuje na slabije i siromašnije koje će međunarodna zajednica ohrabrvati i nadzirati, već i principijelni pragmatizam kao nova paradigma spoljne politike Evropske unije može izazvati više problema nego ih rešiti: ako će Unija delovati u skladu sa principima koji obuhvataju univerzalne vrednosti, kako će primenjivati pragmatizam, a ako se od slučaja do slučaja bude opredeljivala za jedno ili drugo to može dovesti do još više kritika o dvostrukim standardima, dodatno slabeći Evropsku uniju na međunarodnoj sceni i narušavajući njen identitet kao normativnog aktera.³⁹

Da je transformativna moć Evropske unije suočena sa ozbiljnim ograničenjima ne pokazuje samo razvoj prilika u susedstvu već i u pojedinim zemljama članicama

³³ Ibid., pp. 3–4.

³⁴ Ibid., pp. 4–5.

³⁵ Stefan Lehne, “Is There Hope for EU Foreign Policy?”, op. cit.

³⁶ Ibid.

³⁷ “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, June 2016, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf, p. 16.

³⁸ Ibid., p. 23.

³⁹ Jonathan Joseph, “Governing Through Failure and Denial: The New Resilience Agenda”, *Millennium*, Vol. 44, No. 3, 2016, p. 371; Ana Juncos, “Resilience as the new EU foreign policy paradigm: A pragmatist turn?”, *European Security*, Vol. 26, No. 1, 2017, p. 2.

Unije. Da li članstvo u Evropskoj uniji garantuje konsolidaciju demokratije i vladavine prava u zemljama članicama? Optimistično shvatanje „demokratizacije putem integracije” je evropsku integraciju videlo kao preplitanje procesa demokratske transformacije i reformi koje se preduzimaju u procesu pristupanja Evropskoj uniji.⁴⁰ S jedne strane, političko uslovljavanje je bilo ključno za promene u zemljama kandidatima i perspektiva članstva u Evropskoj uniji je delovala i kao podsticaj za demokratizaciju i kao zaštita od propadanja političkih reformi.⁴¹ S druge strane, samo pristupanje Evropskoj uniji je bilo viđeno kao indikator postignute konsolidacije ovih zemalja i njihovih političkih sistema.⁴² Ipak, uprkos ukupnoj oceni o uspešnoj ulozi koju je uslovljavanje u oblasti demokratizacije imalo u političkoj transformaciji u zemljama kandidatima, efektivnost ovog uslovljavanja je bila predmet debate.⁴³ Na osnovu komparativnog istraživanja procesa evropeizacije zemalja Centralne i Istočne Evrope, Šimelfenig i Sedelmajer (Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier) ukazivali su da uslovljavanje u oblasti demokratizacije ima slabiji uticaj u poređenju sa uslovljavanjem u više tehničkim oblastima pravnih tekovina Evropske unije.⁴⁴ Pojedini autori su izražavali sumnju da li će nakon pristupanja biti održive demokratske reforme usvojene pod pritiskom, strahujući da može doći do nazadovanja u najosetljivijim reformama nakon što zemlja ostvari cilj da postane članica Unije.⁴⁵ Istraživanje Aline Mungiu Pipidi (Alina Mungiu-Pippidi) pokazalo je

⁴⁰ Antoaneta Dimitrova, Geoffrey Pridham, “International Actors and Democracy Promotion in Central and Eastern Europe: The Integration Model and its Limits”, *Democratization*, Vol. 11, No. 5, 2004, p. 91.

⁴¹ Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, “Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe”, op. cit.

⁴² Wolfgang Merkel, “Plausible Theory, Unexpected Results: The Rapid Democratic Consolidation in Central and Eastern Europe”, *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2, 2008, pp. 11–29; Arista Maria Cirtautas, Frank Schimmelfennig, “Europeanisation Before and After Accession: Conditionality, Legacies and Compliance”, *Europe-Asia Studies*, Vol. 62, No. 3, 2010, pp. 421–441.

⁴³ Rachel A. Epstein, Ulrich Sedelmeier, “Beyond conditionality: International institutions in postcommunist Europe after enlargement”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, Issue 6, 2008, pp. 795–805; Gergana Noutcheva, “Fake, partial and imposed compliance: The limits of the EU’s normative power in the Western Balkans”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, Issue 7, 2009, pp. 1065–1084; Tina Freyburg, Solveig Richter, “National identity matters: The limited impact of EU political conditionality in the Western Balkans”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, No. 2, 2010, pp. 263–281.

⁴⁴ Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, “Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe”, op. cit.

⁴⁵ Antoaneta Dimitrova, Geoffrey Pridham, “International Actors and Democracy Promotion in Central and Eastern Europe: The Integration Model and its Limits”, op. cit; Antoaneta Dimitrova, “The New Member States of the EU in the Aftermath of Enlargement: Do New European Rules

da članstvo u Evropskoj uniji nije garancija da će se upravljanje u zemlji članici poboljšati, te da većina zemalja Centralne i Istočne Evrope ni u procesu pristupanja nije mnogo napredovala u oblasti dobrog upravljanja, a da su nakon toga zemlje mahom stagnirale.⁴⁶

Sve to se dešavalo uprkos naporima Evropske unije da jača dobro upravljanje i značajnom mestu koje su u pregovorima o pristupanju imala pitanja kao što su reforma pravosuđa, javne uprave, struktura odlučivanja itd. Uslovljavanje vezano za ova pitanja je bilo snažno (naročito za Bugarsku i Rumuniju), a Evropska komisija je uložila znatne napore i sredstva u nastojanju da podrži reforme u ovim oblastima, ali je sve to imalo malo uticaja na upravljanje u zemljama Centralne i Istočne Evrope, baš kao što članstvo u Evropskoj uniji u dužem vremenskom periodu nije uspelo da znatno izmeni upravljanje u Italiji i Grčkoj.⁴⁷ Slučaj Bugarske i Rumunije pokazuje da sada i zemlje članice mogu biti podvrgnute pojačanom nadzoru u oblasti vladavine prava kakav je ranije primenjivan samo na zemlje kandidate. Dve zemlje su nakon prijema u članstvo 2007. godine podvrgnute primeni tzv. Mehanizma saradnje i provere (*Mechanism of Cooperation and Verification*) kao instrumenta za nastavak nadzora nad procesom reformi u oblastima pravosuđa, borbe protiv korupcije i, u slučaju Bugarske, borbe protiv organizovanog kriminala.

Da članstvo u Evropskoj uniji više nije garant konsolidacije demokratije pokazuju i izveštaji *Freedom House*-a, prema kojima je konsolidacija demokratskih institucija na prelazu 20. u 21. vek u evropskim postkomunističkim zemljama zaustavljena, a u pojedinim slučajevima je došlo i do nazadovanja.⁴⁸ Pad vrednosti indeksa demokratije ove organizacije beleže sve zemlje Centralne Evrope (Bugarska, Češka, Mađarska, Poljska, Rumunija, Slovačka, Slovenija) od 2008. godine, a do najvećih nazadovanja je došlo u oblasti medija, pravosuđa i funkcionisanja nacionalnih demokratskih institucija kao što su parlamenti ili institucija predsednika. Mađarska i Bugarska se više ne smatraju konsolidovanim, već delimično konsolidovanim demokratijama, Poljska je blizu da napusti kategoriju konsolidovane demokratije, sa najvećim padom od kad se vrši određivanje indeksa, dok su Hrvatska i Rumunija

“Remain Empty Shells?”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, Issue 1, 2010, pp. 137–148; Ulrich Sedelmeier, “Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 1, 2014, pp. 105–121.

⁴⁶ Alina Mungiu-Pippidi, “The Transformative Power of Europe Revisited”, *Journal of Democracy*, Vol. 25, No. 1, January 2014, pp. 20–32.

⁴⁷ Ibid., pp. 20–21.

⁴⁸ “Nations in Transit 2018: Confronting Illiberalism”, Freedom House, 2018, https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_NationsInTransit_Web_PDF_FINAL_2018_03_16.pdf, p. 3.

delimično konsolidovane demokratije.⁴⁹ U najnovijem izveštaju iz 2019. godine Mađarska se više ne smatra slobodnom već delimično slobodnom zemljom.⁵⁰

Upravo su Mađarska i Poljska u središtu debate u Evropskoj uniji da li će biti predmet pokretanja člana 7 Ugovora o Evropskoj uniji. Reč je o proceduri koja ima za cilj da zaštitи poštovanje vrednosti na kojima je zasnovana Evropska unija, a koje su prvi put taksativno navedene u Ugovoru iz Amsterdama.⁵¹ Predviđajući još tada mogućnost da bi u novoprimaljenim članicama moglo doći do narušavanja ovih vrednosti, Ugovorom iz Amsterdama je uvedena i procedura za izricanje sankcija u slučaju da neka zemљa članica ne poštuje vrednosti na kojima je Unija zasnovana. Danas član 2 Ugovora o Evropskoj uniji određuje da je Unija zasnovana na vrednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava lica koja pripadaju manjinama. Ove vrednosti su zajedničke za zemљe članice u društvu u kojem preovlađuju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost između muškaraca i žena.⁵²

Danas procedura sankcionisanja zemљe članice koja ne poštuje vrednosti na kojima je zasnovana Unija obuhvata tri segmenta: utvrđivanje jasnog rizika od ozbiljnog kršenja vrednosti iz člana 2, proceduru kojom se utvrđuje postojanje ozbiljnog narušavanja vrednosti i izricanje sankcija.⁵³ U sva tri slučaja je teško postići većine koje propisuje Ugovor, a koje se kreću od četiri petine u Savetu do jednoglasnosti u Evropskom savetu, uz saglasnost Evropskog parlamenta. Zemљa koja je u pitanju ne učestvuje u glasanju, niti se računa u obračunu kvalifikovane većine, Evropski parlament odlučuje dvotrećinskom većinom, dok pri odlučivanju o izricanju sankcija Savet mora da postigne kvalifikovanu većinu od najmanje 72

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ "Freedom in the World 2019", Freedom House, 2019, https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019_FH_FITW_2019_Report_ForWeb-compressed.pdf, p. 13.

⁵¹ "Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts", *Official Journal of the European Communities*, C 340, 97/C340/01, 10 November 1997, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL&from=EN>, pp. 1–144; "Consolidated version of the Treaty on European Union", Article 6, *Official Journal of the European Communities*, C 340, 97/C340/02, 10 November 1997, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL&from=EN>, pp. 145–172.

⁵² "Consolidated version of the Treaty on European Union", *Official Journal of the European Union*, C 202, 2016/C 202/01, 7 June 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=EN>, pp. 13–388.

⁵³ Ibid.

odsto članica koje predstavljaju najmanje 65 odsto stanovništva.⁵⁴ Ovako složena procedura se često naziva „nuklearnom opcijom”, jer se smatra da je u praksi izuzetno teško primeniti proceduru i da bi rezultati njene primene bili poražavajući po EU, premda su ovakva viđenja sve više predmet debate.⁵⁵ U decembru 2017. godine Evropska komisija je po prvi put pokrenula proceduru iz člana 7, upućujući Savetu obrazložen predlog za donošenje odluke o postojanju jasnog rizika ozbiljnog kršenja vladavine prava u Poljskoj.⁵⁶ U septembru 2018. godine Evropski parlament je izglasao predlog Savetu da utvrdi da li u Mađarskoj postoji jasan rizik kršenja vrednosti na kojima je zasnovana Evropska unija.⁵⁷ Iako je teško očekivati da će doći do izricanja sankcija Poljskoj ili Mađarskoj, ovakav razvoj događaja svakako potvrđuje da tezu o demokratizaciji putem integracije ne treba precenjivati.

Ograničenja transformativne moći Evropske unije na Zapadnom Balkanu

I pored značaja koje ima istraživanje transformativne moći Evropske unije u njenom susedstvu ili u odnosu na zemlje članice, Zapadni Balkan predstavlja verovatno najinspirativniji slučaj za istraživanje ove moći zato što je Unija jedinstven akter u regionu, akter koji je primenjivao, a to čini i danas, širok spektar svojih spoljnopoličkih instrumenata. Instrumenti obuhvataju kako klasične diplomatske mere, tako i trgovinske instrumente (autonomne trgovinske mere), sporazume o pridruživanju, finansijsku (programe CARDS, IPA i IPA II u okviru koje je za period 2014–2020. predviđeno 11,7 milijardi evra) i makro-finansijsku pomoć. Evropska unija u regionu deluje i preko specijalnih predstavnika za Bosnu i Hercegovinu i Kosovo, a kada se uračunaju i prethodne funkcije specijalnih predstavnika za Makedoniju, Pakt za stabilnost Jugoistočne Evrope i nekadašnju Saveznu Republiku

⁵⁴ Članovi 354 i 238 (3b) Ugovora o EU.

⁵⁵ Videti šire: Dmitry Kochenov, “Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU”, *European University Institute Working Paper LAW*, 2017/10, [⁵⁶ “Rule of Law: European Commission refers Poland to the European Court of Justice to protect the independence of the Polish Supreme Court”, European Commission, Brussels, 24 September 2018, \[http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5830_en.htm\]\(http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5830_en.htm\).](https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=960005113067064008082113091121104109059089000008089092099122116027097016098127104127030011115015021039045007125025004017089104045020040060065102087088108003124097000028057009080068030068114065003127113029021073103003127003110125111010010118065100119&EXT=pdf.</p>
</div>
<div data-bbox=)

⁵⁷ Ibid.

Jugoslaviju, od 1998. godine je u regionu delovao 21 visoki predstavnik od ukupno 53 koliko je Evropska unija do sada imala.⁵⁸ Zapadnoevropska unija (*Western European Union*) i Evropska unija su od početka devedesetih godina prošlog veka sprovele 14 bezbednosnih misija u regionu, od kojih dve – EUFOR ALTHEA BIH i EULEX Kosovo – još uvek deluju. Pored toga, Albanija, Bosna i Hercegovina, Severna Makedonija, Crna Gora i Srbija su obuhvaćene viznom liberalizacijom, a region učestvuje u brojnim programima kao što su *Horizon 2020*, *Erasmus+* itd. Zemlje regiona sarađuju i sa agencijama Unije kao što su EUROPOL, FRONTEX i druge, a Srbija sarađuje i sa Evropskom agencijom za odbranu (*European Defence Agency*). Najzad, ali i najvažnije, region je obuhvaćen politikom proširenja, njenom najuspešnijom spoljnom politikom u okviru koje je njena transformativna moć najjača.

Zato nije iznenadujuće što je pokretanje Procesa stabilizacije i pridruživanja, kao dominantnog političkog okvira za region Zapadnog Balkana od 1999. godine, dovelo do visokih očekivanja imajući u vidu prethodni uspeh transformativne moći Evropske unije u zemljama Centralne i Istočne Europe.⁵⁹ Uprkos snažnom angažmanu Unije, transformacija zemalja Zapadnog Balkana je spora. Dok su zemlje Centralne i Istočne Europe postale članice samo 15 godina nakon pada Berlinskog zida, zemlje Zapadnog Balkana su ušle u dvadesetu godinu primene politike stabilizacije i pridruživanja, a samo je Hrvatska postala članica. Brojni faktori su uticali na usporenju evropeizaciju zemalja Zapadnog Balkana: komunističko nasleđe i nedostatak raskida sa komunističkom prošlošću, nedovoljno razvijene institucije, slabi pravosudni sistemi, te otvorena pitanja postkonfliktnih društava.⁶⁰ Najveći izazov za region je postala slabost država koja podrazumeva nedostatak vladavine prava, razvijeni organizovani kriminal, rasprostranjena korupcija, slabe prodemokratske reformske koalicije, kao i nelegitimne institucije.⁶¹ Dodatni problem predstavlja osporavanje državnosti – više država u regionu se suočava sa secesionističkim tendencijama, kontroverzama

⁵⁸ "Special Representatives of the European Union since 1996", CVCE, 2016, https://www.cvce.eu/content/publication/2006/11/16/213d1946-0e25-4858-b554-707467db9942/publishable_en.pdf. Videti i: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/3606/EU%20Special%20Representatives, 10/02/2019.

⁵⁹ Arolda Elbasani, "EU enlargement in the Western Balkans: strategies of borrowing and inventing", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 10, No. 3, December 2008.

⁶⁰ Milenko Petrović, "(What about) the Further Enlargement of the EU? In between European Enlargement Fatigue and Balkan Instability Challenges", *Australian and New Zealand Journal of European Studies*, Vol. 1, No. 2, 2009, pp. 39–58; Alina Mungiu-Pippidi, Wim van Meurs, Vladimir Gligorov, *Plan B – B for Balkans: State Building and Democratic Institutions in Southeastern Europe*, Berlin, Nijmegen and Vienna, 2007.

⁶¹ Othon Anastasakis, "The EU's political conditionality in the Western Balkans: Towards a more pragmatic approach", *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 8, No. 4, 2008, p. 371.

po pitanju nacionalnog identiteta, nerešenim graničnim pitanjima, etničkim tenzijama, problemima pomirenja i slabim upravljačkim kapacitetima. Da je proces demokratizacije u zemljama Zapadnog Balkana u dubokoj krizi potvrđuju i izveštaji *Freedom House-a*. Nakon značajnog napretka koji je ostvaren u period između 2004. i 2010. godine, beleži se pad tokom šestogodišnjeg perioda koji će dovesti do toga da prosečan Indeks demokratije na Zapadnom Balkanu 2016. godine bude isti kao što je bio 2004. godine. Sa izuzetkom Albanije, sve zemlje su zabeležile pogoršanje a ne poboljšanje stanja, dok je Srbija 2018. godine zabeležila jedan od najvećih padova ostvarenih u jednoj godini, a njen status je od slobodnog prešao u „delimično sloboden”.⁶² Nijedna od zemalja Zapadnog Balkana se ne smatra konsolidovanom demokratijom, već se radi o delimično konsolidovanim demokratijama (Srbija, Crna Gora), prelaznim vladama ili hibridnim režimima (Albanija, Bosna i Hercegovina, Makedonija).⁶³ I izveštaji Evropske komisije ukazuju na brojne probleme u oblasti vladavine prava, osnovnih ljudskih prava i dobrog upravljanja, borbe protiv rasprostranjene korupcije, snažnog organizovanog kriminala i tzv. zarobljene države (*state capture*).⁶⁴ Takođe, ključni problemi se tiču funkcionalnosti demokratskih institucija, potrebe obezbeđivanja konstruktivnog dijaloga širom političkog spektra a naročito u parlamentima, sprovođenja demokratskih izbora, parlamentarne kontrole koja mora da bude deo političke kulture.⁶⁵

Ne osporavajući uticaj navedenih faktora na usporenju evropeizaciju, teza ovog rada je da je transformativna moć Evropske unije na Zapadnom Balkanu imala slabije dejstvo zato što je pod snažnim uticajem tzv. stabilnost-demokratizacija dileme. Od samog početka primene politike stabilizacije i pridruživanja Evropska unija je imala dvojne ciljeve u regionu – prvo stabilizaciju a potom integraciju, što je ojačalo dilemu: stabilizacija i izgradnja države ili demokratizacija i izgradnja

⁶² "Nations in Transit 2016: Europe and Eurasia Brace for Impact", Freedom House, 2016, https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_NIT2016_Final_FWeb.pdf, p. 2; "Freedom in the World 2019", op. cit., pp. 6, 13.

⁶³ <https://freedomhouse.org/regions/europe>

⁶⁴ "2018 Communication on EU Enlargement Policy", COM(2018) 450 final, European Commission, Strasbourg, 17 April 2018, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417_strategy_paper_en.pdf, p. 2.

⁶⁵ "2018 Communication on EU Enlargement Policy", op. cit., p. 4; "2016 Communication on EU Enlargement Policy", COM(2016) 715 final, European Commission, Brussels, 9 November 2016, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20161109_strategy_paper_en.pdf, pp. 3–6; *Democracy in Progress: Shadow Report on Copenhagen Political criteria in Western Balkans EU Candidate States*, Centar savremene politike, Beograd, 2017, www.balkanfund.org/publib/thinkandlink/Democracy-in-Progress.pdf; Michael Emerson and Gergana Noutcheva, "Political and Economic Governance in the Balkans and Eastern Europe Compared", *CEPS Working Document*, No 2018/06, July 2018.

institucija.⁶⁶ Dajući prioritet efektivnoj vlasti nad demokratskim upravljanjem, Evropska unija je pre doprinela učvršćivanju nedemokratskih i korumpiranih režima nego njihovoj transformaciji.⁶⁷ Uprkos reformama podržanim od strane Evropske unije, sve je širi utisak o jačanju autoritarnih režima na Zapadnom Balkanu kao i rastućoj oligarhizaciji regionala.⁶⁸ S jedne strane, politički lideri u regionu nemaju volje da sprovode reforme koje bi mogle da naškode njihovoj popularnosti i umanje im manevarski prostor, a sa druge, rizičan kompromis između demokratizacije i bezbednosti na koji Evropska unija pristaje je doprineo jačanju autoritarnih tendencija.⁶⁹ Druga posledica ovog kompromisa je nedosledna primena uslovljavanja što je potom doprinelo slabljenju transformativne moći Evropske unije u regionu. Kako navode Tanja Börzel i Bidzina Lebanidze (Tanja Börzel, Bidzina Lebanidze) da bi Evropska unija konzistentno primenjivala uslovljavanje u pogledu demokratizacije, neophodna su dva uslova: postojanje prodemokratskih reformskih koalicija i odsustvo stabilnost-demokratizacija dileme. Ako ni jedan od ova dva uslova nije ispunjen, za očekivati je da će Evropska unija pre delovati kao faktor *status quo*-a nego kao transformativna sila, dajući prioritet (autoritarnoj) stabilnosti pre nego nesigurnoj (demokratskoj) promeni.⁷⁰ Nekonzistentna primena uslovljavanja ne samo da umanjuje transformativnu moć Evropske unije na Zapadnom Balkanu već i narušava međunarodni kredibilitet Unije kao normativne globalne sile.⁷¹ U pojedinim slučajevima Evropska unija je sprovodila striktnu procenu ispunjavanja uslova, dok je u drugim delovala fleksibilnije kako bi izbegla

⁶⁶ Arolda Elbasani, "EU enlargement in the Western Balkans: Strategies of borrowing and inventing", op. cit., p. 299.

⁶⁷ Tanja Börzel, "The noble west and the dirty rest? Western democracy promoters and illiberal regional powers", *Democratization*, Vol. 22, No. 3, 2015, p. 526.

⁶⁸ Francisko de Borja Lasheras, "Return to instability: How migration and great power politics threaten the Western Balkans", *European Council of Foreign Relations Policy Brief*, No. 163, March 2016, https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_163_RETURN_TO_INSTABILITY.pdf, p. 11.

⁶⁹ Zoran Nechev, "Reinstating the Transformative Power of the European Union in the Western Balkans", European Fund for the Balkans Papers Series, October 2016, www.balkanfund.org/publications/other/Reinstating-the-Transformative-Power-of-the-European-Union-in-the-Western-Balkans.pdf, pp. 6, 12.

⁷⁰ Tanja Börzel, Bidzina Lebanidze, "The transformative power of Europe beyond enlargement: The EU's performance in promoting democracy in its neighbourhood", *East European Politics*, Vol. 33, Issue 1, 2017, pp. 17–35.

⁷¹ Tanja Börzel, "When Europeanization Hits Limited Statehood: The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe", op. cit; John O'Brennan, "On the Slow Train to Nowhere? The European Union, 'Enlargement Fatigue' and the Western Balkans", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 19, No. 2, 2014, pp. 221–242.

bezbednosne rizike, utičući na taj način na konzistentnost čitavog procesa.⁷² Čini se da je demokratizacija bila najveća žrtva ovakvog pristupa. Zemlje Zapadnog Balkana su izgubile više od decenije u smislu demokratizacije, dok su u isto vreme ostvarivale sve tešnje veze sa Evropskom unijom, nalazeći se tako u paradoksu da približavanje Uniji nije vezano za napredak u demokratizaciji.⁷³

Kao što smo naveli, demokratije u ovom regionu su slabe, a protivteža kao što su nezavisni mediji i snažne institucije je nedovoljno, dok klijentelizam vezuje mnoge građane za vladajuće elite.⁷⁴ To što nema rata pruža alibi balkanskim „stabilitokratama” da zarobe državne resurse i institucije, a da istovremeno ublaže kritike na svoj račun.⁷⁵ Na delu je tzv. plitka evropeizacija u kojoj su lokalne elite na rečima, ali ne i delima, posvećene evropskoj integraciji. Istovremeno, Evropska unija sprovodi politiku proširenja prema regionu. A zapravo je iza te fasade deklaracija i pregovora „došlo do prečutnog pakta između zemalja članica EU umornih od proširenja i *rent-seeking* elita na Zapadnom Balkanu”.⁷⁶ Međutim, problem je u tome što ovakav pristup od Evropske unije stvara saučesnika u legitimizaciji političkih režima u regionu i umanjuje njenu transformativnu moć, pokazujući da su dve decenije intenzivnog delovanja Unije u regionu imale mali uticaj na demokratiju u zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo. Svakako da trajni mir na Balkanu nije malo postignuće, ali mir bez napretka može da vodi u potencijalno opasnu stagnaciju i jedino održivo rešenje leži u tome da Evropska unija da prioritet nezavisnosti medija, vladavini prava i dobrom upravljanju nad kratkoročnim geopolitičkim ciljevima.⁷⁷

⁷² Othon Anastasakis, “The EU’s political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach”, op. cit., p. 366.

⁷³ “The Crisis of Democracy in the Western Balkans – Authoritarianism and EU Stabilitocracy”, *BIEPAG Policy Paper*, March 2017, Balkans in Europe Policy Advisory Group, www.biepag.eu/wp-content/uploads/2017/03/BIEPAG-The-Crisis-of-Democracy-in-the-Western-Balkans.-Authoritarianism-and-EU-Stabilitocracy-web.pdf, pp. 5–6.

⁷⁴ Ibid., p. 7.

⁷⁵ “Judy Asks: Does the EU Really Care About the Western Balkans?”, Carnegie Europe, 3 May 2017, <https://carnegieeurope.eu/strategic-europe/69846>, 10/02/2019.

⁷⁶ Dimitar Bechev, “The periphery of the periphery: The Western Balkans and the Euro crisis”, *European Council of Foreign Relations Policy Brief*, No. 60, August 2012, https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR60_WESTERN_BALKANS_BRIEF_AW.pdf, p. 6.

⁷⁷ “Nations in Transit 2016: Europe and Eurasia Brace for Impact”, op. cit., p. 14.

Zaključak

Ponesena uspesima koje je postigla početkom ovog veka, EU je precenila svoju transformativnu moć kako u odnosu na potencijalne članice, tako i na zemlje koje nemaju perspektivu članstva. Ovo precenjivanje ju je navelo da postavlja nerealne ciljeve u svom spoljnopolitičkom delovanju i doprinelo širenju iluzija o moći EU. Jedna od ovih iluzija je svakako ta da je moć atraktivnosti EU tolika da može da primenjuje instrumente proširenja i na zemlje koje nemaju perspektivu članstva, da primenom uslovljavanja i politikom "sve osim članstva" može da utiče na sveobuhvatnu transformaciju zemalja u susedstvu. Ova iluzija je razbijena ne samo izbijanjem niza ozbiljnih kriza u južnom i istočnom susedstvu, već i revizijom Evropske susedske politike i spoljnopolitičke strategije i okretanjem principijelnom pragmatizmu. Transformativna moć EU nije dovedena u pitanje samo u odnosu na zemlje koje nemaju perspektivu članstva, već i u odnosu na zemlje članice. Iako pokretanje procedura po članu 7 Ugovora o Evropskoj uniji u odnosu na Mađarsku i Poljsku verovatno neće rezultirati i uvođenjem sankcija ovim dvema zemljama, postavlja se pitanje: ako se u pojedinim zemljama članicama EU 13-14 godina nakon učlanjenja dovode u pitanje vrednosti na kojima je zasnovana EU, šta to govori o njenoj transformativnoj moći? Najzad, treba razvezati još jednu iluziju: da napredak u procesu stabilizacije i pridruživanja, kao i pristupanja Evropskoj uniji istovremeno označava i napredak u procesu demokratizacije. I ovde se nameće pitanje: ako EU tokom 20 godina nije uspela da transformiše male i duboko sa njom povezane zemlje Zapadnog Balkana, kako će uspeti drugde? U zemljama susedstva nije uspela da očuva ni mir, a ni demokratizacija putem integracije nije sasvim sigurna. Zato je značajan korak da ni sama EU više ne precenjuje svoju transformativnu moć, a bitno da to ne rade ni treće zemlje, u ovom slučaju zemlje Zapadnog Balkana. Potrebno je mnogo realnije sagledati proces evropske integracije.

Bibliografija

- Anastasakis, Othon, "The EU's political conditionality in the Western Balkans: Towards a more pragmatic approach", *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 8, No. 4, 2008, pp. 365–377.
- Börzel, Tanja and Lebanidze, Bidzina, "The transformative power of Europe beyond enlargement: The EU's performance in promoting democracy in its neighbourhood", *East European Politics*, Vol. 33, Issue 1, 2017, pp. 17–35.

- Börzel, Tanja, "The noble west and the dirty rest? Western democracy promoters and illiberal regional powers", *Democratization*, Vol. 22, No. 3, 2015, pp. 519–535.
- Christiansen, Thomas, Jorgensen, Knud Erik and Wiener, Antje, "The social construction of Europe", *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, Issue 4, 1999, pp. –.
- Cirtautas, Arista Maria and Schimmelfennig, Frank, "Europeanisation Before and After Accession: Conditionality, Legacies and Compliance", *Europe-Asia Studies*, Vol. 62, No. 3, 2010, pp. 421–441.
- Dimitrova, Antoaneta and Pridham, Geoffrey, "International Actors and Democracy Promotion in Central and Eastern Europe: The Integration Model and its Limits", *Democratization*, Vol. 11, No. 5, 2004, pp. 91–112.
- Dimitrova, Antoaneta, "The New Member States of the EU in the Aftermath of Enlargement: Do New European Rules Remain Empty Shells?", *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, Issue 1, 2010, pp. 137–148.
- Edwards, Geoffrey, "The Construction of Ambiguity and the Limits of Attraction: Europe and its Neighbourhood Policy", *European Integration*, Vol. 30, No. 1, 2008, pp. 45–62.
- Elbasani, Arolda, "EU enlargement in the Western Balkans: strategies of borrowing and inventing", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 10, No. 3, December 2008, pp. 293–307.
- Epstein, Rachel A. and Sedelmeier, Ulrich, "Beyond conditionality: International institutions in postcommunist Europe after enlargement", *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, Issue 6, 2008, pp. 795–805.
- Freyburg, Tina and Richter, Solveig, "National identity matters: The limited impact of EU political conditionality in the Western Balkans", *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, No. 2, 2010, pp. 263–281.
- Grabbe, Heather, *The EU's Transformative power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, New York, 2006.
- Joseph, Jonathan, "Governing Through Failure and Denial: The New Resilience Agenda", *Millennium*, Vol. 44, No. 3, 2016, pp. 370–390.
- Juncos, Ana, "Resilience as the new EU foreign policy paradigm: A pragmatist turn?", *European Security*, Vol. 26, No. 1, 2017, pp. 1–18.
- Kovačević, Maja, "European Union's Common Security and Defence Policy Operations in the Mediterranean: Missions Impossible", *Serbian Political Thought*, Year X, Vol. 18, No. 2, 2018, pp. 89–103.

- Kovačević, Maja, „Evropska politika susedstva: izneverena očekivanja?”, *Godišnjak Fakultet političkih nauka*, god. VII, br. 9, jun 2013, str. 101–104.
- Manners, Ian, “Normative Power Europe: A contradiction in terms?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 20, No. 2, June 2002, pp. 235–258.
- Manners, Ian, „Normative power Europe reconsidered: Beyond the crossroads”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, Issue 2, 2006, pp. 182–199.
- Merkel, Wolfgang, “Plausible Theory, Unexpected Results: The Rapid Democratic Consolidation in Central and Eastern Europe”, *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2, 2008, pp. 11–29.
- Mungiu-Pippidi, Alina, “The Transformative Power of Europe Revisited”, *Journal of Democracy*, Vol. 25, No. 1, January 2014, pp. 20–32.
- Mungiu-Pippidi, Alina, Meurs, Wim van and Gligorov, Vladimir, *Plan B – B for Balkans: State Building and Democratic Institutions in Southeastern Europe*, Berlin, Nijmegen and Vienna, 2007.
- Noutcheva, Gergana, “Fake, partial and imposed compliance: The limits of the EU’s normative power in the Western Balkans”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, Issue 7, 2009, pp. 1065–1084.
- O’Brennan, John, “On the Slow Train to Nowhere? The European Union, ‘Enlargement Fatigue’ and the Western Balkans”, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 19, No. 2, 2014, pp. 221–242.
- Petrovic, Milenko, “(What about) the Further Enlargement of the EU? In between European Enlargement Fatigue and Balkan Instability Challenges”, *Australian and New Zealand Journal of European Studies*, Vol. 1, No. 2, 2009, pp. 39–58.
- Schimmelfennig, Frank and Sedelmeier, Ulrich, “Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 4, 2004, pp. 661–679.
- Sedelmeier, Ulrich, “Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 1, 2014, pp. 105–121.
- Sjursen, Helen, “What kind of power?”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, Issue 2, 2006, pp. 169–181.

Dokumenti:

“Consolidated version of the Treaty on European Union”, *Official Journal of the European Union*, C 202, 2016/C 202/01, 7 June 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=EN>, pp. 13–388.

- “Consolidated version of the Treaty on European Union”, *Official Journal of the European Communities*, C 340, 97/C340/02, 10 November 1997, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL&from=EN>, pp. 145–172.
- “European Neighbourhood Policy Strategy Paper”, European Commission, Brussels, COM(2004) 373 final, 12 May 2004, https://ec.europa.eu/neigh-bourhood-enlargement/sites/near/files/2004_communication_from_the_commission_-european_neighbourhood_policy_-strategy_paper.pdf.
- “European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World”, Brussels, 12 December 2003, <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>.
- “Freedom in the World 2019”, Freedom House, 2019, https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019_FH_FITW_2019_Report_ForWeb-compressed.pdf.
- “Nations in Transit 2018: Confronting Illiberalism”, Freedom House, 2018, https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_NationsInTransit_Web_PDF_FINAL_2018_03_16.pdf.
- “Nations in Transit 2016: Europe and Eurasia Brace for Impact”, Freedom House, 2016, https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_NIT2016_Final_F_Web.pdf.
- “Review of the European Neighbourhood Policy”, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, JOIN(2015) 50 final, 18 November 2015, Brussels, http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf.
- “Rule of Law: European Commission refers Poland to the European Court of Justice to protect the independence of the Polish Supreme Court”, European Commission, Brussels, 24 September 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5830_en.htm.
- “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, June 2016, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.
- “Taking Stock of the European Neighbourhood Policy”, European Commission, COM(2010)207, 12 May 2010, Brussels, www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/depa/dv/depa_20100610_04_/depa_20100610_04_en.pdf.
- “Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts”, *Official*

- Journal of the European Communities*, C 340, 97/C340/01, 10 November 1997, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997 :340:FULL&from=EN>, pp. 1–144.
- “2018 Communication on EU Enlargement Policy”, COM(2018) 450 final, European Commission, Strasbourg, 17 April 2018, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417_strategy_paper_en.pdf.
- “2016 Communication on EU Enlargement Policy”, COM(2016) 715 final, European Commission, Brussels, 9 November 2016, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20161109_strategy_paper_en.pdf.

Internet izvori:

- Bechev, Dimitar, “The periphery of the periphery: The Western Balkans and the Euro crisis”, *European Council of Foreign Relations Policy Brief*, No. 60, August 2012, https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR60_WESTERN_BALKANS_BRIEF_AW.pdf.
- Borja Lasheras, Francisko de, “Return to instability: How migration and great power politics threaten the Western Balkans”, *European Council of Foreign Relations Policy Brief*, No. 163, March 2016, https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_163_RETURN_TO_INSTABILITY.pdf.
- Börzel, Tanja, “When Europeanization Hits Limited Statehood: The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe”, *KFG Working Paper*, No. 30, September 2011, http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_30.pdf.
- Democracy in Progress: Shadow Report on Copenhagen Political criteria in Western Balkans EU Candidate States*, Centar savremene politike, Beograd, 2017, www.balkanfund.org/publib/thinkandlink/Democracy-in-Progress.pdf.
- Emerson, Michael and Noutcheva, Gergana, “Political and Economic Governance in the Balkans and Eastern Europe Compared”, *CEPS Working Document*, No 2018/06, July 2018.
- “Judy Asks: Does the EU Really Care About the Western Balkans?”, Carnegie Europe, 3 May 2017, <https://carnegieeurope.eu/strategiceurope/69846>, 10/02/2019.
- Kochenov, Dimitry, “Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU”, *European University Institute Working Paper LAW*, 2017/10, <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=960005113067064008082113091121104109059089000008089092099122116027097016098127104127030011115015021039045007125025004017089104045020040060065102087088108003124097000028057009080068030068114065003127113029021073103003127003110125111010010118065100119&EXT=pdf>.

- Lehne, Stefan, "Is There Hope for EU Foreign Policy?", *Carnegie Europe*, 5 December 2017, <https://carnegieeurope.eu/2017/12/05/is-there-hope-for-eu-foreign-policy-pub-74909>, 30/01/2018.
- Nechev, Zoran, "Reinstating the Transformative Power of the European Union in the Western Balkans", European Fund for the Balkans Papers Series, October 2016, www.balkanfund.org/publib/other/Reinstating-the-Transformative-Power-of-the-European-Union-in-the-Western-Balkans.pdf.
- Pollack, Mark A., "International Relations Theory and European Integration", *European University Institute Working Papers*, RCS No. 2000/55, <http://hamdoucheriad.yolasite.com/resources/international%20relation%20theory%20and%20european%20integration.pdf>.
- Popescu, Nicu and Wilson, Andrew, "Turning Presence into Power: Lessons from the Eastern Neighbourhood", *European Council of Foreign Relations Policy Brief*, No. 31, May 2011, https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR31_ENP_AW.pdf.
- Schimmelfennig, Frank, "The International Promotion of Political Norms in Eastern Europe: a Qualitative Comparative Analysis", *Central and Eastern Europe Working Paper*, No. 61, 2005, Center for European Studies at Harvard University, <http://aei.pitt.edu/9272/1/Schimmelfennig.pdf>.
- Tocci, Nathalie, "The Neighbourhood Policy is Dead – What's Next for European Foreign Policy Along its Arc of Instability?", *IAI Working Papers*, 14/16, November 2014, <https://www.files.ethz.ch/isn/186137/iaiwp1416.pdf>.
- "The Crisis of Democracy in the Western Balkans – Authoritarianism and EU Stabilitocracy", *BIEPAG Policy Paper*, March 2017, Balkans in Europe Policy Advisory Group, www.biepag.eu/wp-content/uploads/2017/03/BIEPAG-The-Crisis-of-Democracy-in-the-Western-Balkans.-Authoritarianism-and-EU-Stabilitocracy-web.pdf.
- Vachudova, Milada Anna, "Democratization in Postcommunist Europe: Illiberal Regimes and Integration after Communism", *Working Paper Series*, No. 139, 2006, Center for European Studies at Harvard University, <https://core.ac.uk/download/pdf/148847676.pdf>.

Maja KOVACHEVIĆ

LIMITS OF THE EU'S TRANSFORMATIVE POWER AND THE WESTERN BALKANS

Abstract: The European Union (EU) is a unique player in the Western Balkans, where it has employed a wide array of foreign policy instruments since the 1990s such as diplomacy, trade, financial assistance, civilian missions, military missions, and enlargement, which is the EU's most successful foreign policy tool. The region is an inspiring case for studying the EU's transformative power. The undeniable success of the EU's Enlargement Policy in influencing transitions of Central and Eastern Europe countries has inspired research of the Europeanization, or the EU's transformative power in relation to candidate countries, and its impact on their political and economic reforms during the accession process. Since then, the EU's global transformative power has been in crisis. The European Neighbourhood Policy was reviewed in 2015, aiming not any more towards the transformation of neighbouring states, but rather at fostering their resilience. Similarly, the 2016 Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy set the principled pragmatism as a guideline. Moreover, the EU's transformative power towards member states is questioned after two initiatives to trigger Article 7 TEU procedures against Poland and Hungary. What about the Europeanization of the Western Balkans? Despite the fact that the EU has been the main driver of change, the Europeanization of this post-conflict region has been slow. According to Freedom House, after substantial progress from 2004 to 2010, the Western Balkans has declined six years in a row, and its average Democracy Score in 2016 is the same as it was in 2004. With the exception of Albania, the scores of all countries are declining, not improving. The EU's security-democratisation dilemma strongly affects its transformative power in the Western Balkans. By prioritising effective government rather than democratic governance, the EU has helped stabilise non-democratic and corrupt regimes rather than transforming them, legitimising Balkan 'stabilitocrats'.

Key words: European Union, transformative power, Western Balkans, democratization, European Neighbourhood Policy.

Izmenjena politika proširenja: izazovi i koncentrični krugovi integracije

Miloš PETROVIĆ¹

Apstrakt: Rad analizira sprovođenje politike proširenja krajem druge decenije 21. veka koje se odvija u značajno drugačijim okolnostima i po izmenjenoj dinamici u odnosu na prethodne cikluse „istočnih proširenja”. Bezmalo dve decenije region tzv. Zapadnog Balkana obuhvaćen je politikom proširenja Evropske unije. Za razliku od prethodnih ciklusa „istočnih proširenja” koji su sprovođeni u drugačijim okolnostima i bili regionalno-strateški usmereniji u svom pristupu, te su čitave grupe zemalja istovremeno stupale u članstvo Unije, u poslednjoj deceniji sve je veći fokus na strogo bilateralnom odnosu Brisela sa svakim kandidatom, na pojedinačnim zaslugama u „pristupnoj regati”, i na intenzivnjem i što ranijem uslovljavanju, što u kombinaciji sa izmenjenim međunarodnim okolnostima ishoduje drugačijim tretmanom zemalja koje su obuhvaćene aktuelnom politikom proširenja. Rad ukazuje da su razlozi za to izmenjene političke prilike i izazovi u funkcionalisanju Unije, drugačiji međunarodni kontekst, kao i nedovoljni napredak u preostalim zemaljama „neintegriranog” jugoistoka Evrope. Autor zaključuje da će, sa pristupnom politikom koja posustaje i uporedo sa razmatranjem planovima za reforme same Unije po modelu koncentričnih krugova integracije, dalje pristupanje zemalja Uniji zadržati drugačiju dinamiku u odnosu na prethodne cikluse proširenja i potencijalno ishodovati i drugačijim vidom integracije.

Ključne reči: politika proširenja EU, princip nadoknađivanja, politika uslovljavanja EU, koncentrični krugovi, pristupanje, izazovi, jugoistočna Evropa, Evropska unija.

¹ Autor je doktor političkih nauka i savetnik u Fondaciji Tempus, Beograd.

E-pošta: petrovic1milos@gmail.com

Pristupanje bez garancija i rokova

Tokom devedesetih godina međunarodni integrativni procesi imali su poseban zamah. Zemlje Srednje i Jugoistočne Evrope, kojima je prepoznata perspektiva prijema nakon završetka Hladnog rata, potpisivale su sporazume o pridruživanju i redom krenule da podnose aplikacije za članstvo u Evropskoj uniji, koje je Brisel potom prihvatio. Tokom procesa pristupanja ove zemlje su morale da višegodišnjim usklađivanjem pokažu da su u stanju da primene *acquis communautaire* i zadovolje u dovoljnoj meri institucionalne, ekonomski, političke i druge uslove definisane na zasedanju Evropskog saveta u Kopenhagenu, koji su ostali okosnica politike proširenja. Pored navedenih uslova koji će ostati najprepoznatljiviji aspekti pristupne politike, ono što je specifikum proširenja iz 2004. i 2007. godine u odnosu na aktuelno stanje je princip nadoknađivanja (*catching-up*), čime je zemljama koje su kasnile u sprovođenju reformi omogućeno da „u razumnom roku“ ispune predviđene stavke i dostignu države koje su ranije ušle u pregovarački proces.²

Ne samo da je takva mogućnost bila teorijski predviđena evropskom strategijom proširenja, već je bila i primenjivana. Više zemalja koje su iz političkih ili nekih drugih prepreka kasnile u ispunjavanju aktivnosti u svom pristupnom procesu, poput npr. Slovačke, iskoristilo je priliku da „nadoknadi“ zaostatak i da naknadno postane deo velike grupacije koja je u okvirno sličnom periodu uspešno privela kraju pregovore i potpisala ugovor o pristupanju Uniji. To je između ostalog i rezultat činjenice da su se, pored Evropske komisije koja je bila naklonjena grupnom pristupu, i pojedine stare članice Evropske unije aktivno zalagale za uključivanje što većeg broja zemalja paralelno kako bi se izbeglo produbljivanje podela među njima.³ S obzirom na veliki broj obuhvaćenih zemalja u tim ciklusima proširenja i na logiku održavanja grupne dinamike, Oto Holman (Otto Holman) sa Univerziteta u Amsterdamu te pristupne cikluse naziva *catch all* (sveobuhvatnim) pristupom, u okviru kojeg je pojedinačno vrednovanje kandidata bilo faktički nemoguće, što je ishodovalo zanemarivanjem nekih uslova u pojedinim zemljama u korist što skorijih pristupanja čitavih regionala.⁴ Ovakve tvrdnje u drugoj deceniji

² "Helsinki European Council – Presidency Conclusions", European Parliament, 1999, www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm, 20/02/2019.

³ Sonia Piedrafita, José I. Torreblanca, "The Three Logics of EU Enlargement: Interests, Identities and Arguments", *Elcano Working Paper*, No. 51/2004, Real Instituto Elcano, Madrid, www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/dt51-2004, 13/03/2019.

⁴ Otto Holman, "Prioritising Democracy? EU enlargement strategy at a crossroads", *Clingendael Spectator*, University of Amsterdam, 2017, <https://spectator.clingendael.org/pub/2017/4/eu-enlargement-at-a-crossroads/>, 20/02/2019.

21. veka predstavljaju jedan od najvažnijih argumenata za drugačije sprovođenje politike proširenja.

Premda je opcija „nadoknađivanja“ formalno ugrađena i dvadesetak godina kasnije u dugo očekivanu kredibilnu strategiju proširenja Evropske komisije – tako da je svim zemljama jugoistočne Europe prepoznata indikativna perspektiva ulaska u Uniju 2025. godine pod uslovom da uspešno privedu kraju pregovore o pristupanju – to je na nivou teorijske mogućnosti imajući u vidu vrlo tromi tok evrointegracije u regionu, te činjenicu da današnji pristupni proces nema zadate rokove niti garancije kao prethodni, a odvija se u znatno drugačijim okolnostima.⁵ Dok su istočna proširenja s početka veka bila ciljno usmerena tako da integriru čitave grupe zemalja, danas čak i pojedinačni ulasci država u Uniju predstavljaju izazov usled manjka političke volje Brisela. Razlika u odnosu na aktuelnu situaciju u politici proširenja je postojanje svesti o potrebi da (što) više zemalja pristupi odjednom i ohrabrvanje od strane Brisela da se to zaista na kraju i sproveđe, uprkos činjenici da je stepen razvoja i dosezanja kriterijuma članstva među tim zemljama znatno varirao, posebno u ekonomiji – od slabije pripremljenih baltičkih zemalja do razvijene Malte.⁶ Grupna dinamika je podrazumevala da je velika većina država pregovarački proces u formalnom smislu realizovala i zaključila unutar petogodišnjeg roka, što je za aktuelni kontekst nesprovodivo. Potreba za „nadoknađivanjem“ koja je početkom ovog veka bila veoma prisutna i važnim delom i visokopolitički ili strateški motivisana (ponekad nauštrb zadovoljavanja strogih pristupnih kriterijuma), nažalost, par decenija kasnije više nije zastupljena. U trenutku pisanja ovog rada, jedino Crna Gora i Srbija (i to kao zvanično prepoznate „zemlje-predvodnice“) vode pristupne pregovore sa Evropskom unijom još od prve polovine decenije, sa vrlo neizvesnom perspektivom zaključivanja pregovora čak i do „daleke“ 2025. godine.

Izazovi u međunarodnom sistemu i u neposrednoj blizini Evropske unije nametnuli su se kao prioritetni spram politike proširenja koja je već prošla svoj vrhunac i ostavila svega nekoliko jugoistočnih zemalja u toj politici. Nažalost, Evropska unija te izazove i neizvesnosti nije dočekala spremna i sa unapred osmišljenim planovima (kriznog) delovanja, već je na njih reagovala naknadno u nastojanju da umanj i otkloni njihove posledice, što je izložilo njene slabosti kao stratega i unazadilo njene težnje kao regionalne sile. Finansijska kriza ostavila je duboke ozbiljke na ekonomskom sistemu Unije, dok je niz bezbednosnih i političkih izazova u

⁵ "A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans", European Commission, 2018, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf, 21/02/2019.

⁶ Calmfors Lars et al., *Report on the European Economy 2004*, EEAG European Economic Advisory Group at CESifo, Ifo Institute for Economic Research, Munich, 2004, p. 96.

evropskom susedstvu poput ukrajinske krize, uzajamnih sankcija između Rusije i Evropske unije, Arapskog proleća i sirijskog konflikta dodatno Brisel prikazalo kao nemoćnu stranu. Pored toga, istupanje Ujedinjenog Kraljevstva iz Unije i zaoštreni transatlantski odnosi, koji su inače međuzavisni u brojnim domenima, doprinose potresima i nepovoljno utiču na percepciju i privlačnost Unije, kao i na njene političke, ekonomske i druge performanse. Naposletku, integracija stotina hiljada migranata sa Bliskog istoka i dalje doprinosi raskolu u nizu članica, pa i na nivou Unije, dok se približavaju vrlo neizvesni izbori za Evropski parlament. U takvim okolnostima politika proširenja, sa zemljama regiona koje u sve većoj meri produbljuju zavisnost u odnosu na Uniju, za Brisel i dalje predstavlja još jednu nepopularnu i potencijalno neprijatnu temu u kontekstu rastućeg nacionalizma širom Evrope. Posledice sve manjeg interesovanja Evropske unije za domen politike proširenja nisu pozitivne, a izazovi i drugačije okolnosti u kojima se pristupni procesi sprovode u poređenju s ranijim ciklusima širenja Unije predstavljaju problemski fokus ovog rada.

Sve intenzivnije uslovljavanje kandidata za članstvo

Činjenica je da su prethodna, tzv. istočna proširenja Unije 2004. i 2007. godine ovaj nadnacionalni entitet geografski, ekonomski i politički preoblikovala u znatno veću, složeniju, ali i drugačiju celinu. Imajući u vidu stepen uvećanja, Uniji je bio neophodan period unutrašnje konsolidacije, kako bi se pružila prilika novim članicama da se što neometanije integrišu i priviknu na funkcionisanje unutar novog poretka i to na jedan kontrolisaniji način koji ne bi remetio rad evropskih institucija. Prijemom deset novih članica 2004. godine, praćenih prijemom Bugarskom i Rumunijom 2007. godine, broj država-učesnica u političkim i drugim institucijama Unije se gotovo duplirao, čime se mogućnost dostizanja konsenzusa u različitim evropskim pitanjima dosta opteretila.

Mada je kampanja za proširenje, s obzirom na investirano vreme i resurse, imala uspeha u pridobijanju javnih mnjenja brojnih starih država Unije za „ponovno ujedinjenje Evrope”, ovo proširenje bez presedana sa sobom je imalo značajan potencijal da poremeti percepcije ne samo stanovništva, već i političkih elita iz tzv. stare Evrope. Nakon „velikog proširenja” bio je potreban period privikavanja – i novih i starih članica – na u mnogo čemu novu Uniju, u kojoj su, s obzirom na uvećanje za blizu 30 odsto ukupne teritorije i stanovništva, izazovi u funkcionisanju takođe značajno uvećani.⁷

⁷ Wolfgang Koeth, “The Continuous Challenge of Enlargement”, *EIPASCOPE*, No. 01/2011, http://aei.pitt.edu/33504/1/20110912112151_EipascopeSpecialIssue_Art12.pdf, pp. 59–62.

Takođe, uvećanje Evropske unije je aktuelizovalo i potrebu za produbljivanjem integracije u pojedinim oblastima. U teorijskom kontekstu tzv. *spillover* pristupa, širenje Evropske unije viđeno je kao komplementarno sa produbljivanjem integracije.⁸ Sadejstvo širenja i produbljenja integracije vodi u pravcu izmena institucionalnog konteksta i ostvarivanju što šireg demokratskog legitimiteata. Takvi procesi podupiru procese federalizacije Unije sa jačim nadležnostima Brisela, koji u saradnji sa državama članicama postaje sve jači spoljni akter.⁹ Premda je ova logika u ranijim ciklusima proširenja možda imala izvesno uporište, u aktuelnom kontekstu postkrizne Evropske unije pristupna politika je daleko manje zastupljena i uglavnom se ne posmatra u pozitivnom svetlu – kao nešto što je u pozitivnoj sprezi sa potrebom za produbljenjem integracije – već pre kao aspekt koji bi mogao da dodatno optereti produbljenje evrointegracija. Međuvladin pristup primenjiviji je za pojašnjavanje problemske oblasti ovog rada, o čemu će više reći biti u narednom poglavljvu.

Ono što je možda u prvim godinama viđeno kao potreba za „predahom“ u priјemu novih članica, na početku aktuelnog mandata Evropske komisije već je zvanično preraslo u odricanje perspektive pristupanja do kraja decenije, da bi tek 2018. godine kandidatima formalno bila prepoznata indikativna mogućnost pristupanja do isteka idućeg mandata Komisije – pod uslovom da se blagovremeno ispuni niz zahtevnih uslova. Premda ova mogućnost formalno zaista postoji, pristupna politika daleko je od prioriteta u evropskoj agendi koju su imale druge zemlje, što se manifestuje u manjku podsticaja od strane Brisela u vidu bližih datuma, manjka političke podrške za ubrzanje pristupnog procesa, veće finansijske ili druge pomoći, pa čak i osporavanju evropske perspektive za neke zemlje koje su dugi niz godina obuhvaćene politikom proširenja. To je u slučaju Turske primetno već dosta godina, dok se čak i Srbija često u medijima naziva „partnerom“ (umesto „kandidatom za članstvo“), što, iako možda nije tendenciozno, više nalikuje terminologiji politike susedstva.¹⁰ Uslovljavanje je sve oštrienje i sveobuhvatnije i sve više zahteva ispunjavanje kriterijuma u pogledu vladavine prava, ljudskih prava i poboljšanja u drugim oblastima, kao posledica izmena u pregovaračkom pristupu sa kandidatima za članstvo. Ispunjavanje pristupnih uslova se ranije i intenzivnije

⁸ Anne Faber, Wolfgang Wessels, “Wider Europe, Deeper Integration? A common theoretical and methodological framework for EU-CONSENT”, *EU-CONSENT*, Brussels, 18 November 2005, https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/en/2008/10/faber_widening_deepening.pdf, pp. 12–13.

⁹ Ibid.

¹⁰ “Fabrizi: Serbia is an important partner of the EU in both security and defence sector”, The Delegation of the European Union to the Republic of Serbia, 2017, <https://europa.rs/fabrizi-serbia-is-an-important-partner-of-the-eu-in-both-security-and-defence-sector/?lang=en>, 21/02/2019.

nameću zemljama koje možda nisu do kraja u stanju da sve kriterijume u toj fazi evropskog puta ispune. Za razliku od prethodnih ciklusa proširenja, od zemalja jugoistočne Evrope se daleko pre njihovog prijema u Uniju traži dokaz o efikasnoj i održivoj primeni *acquis-a* u najtežim domenima (poglavlja 23, 24), a izmene klauzule o suspenziji pregovaračkog procesa tim su poglavljima dali snagu „veto oblasti”.¹¹ Neubedljiv napredak tih zemalja ka članstvu i usporavanje procesa rizikuje da građane regiona otudi i udalji s evropskog kursa.¹² Neodređenost Kopenhaških kriterijuma, npr. u pogledu toga šta se smatra „dovoljnim stepenom” razvoja demokratskih institucija, vladavine prava, zaštite ljudskih prava itd, u prošlosti je (npr. u slučaju Poljske) bilo podložno nepreciznim tumačenjima, što je slučaj i dalje. Ipak, dok je u slučaju te zemlje proces reformi posmatran u pozitivnom svetlu uprkos brojnim manjkavostima, kod današnjih kandidata za članstvo se napredak u ključnim oblastima detaljnije nadzire i meri od samog početka pregovora i uslovljava merilima i podmerilima.¹³

Pristupni proces jugoistočne Evrope rukovodi se potrebom za ispunjavanjem institucionalnih, ekonomskih i standarda dobre vladavine, kao i uslova u domenu stabilizacije tj. prevazilaženja postkonfliktnih izazova (razvoj regionalne ekonomske i političke saradnje, uz neophodnost unapređenja dobrosusedskih odnosa). Pored toga, faktički su zastupljeni i drugi uslovi koji mogu biti političke, bilateralne ili neke druge prirode i formalno se podvoditi pod neke od spomenutih kriterijuma (npr. rešavanje teritorijalnih i drugih sporova u regionu kao element dobrosusedskih odnosa, CEFTA u cilju prevazilaženja prepreka u saradnji i pripreme za učešće u jedinstvenom tržištu, borba protiv korupcije kao element u izgradnji pravne države itd). Dok su ekonomski kriterijumi veoma jasno definisani, ispunjavanje uslova u domenu izgradnje demokratskih kapaciteta podložni su različitim tumačenjima, a odsustvo jasnih indikatora u tim oblastima, u kombinaciji sa sve prisutnjim političkim uslovljavanjem, otežava evropski put kandidata.¹⁴ Zapravo, dok je politička volja Brisela pre manje od dvadeset godina grupno tretirala kandidate u

¹¹ Asya Zhelyazkova, Ivan Damjanovski, Zoran Nechev, Frank Schimmelfennig, “European Union Conditionality in the Western Balkans: External Incentives and Europeanisation”, in: Jelena Džankić, Soeren Keil, Marko Kmezić, (eds), *The Europeanisation of the Western Balkans: New Perspectives on South-East Europe*, Palgrave Macmillan, London, 2018, pp. 24–25.

¹² Milena Lazarević, “Reinventing the EU enlargement policy to greet the Western Balkans”, European Policy Centre, Belgrade, 2018, <https://cep.org.rs/en/blogs/reinventing-the-eu-enlargement-policy-to-greet-the-western-balkans/#>, 12/03/2019.

¹³ Paulina Rezler, “The Copenhagen criteria: Are they helping or hurting the European?”, *Touro International Law Review*, Vol. 14, No. 2, 2011, pp. 403–404.

¹⁴ Otto Holman, “Prioritising Democracy? EU enlargement strategy at a crossroads”, op. cit.

nastojanju da omogući pristupanje različitih regiona, danas je nedostatak te volje, koji se ogleda u političkom uslovljavanju (i od strane Unije i od strane njenih članica) ono što pristupni proces kandidata čini još složenijim i tromijim.

Podsticaji za pristupanje preostalih zemalja jugoistočne Evrope, koje spadaju u postkonfliktna društva sa velikim demokratskim izazovima, manji su nego ranije a uslovljavanje od strane Brisela je temeljnije, obuhvatnije i bez garancija u smislu definitivnih datuma učlanjenja.¹⁵ Slabi kapaciteti tih zemalja za apsorpciju evropskih fondova, uz strožije odobravanje sredstava i pojačani nadzor od strane Brisela, usporava korišćenje prepristupne pomoći, što se odražava i na preobražajne domete.¹⁶ Strožije sprovođenje pristupnog procesa u kombinaciji sa manjkom političke volje Evropske unije ishoduje neubedljivim napretkom ovih zemalja ka članstvu.

Pre dvadesetak godina, kada je proširenje bilo visoko pozicionirano na političkoj agendi Unije, tehničko-birokratski koraci u približavanju kandidata nastojali su da po određenoj dinamici i u relativno kratkim rokovima utiču na preobražaj sistema tih zemalja u skladu sa evropskim normativnim modelom. Danas taj normativni okvir više nije tako privlačan zemljama izvan Unije, a ni Brisel ne prioritizuje niti ohrabruje jugoistočne zemlje kao ranije.¹⁷ U okviru krajnjeg stadijuma pristupnog toka – tokom pristupnih pregovora – poglavljia u više desetina tematskih oblasti su za zemlje Srednje Evrope otvarana grupno i dinamično, dok se u današnjem procesu pristupanja na primerima Crne Gore i Srbije može konstatovati da se samo za otvaranje (uobičajeno po par) na svakoj međuvladinoj konferenciji mora ispuniti niz merila, pa čak i prelazna merila, dok je zatvaranje poglavљa, čak i za Beograd i Podgoricu koji su preko pola decenije u pristupnim pregovorima, i dalje prilično daleko. Dinamika pregovaračkog toka, pa i sam fokus procesa, znatno je drugačiji nego pre.

Osim današnjih pretendenata za članstvo koji u brojnim aspektima imaju manje demokratske performanse i nižu startnu osnovu u poređenju sa većinom zemalja koje su pristupile Uniji od početka veka, politički kontekst u Evropskoj uniji značajno je drugačiji i nesklon daljem širenju, što proces pristupanja čini sve dužim, pa i manje izvesnim procesom, uprkos formalno garantovanoj evropskoj perspektivi. Dugogodišnje oklevanje Unije da se proširi i na ostatak jugoistočne Evrope vodi utisku da je pristupni proces sam po sebi svrha, umesto da se radi o pripremnom tj.

¹⁵ Ridvan Peshkopia, *Conditioning Democratization: Institutional Reforms and EU Membership Conditionality in Macedonia and Albania*, Anthem Press, London and New York, 2015, pp. 166–168.

¹⁶ Mirjana Kranjac, Rado Maksimović, Uroš Sikimić, “Model of EU funds use for projects realization in pre-accession countries: the case of Serbia”, *Facta Universitatis*, Vol. 7, No. 1, 2010, pp. 37–38.

¹⁷ Otto Holman, “Prioritising Democracy? EU enlargement strategy at a crossroads”, op. cit.

prelaznom periodu do stupanja u članstvo. Zapravo, politika proširenja je zamrznuta. Dok se kandidati formalno „približavaju Uniji”, pod evropskom mantrom da je „lopta u njihovom dvorištu”, samom zaključivanju pregovora i potonjem činu pristupanja se čak ni okvirno ne nazire kraj.¹⁸ Iako prethodna (više)decenijska uključenost u politiku proširenja ne mora da znači da kandidati nisu svesni da će njihovo pristupanje trajati još godina, bilo bi štetno podrazumevati od strane Brisela da zemlje jugoistočne Evrope (s obzirom na geografsku predodređenost) nemaju alternativu i da u toj istoj politici moraju da ostanu nedefinisano dugo. Naprotiv, upravo dinamiziranje evropskog puta podstaklo bi ova postkonflikta društva da sarađuju i izgrade međusobne veze i poverenje, što je uostalom i u skladu sa samom istorijom evropskog projekta.

Politika proširenja kao domen međuvladinog odlučivanja

U pojedinim delovima Evropske unije, poput npr. u zemljama Višegradske grupe, sve je uočljiviji narativ vestfalskih principa, pri čemu se delegiranje nadležnosti na nivo Unije sve više prikazuje u negativnom svetlu, kao odricanje od suverenosti koja bi trebalo da (po prirodi stvari) ostane unutar nacionalnog domena.¹⁹ Pojedine članice oklevaju da prodube zavisnost od Brisela, što čak argumentuju i bezbednosnim razlozima: primer za to je odbijanje vlade Mađarske da prihvati evropski plan za migrante, pa i izgradnja ograde duž granica te zemlje u cilju ograđivanja od onoga što se posmatra kao sigurnosni i drugi rizici usled migracija.²⁰ Premda se ne odnosi direktno za kandidate na članstvo, ovaj primer predstavlja jedan od disonantnih tonova u Evropskoj uniji u pogledu spoljne i bezbednosne politike. Navedene oblasti, kao i domen proširenja, spadaju u domen visoke politike, za koju je neophodan zajednički stav; do njega je u sve većoj Uniji, koja ima sve brojnije izazove, zahtevnije doći nego ranije. Manjak konsenzusa oko jačeg povezivanja i snažnijih podsticaja za kandidate za članstvo ovu politiku drži ispod evropske liste prioriteta, što se odražava i na aktuelnu nezadovoljavajuću dinamiku napretka tih zemalja na evropskom putu.

Mada se sve zemlje Unije nazivaju „državama članicama”, u brojnim poljima i dalje se doživljavaju i ponašaju kao „države nacije”, kao posledica činjenice da u

¹⁸ Axel Sotiris Walldén, “The demise of EU enlargement policy”, ELIAMEP, 2017, Athens, <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2017/03/Enlargement-policy-1701-fin.pdf>, 15/03/2019, p. 11.

¹⁹ Heather Grabbe, Stefan Lehne, “Defending EU Values in Poland and Hungary”, Carnegie Europe, Brussels, 2017, <https://carnegieeurope.eu/2017/09/04/defending-eu-values-in-poland-and-hungary-pub-72988>, 15/03/2019.

nacionalnom domenu preostaje veliki deo nadležnosti.²¹ Tenzija koja je oduvek postojala između potrebe za širom i dubljom integracijom i neophodnosti očuvanja vitalnih nacionalnih interesa u ovoj deceniji deluje prisutnije nego što je bila početkom veka. Premda je to verovatno većim delom posledica višegodišnje krize ekonomskog modela Unije, zamor od proširenja, koji je postojao i od „istočnih proširenja”, u kombinaciji sa drugim internim problemima u funkcionisanju Unije, čine nepovoljan kontekst za razmatranje prijema novih zemalja u Evropsku uniju koja je preokupirana brojnim izazovima. Funkcionisanje rukovođeno principom međuvladinog odlučivanja trenutno predstavlja dovoljan okvir za ostvarivanje nacionalnih interesa u oblastima poput spoljne i bezbednosne politike.²²

Iako se do izvesne mere može konstatovati da se evropske institucije postepeno kreću ka većem stepenu nadnacionalnog, međudržavna saradnja ostaje važan aspekt procesa donošenja odluka.²³ Zadržavanje nadležnosti država članica u domenu visoke politike znači i da politika proširenja i dalje prevashodno zavisi od odluka zemalja Unije. Kako je država članica više nego ikada, mogućnost postizanja konsenzusa o zemljama u okviru politike proširenja je dodatno usporena i otežana, pri čemu zemlje često koriste glas u Uniji radi unapređenja bilateralnih izazova spram kandidata za članstvo. Dobar primer za to je dugogodišnje blokiranje evropskog puta Makedonije upotrebom „veta” od strane Grčke, uprkos činjenici da su evropske institucije (i gotovo sve zemlje članice) niz godina smatralе da je nastupilo vreme za nastavak evrointegracija Skoplja.²⁴

U pojedinim zemljama Zapadne Evrope smatra se da je sazrelo vreme za produbljivanje integracije, s tim da svaka država može da u tom smeru napreduje u skladu sa nacionalnim interesima, prema određenim pravilima i u zavisnosti od

²⁰ Zack Beauchamp, “It happened there: How democracy died in Hungary”, Vox, 2018, <https://www.vox.com/policy-and-politics/2018/9/13/17823488/hungary-democracy-authoritarianism-trump>, 15/03/2019.

²¹ Benjamin Leruth, Stefan Gänzle, Jarle Trondal, “Differentiated integration and disintegration in the European Union: State-of-the-art and ways for future research”, *ISL Working Paper 2017/1*, University of Adger, https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2445530/ISLWP_2017_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y, 2017, p. 4.

²² “Intergovernmental decision-making procedures”, European Parliament, 2018, www.europarl.eu/factsheets/en/sheet/9/intergovernmental-decision-making-procedures, 12/03/2019.

²³ Roger Goebel, “Supranational? Federal? Intergovernmental? The Governmental Structure of the European Union After the Treaty of Lisbon”, *Columbia Journal of European Law*, Vol. 20, No. 77, 2013, p. 142.

²⁴ Florian Bieber, “For Macedonia, Is Joining NATO and the EU Worth the Trouble?”, *Foreign Policy*, 13 September 2018, <https://foreignpolicy.com/2018/09/13/for-macedonia-is-joining-nato-and-the-eu-worth-the-trouble/>, 13/03/2019.

ispunjenošću kriterijuma. Brojne zemlje smatraju da interes na najbolji način mogu osnažiti jačom integracijom. Tokom poslednjih godina sve je uočljiviji narativ u kojem se razvoj Nemačke poistovećuje sa razvojem Unije, mada treba imati u vidu da je ipak reč o jednoj od vodećih i najvećih zemalja na kontinentu, čiji interesi i perspektive mogu biti donekle drugačiji u poređenju sa drugim, posebno manjim članicama. U procepu između suprotstavljenih viđenja i usmeravanja razvoja po modelu Evrope u više brzina, države obuhvaćene politikom proširenja, koje usvajaju evropske tekovine u nastojanju da se priključe Uniji, u političkom smislu sve se više posmatraju kao neke „treće zemlje”, a ne buduće članice. Takođe, sama Evropska unija doživljava promene u funkcionisanju, a od kandidata se očekuje da i te promene isprate u svom pristupnom procesu. Međuvladin pristup dvostruko je važan: u kontekstu dinamizovanja politike proširenja, kao i razmatranja planova za diferenciranijom Unijom, koja bi mogla da udovolji različitim ambicijama država članica.

U ovom stadijumu razvoja Evropske unije, pogotovo nakon krize koja je uticala na njeno funkcionisanje, u mnogim aspektima ne postoji želja za daljim delegiranjem nadležnosti Briselu, i to ne samo od strane neokonzervativnih srednjeevropskih zemalja Višegradske grupe, već i od strane jakih pokreta u zemljama stare Evrope.²⁵ U periodu u kojem deluje da se Evropa pojačano razvija u više brzina, međuvladin aspekt odlučivanja ostaje važan segment suverenog funkcionisanja država članica, što će ostati važna tačka i u predstojećem periodu, prilikom potencijalnog svrstavanja zemalja po modelu koncentričnih krugova. Ipak, čak i u takvom scenariju razvoja upitno je kako bi se to odrazilo na zemlje kandidate tj. da li bi tu možda moglo da bude većih prilika za napredovanje, ili bi takvih mogućnosti možda bilo tek po stupanju u neki od unutrašnjih krugova evropskih integracija. Povezanost između aktuelnih izazova u domenu politike proširenja (sram ranijih „istočnih proširenja“) i razmatranja mogućeg daljeg diferenciranja Evropske unije čini širi problemski kontekst ovog rada.

Geostrateška (ne)prioritetnost politike proširenja

Osim strožijeg uslovljavanja, Brisel je tokom „istočnog proširenja“ u značajnoj meri bio geostrateški motivisan. Evropska unija u prvoj deceniji 21. veka nastojala je da preuzme što jaču međunarodnu poziciju, koja bi u većoj meri bila srazmerna

²⁵ Ian Bremmer, “These 5 Countries Show How the European Far-Right Is Growing in Power”, *Time*, 13 September 2018, <http://time.com/5395444/europe-far-right-italy-salvini-sweden-france-germany/>, 13/03/2019.

i njenoj ekonomskoj snazi na svetskom nivou. Pomeranjem istočnih granica Unije, uključujući i one ka Rusiji i Crnom moru, postignut je verovatno i konačan istočni obuhvat Evropske unije, imajući u vidu da dalje od najistočnijih granica Evropske unije, s izuzetkom Turske (koja je već godinama samo formalno u pristupnom procesu), više nema zemalja koje su obuhvaćene politikom proširenja tj. kojima je prepoznata perspektiva pristupanja. Za razliku od prethodnih pristupnih ciklusa u okviru kojih su, primera radi, zemlje Srednje Evrope imale podršku Nemačke u integrativnom toku, zemlje jugoistočne Evrope nemaju istaknute saveznike unutar Evropske unije koji bi se aktivno zalagali za njihovu što skoriju integraciju.²⁶ Štaviše, utisak je da je za stupanje u pristupne pregovore i njihovo formalno odvijanje neophodna dugotrajna i konstantna podrška velikih i uticajnih članica, a kako je reč o dugom procesu, i podrška evropskih zemalja podložna je promenama i dodatnim uslovljavanjima.

Uprkos tradicionalnim predstavama u prestonicama regionala da su zemlje jugoistočne Evrope od posebne važnosti u strateškom, političko-bezbednosnom pogledu, to je možda tek delimično tačno. Pored toga što su ranije ušle u pristupni proces i imale više resursa na raspolaganju koji su korišćeni uz manje uslova i praćenja od strane Brisela, postojao je poseban interes da današnje članice Unije na crnomorskoj obali (u bliskoj budućnosti) pristupe tim međunarodnim forumima i time zaokruže evroatlantsku bezbednosno-političku arhitekturu.²⁷ Rusko-gruzijski rat 2008. godine (pa i ukrajinski sukob od 2013–2014. godine naovamo), pokazali su bezbednosnu ranjivost zemalja istočno od granica Evropske unije, dok su članice iz tzv. Nove Evrope, koje su nekada bile pod uticajem ili vladavinom Sovjetskog Saveza, konflikte u crnomorskem regionu posmatrale sa dovoljne distance, zaštićene granicama Unije.²⁸ Dok bezbednosna komponenta ne predstavlja problemski fokus ovog teksta, važno je napomenuti da je strateški pristup Unije koji je ranije postojao nešto što čini važnu razliku u odnosu na sadašnju situaciju u pristupnoj politici. Dok je doprinos proširenja na Srednju Evropu viđen u kontekstu unapređenja bezbednosno-političkog položaja, preostali deo jugoistočne Evrope se nažalost i dalje povezuje sa bezbednosnim pretnjama i rizicima.²⁹

²⁶ Otto Holman, "Prioritising Democracy? EU enlargement strategy at a crossroads", op. cit.

²⁷ John O'Brennan, "Bringing Geopolitics Back In: Exploring the Security Dimension of the 2004 Eastern Enlargement of the European Union", *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 19, No. 1, 2006, p. 160.

²⁸ Edward Delman, "The Link Between Putin's Military Campaigns in Syria and Ukraine", *The Atlantic*, 2 October 2015, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/10/navy-base-syria-crimea-putin/408694/>, 01/02/2019.

²⁹ Graham Avery, Judy Batt, "Balkans in Europe: Why, when and how?", *Policy Brief*, European Policy Centre, Brussels, 2007, www.epc.eu/documents/uploads/Balkans%20in%20Europe.pdf, 21/02/2019.

Za razliku od geostrateških razloga koji su imali udela u bržem formiranju današnjih istočnih granica Evropske unije, zemlje u unutrašnjosti Balkana postale su geografska i politička enklava unutar evropskog integrativnog prostora i kao takve su izgubile prioritetnost u Briselu, a istovremeno su postale znatno izloženije uticajima svog nadnacionalnog suseda. Region tzv. Zapadnog Balkana i dalje je obuhvaćen politikom proširenja i veliki deo tih zemalja, sudeći prema obeshrabrujućoj dinamici njihovih reformskih procesa, ni u narednoj deceniji nema izgleda da pristupi punopravnom članstvu Unije. Iako je nedovoljan napredak tih zemalja u reformisanju državnih sistema i društava svakako važan aspekt tako nezadovoljavajuće dinamike, i Evropska unija svojom pasivnošću prema regionu snosi deo odgovornosti za takvu situaciju.

Premda je evropsko oklevanje da produbi odnose sa prostorom bivše Jugoslavije i Albanijom doprinelo sve primetnijem ekonomskom, političkom, kulturološkom i drugom uticaju aktera poput Turske, Rusije, SAD i Kine, za Brisel koji se priprema za izbore za Evropski parlament i posledice istupanja Velike Britanije, ni u 2019. godini, kao poslednjoj godini aktuelnog mandata Evropske komisije, politika proširenja nije visoko pozicionirana na agendi. Dok je u prethodnim decenijama evropska normativna nadmoć bila bez konkurenata na kontinentu, kao rezultat izostanka napretka prema članstvu u Uniji region postaje izložen uticajima drugih aktera.³⁰ Premda su neke zemlje koje su predsedavale Savetom Evropske unije u poslednjih nekoliko godina, poput Bugarske, Austrije i Rumunije, nastojale da skrenu pažnju na neopipljivost evropske perspektive koje se negativno odražava na nastojanja da se region transformiše prema evropskom modelu, za većinu država Unije, posebno zapadnoevropskih, nisu povoljne okolnosti za intenziviranje evropske agende proširenja, već postoje drugi prioriteti kojima se treba posvetiti.

Osim rasta populističkih tendencija i nacionalističkih osećanja širom kontinenta koji ne pogoduju prijemu novih zemalja, i istraživanja javnog mnjenja pokazuju da evropski građani većim delom nisu naklonjeni proširenju Unije.³¹ Politički kontekst, za razliku od početka 21. veka, u trenutku pisanja ovih redova deluje da ostavlja sve manje prostora za skori završetak projekta evropskog ujedinjavanja, što doprinosi pesimističnim pogledima na evrointegracije regiona.³² To se negativno

³⁰ Heather Grabbe, "Six Lessons of Enlargement Ten Years On: The EU's Transformative Power in Retrospect and Prospect", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, Issue S1: The JCMS Annual Review of the European Union in 2013, September 2014, pp. 40–56.

³¹ *Standard Eurobarometer 89: The views of Europeans on the European Union's priorities*, Spring 2018, European Commission, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/83551>, p. 89.

³² Valbona Zeneli, "The EU and the Balkans: Parallel Lives Forever", *The Globalist*, 16 July 2017, <https://www.theglobalist.com/the-european-union-and-the-western-balkans/>, 17/02/2019.

odražava i na ishode komplikovanih (visoko)političkih sporova širom jugoistoka Evrope, čije se rešavanje, uz malu ili neveliku pomoć Unije, zahteva pre pristupanja Uniji; to nije bio slučaj sa pojedinim današnjim državama članicama kojima je omogućeno da pristupe Uniji uz obavezivanje da će nastojati da prevaziđu međusobne sporove.³³

Nova dinamika pristupnog toka

Crna Gora i Srbija prve su zemlje koje su od samog početka pristupnih pregovora obuhvaćene novim pristupom koji u centar želenih transformativnih dometa stavlja pravosuđe, osnovna ljudska prava i slobode i bezbednost.³⁴ Dok su u pristupnom dijalogu Hrvatske poglavlja 23 i 24 prvi put definisana kao zasebna poglavlja od posebne važnosti, Zagreb je otvorio pregovore u ovim oblastima u kasnoj fazi dijaloga, tj. tek 2009. odnosno 2010. godine, za razliku od Beograda i Podgorice koji su ta poglavlja otvorili među prvima.³⁵ Ove oblasti su identifikovane kao centralne teme preobražajnih procesa, koje u preovlađujućoj meri utiču na tok ukupnog procesa, pa se zato kolokvijalno nazivaju „veto poglavljima”; nedovoljan napredak u ispunjavanju kriterijuma u ovim domenima direktno se odražava na dinamiku pregovora.³⁶ Dok pregovaračka poglavlja u prethodno spomenutim oblastima u slučaju ove dve zemlje imaju niz merila za otvaranje i zatvaranje, s druge strane, pregovaračko poglavlje 23 čak nije ni postojalo kao zasebno poglavlje za vreme ističnih proširenja, što govori o drastično izmenjenom pristupu za zemlje koje su danas „neintegrисани” deo regiona.³⁷ Takođe, ranije usklađivanje zemalja sa

³³ Otto Holman, “Prioritising Democracy? EU enlargement strategy at a crossroads”, op. cit.

³⁴ „Pregovori o pristupanju EU: Analiza mjerila za Crnu Goru kroz poređenje s mjerilima za Hrvatsku i Srbiju”, Ministarstvo evropskih poslova Crne Gore, Podgorica, 2018, www.mep.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=309459&rType=2&file=K.A.%20Mne.pdf, str. 4.

³⁵ „Croatia on the Road to the European Union”, Ministry of Foreign Affairs and European Integration, Zagreb, 2009, www.mvep.hr/files/file/publikacije/Croatia_on_the_Road_to_the_EU.pdf, p. 15; „Interim report from the Commission to the Council and the European Parliament on reforms in Croatia in the field of judiciary and fundamental rights (negotiation Chapter 23)”, European Commission, Brussels, 2011, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/hp/interim_report_hr_ch23_en.pdf, 13/03/2019.

³⁶ „EU’s Benchmarking within Chapters 23 and 24 in Accession Negotiations with Serbia: Effects and Challenges”, European Policy Centre, Belgrade, 2018, <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2018/03/Benchmarking-in-Serbia-1-1.pdf>, pp. 5–6.

³⁷ „Pregovori o pristupanju EU: Analiza mjerila za Crnu Goru kroz poređenje s mjerilima za Hrvatsku i Srbiju”, op. cit., str. 16–17.

acquis-ijem, posebno u navedenim oblastima, nije stavljalio toliki fokus na sposobnost država da evropske tekovine i primene, budući da je u velikoj meri smatrano da će sam okvir napraviti povoljan kontekst za primenu.

Posebno nakon pristupanja Bugarske i Rumunije, primena komunitarnih odredbi i nepovratna transformacija pravnog i političkog sistema postavljaju se kao imperativi u pregovaračkom procesu.³⁸ Uporedo sa komplikovanjem administrativnog dela procesa kreiranjem sve većeg broja merila za otvaranje i zatvaranje svakog poglavlja, zemlje obuhvaćene politikom proširenja sve su češće izložene i političkom uslovljavanju pre zakazivanja svake naredne međuvladine konferencije (ili pre razmatranja bilo kog daljeg napretka na evropskom putu), što još usporava ionako obeshrabrujući tok pristupnih pregovora. Primera radi, Nemačka je tek nakon podrške Bundestaga mogla da na Evropskom savetu odobri početak pregovora sa Srbijom, čime je u sprezi između nacionalnih i evropskih institucionalnih mehanizama nastojala da dodatno utiče na tempo pristupnog procesa, kao dodatni nivo primene principa uslovljavanja.³⁹

Spremnost Brisela da u ranijim ciklusima proširenja ohrabri zemlje koje nisu pokazale da su nepovratno promenile stanje u domenu poglavlja 23 i 24, pa čak i države sa ozbiljnim teritorijalnim sporovima poput Kipra ili Slovenije, u oštrom je kontrastu sa aktuelnom situacijom. Ne samo da je danas svaki od ovih aspekata od suštinske važnosti za preostale neintegrisane zemlje evropskog jugaistoka, već zemlje kandidati moraju da što više od ovih uslova ispune u što ranijoj fazi pristupnog procesa, pa čak i pre početka prepristupnog dijaloga ili u okviru uslova za omogućavanje određivanja datuma za njegov početak, što nije motivišući kontekst za evrointegracije, naročito u tom stadijumu evropske putanje kada ni demokratski kapaciteti i sposobnosti da se preuzmu obaveze članstva nisu dovoljno razvijeni.

Dok je aspekt neusaglašenih granica politički izazov *per excellence* koji prevazilazi kontekst evrointegrativnih procesa, korišćenje poglavlja 23 i 24 kao veto oblasti administrativno se argumentuje potrebom za kvalitetnjom „ravnotežom u pregovorima”, s obzirom na prioritetan značaj tih oblasti za preobražajni tok u aktuelnoj politici proširenja. Ipak, rigidno praćenje ostvarenog napretka i izloženost drugim uslovljavanjima, pa čak i naknadnim i nepredviđenim situacijama (koje su više bilateralne prirode), rezultuje vrlo sporim napredovanjem na evropskom putu. Takvo strogo uslovljavanje kandidata od strane zemalja članica Evropske unije, gde

³⁸ Ibid., str. 15–16.

³⁹ „Einvernehmensherstellung von Bundestag und Bundesregierung zum Beitrittsantrag der Republik Serbien zur Europäischen Union und zur Empfehlung von Europäischer Kommission und Hoher Vertreterin vom 22 April 2013 zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen”, Deutscher Bundestag, Berlin, 2013, ss. 1–5.

danasm nije retkost korišćenje prava na veto pri odlučivanju o otvaranju ili zatvaranju bilo kog pregovaračkog poglavlja, u pristupnim procesima 2004. i 2007. godine – koji su tretirani kao prioritetna pitanja i za zemlje članice i za evropske institucije – nije bilo česta pojava i predstavlja krupnu promenu u odnosu na taj period.

Promene koje su nastupile i neodgovarajuća dinamika napretka u pregovorima, ali i u preobražaju sistema zemalja jugoistočne Evrope, odraz su činjenice da je politika proširenja prestala da bude strateški prioritet Evropske unije do mere da je danas čak upitno i da li se uopšte više može i nazvati prioritetom, pa čak i zasebnom evropskom politikom. U prilog toj činjenici govori i naziv nadležnog evropskog tela u aktuelnom mandatu Evropske komisije – Komesarijat za evropsku susedsku politiku i pregovore o proširenju, čime je pristupna politika izgubila zaseban komesarijat, a pitanje je da li će ga imati i u narednom mandatu evropskih institucija.⁴⁰ Postoji bojazan čak i za gubitkom zasebnog identiteta politike proširenja, koja je nekada važila za vrlo uspešnu evropsku politiku. Nije teško zamisliti razočarenje, pa i duboke političke posledice, koje bi mogle da nastanu u slučaju da zemlje koje su više decenija deo pristupne politike počnu da budu tretirane kao i zemlje evropskog susedstva kojima nikada nije zvanično prepoznata perspektiva članstva u Uniji.

„Datumi“ nisu bez značaja

Odnosi između Unije i kandidata za članstvo rukovođeni su hijerarhijskom logikom koja od tih zemalja traži potpuno preuzimanje i primenu *acquis communautaire*. U vezi sa obimom komunitarnog prava i reformama koje neka zemlja treba da preduzme zapravo i nema pregovora kao takvih. Ono o čemu se prevashodno dogovara u tom procesu su zapravo rokovi unutar kojih merila i ciljevi treba da se ispune, dok nivo koji treba dostići ostaje formalno isti za sve pristupajuće zemlje, uz uvažavanje specifičnih izazova svakog zasebnog slučaja. Iskustvo iz prethodnih proširenja pokazalo je da je Evropska unija, manje ili više, uspešno motivisala kandidate na reforme, ali da nakon prijema u članstvo evropske institucije nemaju mnogo instrumenata na raspolaganju da obuzdaju unazađivanje demokratskih principa u tim zemljama.⁴¹ Upotreba uslovljavanja kod kandidata za

⁴⁰ "European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations", European Commission, Brussels, 2019, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/node_en, 15/02/2019.

⁴¹ Ulrich Sedelmeier, "Europe after the Eastern Enlargement of the European Union: 2004–2014", *Heinrich Böll Stiftung European Union Journal* 2014, http://eu.boell.org/sites/default/files/uploads/2014/06/eastern_enlargement.pdf, p. 2.

članstvo se u ranijim proširenjima pokazala kao održivi alat za podsticanje reformi.⁴² Ipak, dok su kandidati za članstvo ranije imali jasniju dugoročnu putanju kretanja i bili su motivisani perspektivom (skorog) prijema u Uniju, u aktuelnim okolnostima, kada datum za prijem bilo koje zemlje jugoistočne Evrope u Uniju nije ni na vidiku, upitno je u kom obimu i kom trajanju će uslovljavanje moći da bude primenjivo.

Vremensko određenje evropskih koraka i perspektiva ne predstavljaju samo „listu za štikliranje” zadataka, već pojednostavljaju i ohrabruju planiranje i sam proces čine predvidivijim za same kandidate. Zemlje iz ranijih ciklusa proširenja imale su u značajnoj meri određen period pristupanja čak i pre završetka pristupnih pregovora, ali je situacija danas potpuno drugačija. Oklevanje Evropske unije da odredi barem indikativan period pristupanja argumentuje se nepovoljnim iskustvima upravo iz prethodnih ciklusa proširenja, gde su zemlje koje su pristupale navodno zanemarivale svoje obaveze nakon što im je određen datum ulaska u Uniju. Činjenica da se Evropska unija suzdržava od davanja vremenskih odrednica kandidatima dovodi do loših ishoda u percepciji pristupnog toka, koji su prikazani i u rezultatima istraživanja Saveta za regionalnu saradnju za 2018. godinu.⁴³ Ispitanici iz Srbije, koja važi za jednu od predvodnica u pristupnom procesu, krajnje su pesimistični jer svega četvrtina ispitanika veruje u indikativnu perspektivu pristupanja do 2025. godine; druga četvrtina ne zna ili ne želi da se izjasni o tome, a čak jedna trećina pitanih smatra da zemlja nikada neće ni pristupiti Uniji. Teško da bi takav rezultat mogao da bude zabeležen u ma kojoj zemlji koja je stupila u članstvo Unije u prethodnoj deceniji, posebno ukoliko još i važi za državu koja je godinama u pristupnim pregovorima.⁴⁴ Nasuprot tome, neizjašnjavanje o periodu pristupanja doprinosi i konfuziji, dubljem nerazumevanju transformativnog procesa i neadekvatnim očekivanjima. Tako npr. ispitanici iz Makedonije sa udelom od gotovo jedne četvrtine smatraju da će biti deo Unije već 2020. godine, uprkos tome što (dugogodišnji) pristupni pregovori sa tom zemljom još uvek nisu ni otpočeli, a kamo li se završili ratifikacijom država članica.

Vremenske odrednice u evropskim koracima predstavljaju važan motivacioni alat za same kandidate, ohrabruju političke elite i društvo u tom pravcu i doprinose adekvatnijem razumevanju ovog dugogodišnjeg procesa. Takođe, ono se ne mora obavezno odraziti negativno na fokusiranje na kvalitet reformi (što Evropska unija nastoji da prikaže kao određeni aksiom), ili barem ne u većoj meri nego što to čini

⁴² Ibid.

⁴³ “Balkan Barometer 2018: Public Opinion Survey”, Year IV, No. 4, Regional Cooperation Council, Sarajevo, 2018, <https://www.rcc.int/download/docs/PUBLIC%20OPINION%20-%20RCC%20Balkan%20Barometar%202018.pdf>/b56d30eb1af53ab00d6eb30cfcbad304.pdf, pp. 51–53.

⁴⁴ Ibid.

neodređivanje vremenskih rokova. To se posebno odnosi na mnogogodišnje evropske putanje preostalih zemalja jugoistočne Evrope, kojima je prva naznaka neke vremenske odrednice zapravo prvi put zvanično spomenuta 2018. godine, doduše, uz zvanične napomene da se radi o krajnje ambicioznom cilju, o hipotetičkoj opciji ili perspektivi, a ne o datumu ulaska.⁴⁵

Upravo neodređivanje negativno utiče na percepciju ispitanika Srbije i npr. Bosne i Hercegovine, gde čak 39 odsto stanovništva smatra da njihova zemlja nikada neće postati članica Evropske unije, uprkos formalno postojeočoj evropskoj perspektivi.⁴⁶ Nažalost, nevoljnost Unije da se bliže obaveže prema kandidatima i potencijalnim kandidatima nema izgleda da doživi veće izmene, i predstavlja još jedan vid oštrijeg i nepopostljivijeg uslovljavanja tih zemalja na evropskom putu, što čitavu politiku proširenja ukalupljuje u stagnantnom stanju.

Logika (spoljnih) krugova integracije

O izmenama u primeni principa uslovljavanja prema zemljama izvan Evropske unije detaljnije je istraživala i pisala Sandra Laveneks (Sandra Lavenex), koja smatra da je ovaj instrument pristupne politike evoluirao u poslednjoj deceniji tako što je postao sveobuhvatniji i sofisticiraniji nego što je bio u ranijim ciklusima proširenja.⁴⁷ Danas se princip razlaže i primenjuje po pojedinačnim politikama i oblastima, među kojima većina ima neke željene domete, merila, a neke i podmerila.⁴⁸ Dok uslovljavanje nije bilo toliko temeljno u prethodnim ciklusima, danas je prisutno u svakoj fazi evropskog puta kandidata iz jugoistočne Evrope, čije su evrointegracije same po sebi veoma izazovne zbog nedostatka političke volje Evropske unije i zbog niske startne osnove, posebnih državotvornih i političkih izazova i nezadovoljavajućih demokratskih performansi čak i u poređenju sa zemljama koje su već postale članice. Naknadnim korigovanjem kriterijuma i dodavanjem novih, u kombinaciji sa

⁴⁵ Velina Lilyanova, "Western Balkans: Enlargement Strategy 2018", *European Parliamentary Research Service Blog*, 2018, <https://epthinktank.eu/2018/03/14/western-balkans-enlargement-strategy-2018/>, 15/03/2019.

⁴⁶ "Balkan Barometer 2018: Public opinion survey", op. cit., p. 52.

⁴⁷ Sandra Lavenex, "Concentric circles of flexible 'EUropean' integration: A typology of EU external governance relations", *Comparative European Politics*, Vol. 9, Issue 4–5, 2011, pp. 381–382.

⁴⁸ "European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations – Steps Towards Joining", European Commission, 2019, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/steps-towards-joining_en, 10/02/2019.

izostankom strateške inicijative Brisela kao ishodišta procesa evrointegracija, ovaj ionako dugačak proces dodatno se prolongira.

Za razliku od politike susedstva koja je namenjena kreiranju „spoljne periferije” koja bi se oslanjala na evropski model, vrednosti i norme, od zemalja obuhvaćenih politikom proširenja se očekuje da usvoje i primene *acquis* u kratkim, srednjim i dužim rokovima kako bi jednog dana mogle da budu funkcionalne članice Unije. Laveneksova period priprema za stupanje zemalja jugoistočne Evrope naziva „pristupnom čekaonicom”, u okviru koje se simuliraju aktivnosti članstva primenom vrednosti, standarda i institucija nalik na evropske.⁴⁹ Primera radi, kao jedan od primera priprema za učešće u jedinstvenom tržištu, uspostavljena je CEFTA kao trgovinska zona u okviru koje se traži uklanjanje carinskih i drugih prepreka slobodnoj trgovini radi postepenog privikavanja kandidata na evropske uslove, ali i radi jačanja regionalne saradnje. Budući da su u slučaju prethodnih proširenja zemlje bile članice CEFTA sve do stupanja u članstvo Unije, a imajući u vidu da su zemlje jugoistoka Evrope u ovom trenutku poslednje države koje su obuhvaćene politikom proširenja, CEFTA bi se, s jedne strane, mogla posmatrati prelaznim trgovinskim rešenjem za te zemlje do stupanja u članstvo; ipak, da to članstvo nije tako blizu govori činjenica da uopšte nema pomena o eventualnom „roku trajanja” te zone slobodnog trgovanja. CEFTA će prestati da postoji tek kada svi kandidati postanu članice Unije, ili kasnije, pod uslovom da se članstvo u toj zoni proširi i na neke druge zemlje (osim Moldavije, koja je jedina članica CEFTA koja ne pripada politici proširenja).

Laveneksova na primeru načina funkcionisanja Energetske zajednice razmatra aspekt trajnosti međunarodnih regionalnih institucija, pitajući se da li su neke od tih ustanova privremenog karaktera i prevashodno u funkciji priprema za članstvo, ili se možda namerava da neke od tih institucija i foruma nastave da postoje i nakon prijema zemalja u Uniju, u istom ili sličnom obliku.⁵⁰ To pitanje je povezano i sa budućim ishodom evrointegracija u regionu jugoistočne Evrope, kao i s aktuelnim razmatranjima o reformisanju same Unije i njenoj mogućoj daljoj diferencijaciji. Ipak, ne bi bio dobar znak da se zemlje jugoistočne Evrope drže na distanci sve dok Unija ne odluči kako da sprovede i zaokruži potencijalni proces institucionalnih i drugih reformi, jer taj proces, kao i dosadašnji procesi proširenja, treba da ide paralelno sa pristupnim pregovorima ukoliko se zaista nastoji da te države postanu punopravne članice Unije.

⁴⁹ Sandra Lavenex, “Concentric circles of flexible ‘EUropean’ integration: A typology of EU external governance relations”, op. cit., p. 382.

⁵⁰ Ibid., pp. 388–390.

Povezivanje politike proširenja u stagnaciji sa izazovima susedske politike – posebno problema izgradnje zasebnog identiteta inicijative Istočno partnerstvo – ne doprinosi njenom razvoju, niti razvoju susedske politike. Ipak, deluje da se ove politike od strane Brisela tretiraju slično u brojnim aspektima, od tendencija ka sve većem uslovljavanju, do podražavanja pristupnih kriterijuma i drugih paralela.⁵¹ Povezivanjem se te dve odvojene politike, koje su usmerene ka različitim dugoročnim ishodima, gotovo „u paketu” stavljaju u drugi plan u odnosu na prioritetnije politike i izazove. Neprepoznata perspektiva članstva istočnih suseda, koji prema postulatima susedske politike treba da ostanu izvan članstva tj. u domenu „spoljnog” koncentričnog kruga evrointegracija, na taj način se pojmovno i po ishodima spaja sa politikom proširenja.⁵² Zbog toga posebno treba imati u vidu značaj konteksta ishoda uslovljavanja i „presadištanja” evropskih standarda, jer za nešto što su zemlje Srednje Evrope bile u stanju da primene nije izvesno da bi i drugi regioni – npr. zemlje evropske susedske politike, koje imaju svoje posebne demokratske i državotvorne izazove – mogli da implementiraju.⁵³

Mada je reč o odvojenim domenima, povezivanjem susedske i politike proširenja se prijem jugoistoka Evrope u punopravno članstvo tj. „unutrašnje krugove” Unije sa punim učešćem u političkim i ekonomskim institucijama dodatno relativizuje. Idejni pravac za susedsku politiku, kao moguća manifestacija „spoljnog kružnog prstena”, može se ilustrovati izjavom predsednika Romana Prodića od 2002. godine o sudelovanju „u svemu osim u političkim institucijama”⁵⁴. Dok bi granice spoljnih krugova integracije trebalo da odražavaju tu činjenicu, ono što može biti predmet polemike je koliko dugo se očekuje da zemlje kandidati ostanu izvan unutrašnjih granica Unije.

U prilog stavu da integrativni procesi prate logiku koncentričnih krugova govori i težnja Unije da se pomoći izvoza vrednosti i normi iz evropskog „jezgra” okruženje menja, bez bližeg obavezivanja Brisela da će te zemlje primiti u članstvo ili prevaziđe

⁵¹ Autor je aspekt podražavanja pristupne politike u domenu Istočnog partnerstva istraživao u svojoj doktorskoj disertaciji: *Nepotpuna integracija kao prepreka političkom razvoju Istočnog partnerstva Evropske unije*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2018.

⁵² Elsa Tulmets, “Policy adaptation from the enlargement to the neighbourhood policy: A way to improve the EU’s external capabilities?”, *Politique européenne*, 2007/2, <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2007-2-page-55.htm#>, 16/03/2019.

⁵³ Frank Schimmelfenig, Ulrich Sedelmeier, “Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 4, 2004, p. 668.

⁵⁴ Alberto Chilosi, “The European Union and its Neighbours: Everything but Institutions?”, *The European Journal of Comparative Economics*, Vol. 4, No. 1, 2007, pp. 25–38.

ranija istorija ishitrenih prijema u Uniju.⁵⁵ Drugim rečima, to je način da se na te zemlje utiče u značajnom obimu, a da se one istovremeno (što duže) drže izvan političkih institucija i privilegija Unije. Od kandidata se očekuje puno usvajanje *acquis-ija*, harmonizacija sistema, postepeno pristupanje evropskim telima, dok se od evropskih suseda očekuje delimično usvajanje normi, zbližavanje i prilagođavanje sistema i ograničen pristup nekim telima.⁵⁶

Kao jedan od zanimljivih primera primene diferenciranog pristupa koji postoji od ranije je aspekt privremenih ograničenja učešća u pojedinim oblastima, čime se faktički štite prava starijih članica spram pristupajućih zemalja.⁵⁷ U kontekstu sve obazrivije politike proširenja, aspekt „privremenih mera“ učešća mogao bi da ima pojačanu primenu u razmatranjima unapređenja funkcionisanja evropskih institucija i pravila i u pogledu oblasti na koje se odnosi, kao i u smislu trajanja takvog režima za nove članice. Pored toga, u situaciji kada pojedine zemlje iz Srednje Evrope deluju kao da prolaze kroz unazađivanje demokratskih sistema, Brisel će možda tražiti načine da obezbedi jednostavniju primenu sličnih privremenih mera (ograničavanje učešća) na bilo koju zemlju Unije koja ne primenjuje evropska pravila.

Kandidati za članstvo se nadaju prelasku u unutrašnje krugove kojima pripadaju zemlje članice i zarad toga preduzimaju sveobuhvatne reforme svojih sistema. U međuvremenu su te države ukalupljene u spoljnom perifernom pojasu i reformišu se prema orijentaciji ka vrednosnom centru tj. jezgru. U nastojanju da obezbedi i osigura granice uticajem i oblikovanjem okruženja, Evropska unija se distancira od daljih proširenja, barem u domenu susedske politike.⁵⁸ Ipak, ni Unija nije ista kao što je bila pre samo desetak godina, jer njena privlačna snaga, uverljivost i nadmoć su umanjeni usled unutrašnjih izazova u funkcionisanju i niže prioritetnosti i manje posvećenosti u odnosima sa susedima i kandidatima za članstvo, što nije dovoljno da mnoge od tih zemalja zadobije za „evropsku perspektivu“ – šta god ona značila u odvojenim kontekstima politika susedstva i proširenja.

Ipak, sve i da pristupanje zemalja jugoistočne Evrope bude realizovano u narednoj deceniji ili narednom periodu, postoje izgledi da bi Evropska unija mogla

⁵⁵ Sandra Lavenex, “Concentric circles of flexible ‘EUropean’ integration: A typology of EU external governance relations”, op. cit., p. 387.

⁵⁶ Ibid., p. 388.

⁵⁷ Katharina Holzinger, Frank Schimmelfennig, “Differentiated integration in the European Union: Many concepts, sparse theory, new data”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 19, Issue 2, 2012, p. 300.

⁵⁸ Elisabeth Johansson-Nogués, “A ‘Ring of Friends’? The Implications of the European Neighbourhood Policy for the Mediterranean”, *Mediterranean Politics*, Vol. 9, No. 2, 2004, p. 241.

da bude dodatno izmenjena, i to upravo na tragu koncentričnih krugova integracije. Najuži krug integracije, tj. jezgro činile bi zemlje koje su najspremnije na visok stepen spajanja unutar evropskog sistema; može se očekivati da bi to najvećim delom bile države koje su uglavnom iz redova starih članica Unije, koje su u prethodnim godinama i plasirale tu ideju. Ove države bi nastojale da prodube postojeću integraciju u domenima poput npr. evrozone, bezbednosne i druge politike i time daju jači impuls i samoj Uniji, ali i unaprede svoje sopstvene unutrašnje i međunarodne pozicije. Države koje bi pripadale jezgru bi faktički diktirale tempo i dinamiku evrointegracionog procesa kao takvog, a krugovi bi trebalo da budu otvoreni za pristupanje država koje udovolje standardima koje određeni kontekst predviđa. Prema logici stvari, svaki naredni krug bi predstavljaо sve labaviji stepen integracije i zajedništva među članicama i davao više prostora zemljama koje žele da očuvaju suverena prava.

Premda još uvek nema definitivnog plana u pravcu kreiranja dodatnih koncentričnih krugova, stvaranje još diferenciranije Unije predstavljalo bi adekvatniju realizaciju ideje o Evropi u više brzina, koja se trenutno primenjuje u nekim oblastima (primer šengenskog područja kao parametra integracije), ali može naći primenu i u drugim domenima. Europa varijabilne geometrije bi mogla da preraste u adekvatniji okvir za različite apetite država članica koji bi im mogao omogućiti da bliže sarađuju sa zemljama sa kojima dele prioritete. S druge strane, proces prelaska u „najuž“ jezgro bi bio uslovljavan ispunjavanjem kriterijuma, kao i pri prelasku u bilo koji drugi krug, mada bi možda isto tako bilo moguće preći i u neki dalji krug sa labavijim stepenom povezanosti ukoliko se tako bude želelo. Premda u tome možda leži opasnost od feudalizacije Unije po regionalnim ili drugim sličnostima i prioritetima, na taj način se takođe uvažavaju potrebe članica najnaklonjenijih integracijama da se povezuju unutar postojeće zajednice, pre nego traženju drugih (bilateralnih ili drugih) načina.⁵⁹ Pojačana diferencijacija nije jednoznačna jer bi mogla da vodi većim razlikama između „centra“ i „periferije“, možda čak i u pravcu razdruživanja, ili, u poželjnijom scenariju, u funkcionalniju Uniju.⁶⁰

Premda bi koncentrično grupisanje moglo da vodi u brojnim oblastima međusobnom odvajanju zemalja, bilo bi utoliko neophodnije da se izgradi dovoljno jak institucionalni i pravni okvir koji bi osigurao integraciju što većeg broja takvih koncentričnih krugova. Naravno, pored toga, potrebno je postaviti i granicu između

⁵⁹ "Europe's future is multi-speed and multi-tier", *The Economist*, 23 March 2017, <https://www.economist.com/special-report/2017/03/23/europe-s-future-is-multi-speed-and-multi-tier>, 15/02/2019.

⁶⁰ Katharina Holzinger, Frank Schimmelfennig, "Differentiated integration in the European Union: Many concepts, sparse theory, new data", op. cit., p. 303.

unutrašnjeg evropskog domena i spoljnih prstenova integracije, u kojima bi se nalazile zemlje iz evropskog susedstva, zemlje iz Evropske zone slobodne trgovine, i osmislići način za delotvoran prelazak kandidata u punopravno članstvo. Naravno, ova poslednja stavka važi samo ukoliko Brisel zaista bude imao nameru da nastavi sa započetim procesom prijema ovih zemalja u punopravno članstvo, kao što je obećano na evropskom samitu u Solunu početkom veka.

Zaključna razmatranja: drugačija politika proširenja za drugačije okolnosti

Imajući u vidu da je blizu polovine današnjih država članica Unije iz redova zemalja nekadašnjeg socijalističkog uređenja koje su u pristupnom procesu prolazile kroz slične izazove kao zemlje koje su danas preostale u pristupnoj politici, u godinama koje su prethodile finansijskoj krizi od 2008. godine dok su istočna proširenja bila još uvek „sveža”, zemlje jugoistočne Evrope donekle su očekivale da će njihovo pristupanje biti nalik prethodnim ciklusima – dočekano sa ohrabrenjem od strane same Unije ili barem njenog preovlađujućeg dela. Globalna finansijska kriza potresla je monetarne temelje Unije i sam evro kao valutu. Za Uniju u krizi, koja još uvek nije konsolidovala funkcionisanje nakon prethodnih proširenja, niti blagovremeno adresirala neke ranije izazove poput monetarne politike, Arapsko proleće, eskalacija sukoba u Ukrajini, strateški sukobi s Rusijom i migrantska kriza prerasli su u goruća politička pitanja u sve populističkiji nastrojenim zemljama Unije. U takvim okolnostima perspektive za proširenje na jugoistok nestale su sa liste evropskih prioriteta i iz planova, dok je u prvi plan izbila potreba za stvaranjem jače i otpornije Unije, a razmatranja razvojnih modela i dalje traju.

Premda je oduvek bio primenjivan, u prethodnim ciklusima proširenja bilateralni pristup je bio usklađen sa strateškom regionalnom dinamikom. Upravo činjenica da je novi pregovarački pristup nešto što se od početka primenjuje za preostali, „neintegrisani” deo jugoistočne Evrope govori o posebnom tretmanu ovog regiona, što je delom posledica prethodnih razočaravajućih iskustava sa zemljama koje nisu bile do kraja pripremljene za preuzimanje obaveza članstva u Uniji i spleta izmenjenih međunarodnih prilika i strukturalnih problema, koje su u poslednjoj deceniji doprinele promenama u funkcionisanju same Evropske unije i nivoa (ne)prioritetnosti njene pristupne politike.

Kriza je otkrila da Unija nije do kraja konsolidovana i da nisu sve zemlje u dovoljnoj meri posvećene principima integracije niti podjednako zainteresovane za evointegracije; „ujedinjenje u različitosti” kao krilatica krenulo je da pokazuje

drugo, nepovoljno značenje. Ipak, ne bi bila netačna ni konstatacija da je neraspoloženje za pristupanjem poslovično problematičnih država regiona nešto što ima podršku niza evropskih država, koje se usled težnji za prethodnom konsolidacijom Unije (koja traje, i trajaće godinama), neuverljivog napretka jugoistočnih zemalja, ali i unutarnacionalnih i populističkih razloga ustežu da aktivno podrže prijem novih država u Uniju. Teško da će nova konfiguracija Evropske komisije imati pozitivniji stav spram neintegrisanog jugoistoka od postojeće, koja je u poslednjem delu mandata izrazila barem neku hipotetičku spremnost da primi nove članice 2025. godine, iako je zapravo to pitanje samo delegirala nekim budućim komesarima. U okolnostima rasta populizma i nacionalističkog diskursa za očekivati je da će se ove tendencije odraziti i na drugaćiji odnos snaga u Evropskom parlamentu, koji je do sada bio telo koje je najviše podržavalo dalje proširenje Unije, i uticati i na odlučivanje u različitim evropskim telima.

Barem deceniju, tj. od izbijanja globalne finansijske krize, pristupni proces je zaustavljen. Hrvatska nekako je proces privela kraju 2013. godine, a po mnogo čemu nije ispunila zamišljene domete evrointegracija, iako je prošla kroz najrigorozniji pristupni postupak do tada, pri čemu je čak do samog stupanja u Uniju postojala mogućnost da ulazak bude ipak odložen. Pristupni uslovi se zapravo progresivno interpretiraju sve strožije i evaluacija napretka je dosta obazrivija, pri čemu dinamika evrointegracija i međunarodne okolnosti pristupanje čine pokretnom metom. Od prijema Hrvatske u Uniju, samo Crna Gora i Srbija su već niz godina u stanju pretpristupnih pregovora sa Briselom, koji napreduju sporo i još se strože evaluiraju nego u slučaju Zagreba. Evropskom strategijom proširenja od 2018. godine prepoznat je indikativni datum pristupanja ovih zemalja do 2025. godine (dakle, nakon više od cele decenije pristupnog dijaloga, u najboljem slučaju) pod uslovom da se pregovarački proces okonča. U ovom trenutku to ne deluje izvesno ni za politički neopterećenu Crnu Goru, a još manje za Srbiju koja, pored rigoroznog procesa integracija, nastoji da pregovorima prevaziđe i složeno kosovsko pitanje kao dodatnog „veto poglavlja” u okviru pregovaračkog procesa.

Dinamika pristupnog toka je pre svega vezana za valorizaciju napretka u poglavljima 23 i 24, iako nije moguće fundamentalno promeniti institucionalni aparat i njegovo funkcionisanje u tako kratkom roku bez podsticaja sa evropske strane. Ispunjavanje kriterijuma i obaveza koje proističu iz članstva su principi po kojima se pristupajuće zemlje rangiraju u „regati”; Srbija je odmah iza Crne Gore, mada zemlje nejednakso napreduju u tom procesu. Ipak, nova realnost pristupne politike, odnosno tzv. logika regate vođena pojedinačnim naporima i postignućima, trebalo bi da pokaže da je delotvorna ukoliko se želi održati kakva-takva verodostojnost preobražajne logike. Ukoliko ni do kraja narednog mandata Evropske komisije nijedna nova zemlja iz regiona ne pristupi Uniji, to bi moglo da

znači i kraj politike proširenja: ako novih pristupanja nema već par dugih evropskih mandata, da li ono i dalje uopšte postoji?

Naravno da je proširenje Unije samo jedno, i to ne prioritetno, na dugoj listi pitanja kojima će se evropske institucije i dalje baviti. Paralelno s tim procesom, po svemu sudeći teći će i reforme funkcionisanja Unije, verovatno po modelu koncentričnih krugova integracije. U takvom modelu, srž Unije mogle bi da čine zemlje koje su najspremnije na integraciju, a u svakom narednom krugu nalaziće se države koje su manje integrisane. Premda takav model, kao manifestacija principa varijabilne geometrije, donekle ozvaničava odnos centra i periferije koji nema najbolji prizvuk ni odjek u javnosti, pa ni među političkim elitama i stručnjacima, nivoi integracije bi se međusobno prožimali i prelazak iz jednog u drugi (naravno, pod određenim uslovima i ne po automatizmu) bio bi ostavljen samim državama na odluku. Suverenistički nastrojenim zemljama, poput onih iz Srednje Evrope, bila bi na taj način ostavljena mogućnost da izaberu da ne produbljuju integracije; na dugoročnom planu, to bi vodilo većoj diferencijaciji unutar same Unije, što ima i pozitivne i negativne posledice. Imajući u vidu stepen razlika među državama članicama, takav pristup verovatno je i neminovan ukoliko se Unija kao takva želi sačuvati.

Pristupanje nekom od koncentričnih krugova evropske integracije u narednoj deceniji unutar onoga što će verovatno već biti reformisana Unija, bio bi dobar signal za zemlje jugoistoka koje zadovolje zahtevne uslove. Aktuelna težnja Unije da „spolja upravlja“ susedima i kandidatima za članstvo odvija se u drugačijim okolnostima nego ranije; te zemlje, za razliku od situacije pre dvadesetak godina, nisu do kraja ubedene u evropsku putanju kao jedinu logičnu trasu razvoja. To je posledica unutrašnje krize u Uniji koja je uticala na to da se ona distancira od geografskih suseda, što ne dolikuje entitetu koji ima pretenzije da bude regionalni hegemon. Bez većih političkih i drugih podsticaja od strane Brisela i bliže saradnje sa zemljama regiona, reformski procesi na jugoistoku kontinenta nemaju izgleda da se intenziviraju, već pre mogu da ostanu ukalupljeni u statusu izvan glavnih tokova na ostatku kontinenta, i postati sve više podložni uticajima drugih aktera.

Podrška Brisela regionu bi trebalo da barem na pojedinačnim primerima pokaže da preobražajni uspeh može da ishoduje pristupanjem Evropskoj uniji. Nije za očekivati da će region jugoistočne Evrope da se fundamentalno promeni do tada, pa čak možda ni u godinama nakon toga. Ni u dosadašnjoj pristupnoj politici zemlje nisu bile potpuno spremne za prijem u Uniju, pa su ipak ušle u članstvo kao rezultat političkog nagrađivanja ili ekonomске logike. Čak i da su zemlje koje insistiraju na suverenim nadležnostima i opiru se primeni komunitarnih normi danas izvan Evropske unije, poput Mađarske ili Poljske, nije sigurno da bi iz današnje perspektive to bila dobra stvar za Uniju ni za te zemlje. Kako bi se intenzivao reformski proces,

potrebno je dati opipljivije političke podsticaje. Uslovno ili nepotpuno članstvo u nekom provizornom periodu moglo bi da bude način da se reforme dalje ohrabre i prodube, do stupanja u naredni nivo integracija koji traži produbljenje reformi. Ukoliko se nekada za to budu stekli politički uslovi (možda nakon uvođenja kvalifikovane većine u takvim domenima), taj princip bi čak mogao da se primeni i na starije države članice koje ne poštuju evropska pravila u dovoljnoj meri, kao metod sankcionisanja; ta opcija se još ne nazire.

Obuhvatanje neintegrisanog jugoistoka Evrope, osim što bi bilo na tragu obećanog prijema u članstvo ovih zemalja, moglo bi da povrati motivaciju za reforme u regionu koji prolazi kroz najrigorozniji pristupni postupak do sada. Svakako bi trebalo raditi na prevazilaženju stanja u kojem se pristupni proces simulira, već se kretati ka realizaciji samog postupka prijema. Naravno, imajući u vidu dinamiku aktuelnog perioda kojeg odlikuju neizvesnost, međuzavisnost i brojni nepredviđeni izazovi, treba biti pripremljen i da su uvek mogući nepovoljniji scenariji, ali to ne treba da bude ideja vodilja u ovom dugogodišnjem integrativnom procesu koji iz trenutne perspektive ne deluje da će imati neki skoriji pozitivni ishod. U predstojećem periodu koji će verovatno ishodovati izmenama u funkcionisanju same Evropske unije, važno je pružiti i veći politički podsticaj za reformske procese u kandidatskim državama, kako zemlje jugoistoka Evrope ne bi bile dodatno izostavljene iz planova i vizija razvoja Unije, već se koordinisano razvijale u bližoj saradnji sa Briselom i skladu sa tim strategijama, i imale bolju perspektivu da se njima prilagode.

Bibliografija

- Chilosi, Alberto, "The European Union and its Neighbours: Everything but Institutions?", *The European Journal of Comparative Economics*, Vol. 4, No. 1, 2007, pp. 25–38.
- Goebel, Roger, "Supranational? Federal? Intergovernmental? The Governmental Structure of the European Union After the Treaty of Lisbon", *Columbia Journal of European Law*, Vol. 20, No. 77, 2013, pp. 78–142.
- Grabbe, Heather, "Six Lessons of Enlargement Ten Years On: The EU's Transformative Power in Retrospect and Prospect", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, Issue S1: The JCMS Annual Review of the European Union in 2013, September 2014, pp. 40–56.
- Holzinger, Katharina, Schimmelfennig, Frank, "Differentiated integration in the European Union: Many concepts, sparse theory, new data", *Journal of European Public Policy*, Vol. 19, Issue 2, 2012, pp. 292–305.

- Johansson-Nogués, Elisabeth, "A 'Ring of Friends'? The Implications of the European Neighbourhood Policy for the Mediterranean", *Mediterranean Politics*, Vol. 9, No. 2, 2004, pp. 240–247.
- Kranjac, Mirjana, Maksimović, Rado, Sikimić, Uroš, "Model of EU funds use for projects realization in pre-accession countries: the case of Serbia", *Facta Universitatis*, Vol. 7, No. 1, 2010, pp. 35–46.
- Lars, Calmfors et al., *Report on the European Economy 2004*, EEAG European Economic Advisory Group at CESifo, Ifo Institute for Economic Research, Munich, 2004.
- Lavenex, Sandra, "Concentric circles of flexible 'European' integration: A typology of EU external governance relations", *Comparative European Politics*, Vol. 9, Issue 4–5, 2011, pp. 372–393.
- O'Brennan, John, "Bringing Geopolitics Back In: Exploring the Security Dimension of the 2004 Eastern Enlargement of the European Union", *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 19, No. 1, 2006, pp. 155–169.
- Peshkopia, Ridvan, *Conditioning Democratization: Institutional Reforms and EU Membership Conditionality in Macedonia and Albania*, Anthem Press, London and New York, 2015.
- Petrović, Miloš, *Nepotpuna integracija kao prepreka političkom razvoju Istočnog partnerstva Evropske unije*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2018.
- Rezler, Paulina, "The Copenhagen criteria: Are they helping or hurting the European?", *Touro International Law Review*, Vol. 14, No. 2, 2011, pp. 390–411.
- Schimmelfenig, Frank, Sedelmeier, Ulrich, "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe", *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 4, 2004, pp. 661–679.

Dokumenti:

- "A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans", European Commission, 2018, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf, 21/02/2019.
- "Croatia on the Road to the European Union", Ministry of Foreign Affairs and European Integration, Zagreb, 2009, www.mvep.hr/files/file/publikacije/Croatia_on_the_Road_to_the_EU.pdf, 13/03/2019.
- "Einvernehmensherstellung von Bundestag und Bundesregierung zum Beitrittsantrag der Republik Serbien zur Europäischen Union und zur

Empfehlung von Europäischer Kommission und Hoher Vertreterin vom 22 April 2013 zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen”, Deutscher Bundestag, Berlin, 2013.

“European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations”, European Commission, Brussels, 2019, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/node_en, 15/02/2019.

“European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations – Steps Towards Joining”, European Commission, 2019, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/steps-towards-joining_en, 10/02/2019.

“Fabrizi: Serbia is an important partner of the EU in both security and defence sector”, The Delegation of the European Union to the Republic of Serbia, 2017, <https://europa.rs/fabrizi-serbia-is-an-important-partner-of-the-eu-in-both-security-and-defence-sector/?lang=en>, 21/02/2019.

“Helsinki European Council – Presidency Conclusions”, European Parliament, 1999, www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm, 20/02/2019.

“Intergovernmental decision-making procedures”, European Parliament, 2018, www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/9/intergovernmental-decision-making-procedures, 12/03/2019.

“Interim report from the Commission to the Council and the European Parliament on reforms in Croatia in the field of judiciary and fundamental rights (negotiation Chapter 23)”, European Commission, Brussels, 2011, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/hp/interim_report_hr_ch23_en.pdf, 13/03/2019.

„Pregovori o pristupanju EU: Analiza mjerila za Crnu Goru kroz poređenje s mjerilima za Hrvatsku i Srbiju”, Ministarstvo evropskih poslova Crne Gore, Podgorica, 2018, www.mep.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=309459&rType=2&file=K.A.%20Mne.pdf, 13/03/2019.

Standard Eurobarometer 89: The views of Europeans on the European Union’s priorities, Spring 2018, European Commission, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/83551>.

Internet izvori:

Avery, Graham, Batt, Judy, “Balkans in Europe: Why, when and how?”, *Policy Brief*, European Policy Centre, Brussels, 2007, www.epc.eu/documents/uploads/Balkans%20in%20Europe.pdf, 21/02/2019.

“Balkan Barometer 2018: Public Opinion Survey”, Year IV, No. 4, Regional Cooperation Council, Sarajevo, 2018, <https://www.rcc.int/download/docs/>

- PUBLIC%20OPINION%20-%20RCC%20Balkan%20Barometar%202018.pdf/b56d30eb1af53ab00d6eb30cfcbad304.pdf, 14/03/2019.
- Bauchamp, Zack, "It happened there: How democracy died in Hungary", *Vox*, 2018, <https://www.vox.com/policy-and-politics/2018/9/13/17823488/hungary-democracy-authoritarianism-trump>, 15/03/2019.
- Bieber, Florian, "For Macedonia, Is Joining NATO and the EU Worth the Trouble?", *Foreign Policy*, 13 September 2018, <https://foreignpolicy.com/2018/09/13/for-macedonia-is-joining-nato-and-the-eu-worth-the-trouble/>, 13/03/2019.
- Bremmer, Ian, "These 5 Countries Show How the European Far-Right Is Growing in Power", *Time*, 13 September 2018, <http://time.com/5395444/europe-far-right-italy-salvini-sweden-france-germany/>, 13/03/2019.
- Delman, Edward, "The Link Between Putin's Military Campaigns in Syria and Ukraine", *The Atlantic*, 2 October 2015, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/10/navy-base-syria-crimea-putin/408694/>, 01/02/2019.
- "Europe's future is multi-speed and multi-tier", *The Economist*, 23 March 2017, <https://www.economist.com/special-report/2017/03/23/europe-s-future-is-multi-speed-and-multi-tier>, 15/02/2019.
- "EU's Benchmarking within Chapters 23 and 24 in Accession Negotiations with Serbia: Effects and Challenges", European Policy Centre, Belgrade, 2018, <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2018/03/Benchmarking-in-Serbia-1-1.pdf>, 13/03/2019.
- Faber, Anne, Wessels, Wolfgang, "Wider Europe, Deeper Integration? A common theoretical and methodological framework for EU-CONSENT", *EU-CONSENT*, Brussels, 18 November 2005, https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/en/2008/10/faber_widening_deepening.pdf.
- Grabbe, Heather, Lehne, Stefan, "Defending EU Values in Poland and Hungary", Carnegie Europe, Brussels, 2017, <https://carnegieeurope.eu/2017/09/04/defending-eu-values-in-poland-and-hungary-pub-72988>, 15/03/2019.
- Holman, Otto, "Prioritising Democracy? EU enlargement strategy at a crossroads", *Clingendael Spectator*, University of Amsterdam, 2017, <https://spectator.clingendael.org/pub/2017/4/eu-enlargement-at-a-crossroads/>, 20/02/2019.
- Koeth, Wolfgang, "The Continuous Challenge of Enlargement", *EIPAScope*, No. 01/2011, http://aei.pitt.edu/33504/1/20110912112151_EipascopeSpecialIssue_Art12.pdf.
- Lazarević, Milena, "Reinventing the EU enlargement policy to greet the Western Balkans", European Policy Centre, Belgrade, 2018, <https://cep.org.rs/en/blogs/>

- reinventing-the-eu-enlarge-ment-policy-to-greet-the-western-balkans/#, 12/03/2019.
- Leruth, Benjamin, Gänzle, Stefan, Trondal, Jarle, "Differentiated integration and disintegration in the European Union: State-of-the-art and ways for future research", *ISL Working Paper 2017/1*, University of Adger, 2017, https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2445530/ISLWP2017_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y, 14/03/2019.
- Lilyanova, Velina, "Western Balkans: Enlargement Strategy 2018", *European Parliamentary Research Service Blog*, 2018, <https://epthinktank.eu/2018/03/14/western-balkans-enlargement-strategy-2018/>, 15/03/2019.
- Piedrafita, Sonia, Torreblanca, José I., "The Three Logics of EU Enlargement: Interests, Identities and Arguments", *Elcano Working Paper*, No. 51/2004, Real Instituto Elcano, Madrid, www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/dt51-2004, 13/03/2019.
- Sedelmeier, Ulrich, "Europe after the Eastern Enlargement of the European Union: 2004–2014", *Heinrich Böll Stiftung European Union Journal 2014*, http://eu.boell.org/sites/default/files/uploads/2014/06/eastern_enlargement.pdf, 14/03/2019.
- Tulmets, Elsa, "Policy adaptation from the enlargement to the neighbourhood policy: A way to improve the EU's external capabilities?", *Politique européenne*, 2007/2, <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2007-2-page-55.htm#>, 16/03/2019.
- Walldén, Axel Sotiris, "The demise of EU enlargement policy", ELIAMEP, 2017, Athens, <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2017/03/Enlargement-policy-1701-fin.pdf>, 15/03/2019.
- Zhelyazkova Asya, Damjanovski Ivan, Nechev Zoran, Schimmelfennig Frank, "European Union Conditionality in the Western Balkans: External Incentives and Europeanisation", in: Jelena Džankić, Soeren Keil, Marko Kmezić (eds), *The Europeanisation of the Western Balkans: New Perspectives on South-East Europe*, Palgrave Macmillan, London, 2018, pp. 15–37.
- Zeneli, Valbona, "The EU and the Balkans: Parallel Lives Forever", *The Globalist*, 16 July 2017, <https://www.theglobalist.com/the-european-union-and-the-western-balkans/>, 17/02/2019.

Miloš PETROVIĆ

THE ALTERED ENLARGEMENT POLICY: CHALLENGES AND CONCENTRIC CIRCLES OF INTEGRATION

Abstract: The paper examines the implementation of the enlargement policy at the end of the second decade of the 21st century, which occurred under considerably altered circumstances and in different dynamics in comparison to the previous cycles of the “Eastern enlargements”. Unlike those accession cycles which were conducted under different circumstances and had been regionally and strategically directed in their approach so that the entire groups of countries could simultaneously join the Union, during the last decade there was a growing focus on strictly bilateral relations of Brussels with each candidate and its individual accomplishments within the “accession regatta”, and on more intensive and earlier conditioning. In combination with the changed international circumstances, these resulted in a different treatment of the current accession candidates. The article points that the reasons for this have been the altered political circumstances and challenges in the functioning of the Union, the different international context, as well as insufficient progress in the remaining “unintegrated” southeastern countries. With the accession policy falling behind and along with considerations regarding the reform plans within the European Union by the model of concentric cycles of integration, it appears to the author that further accession of EU candidates will retain different dynamics comparing to the previous enlargement rounds, and potentially result in a different form of integration in the future..

Key words: enlargement, incentives, political conditioning, concentric cycles, accession, challenges, southeastern Europe, European Union.

Izazovi politike proširenja u svetlu transformacije Evropske unije – da li je porast evroskepticizma u Srbiji neizbežan?

Jelena TODOROVIĆ LAZIĆ¹

Apstrakt: Cilj rada je da pruži odgovor na pitanje u kojoj meri izazovi kroz koje prolazi Evropska unija utiču na stavove građana Srbije prema pitanju evrointegracija. Politika proširenja Evropske unije jedna je od uspešnijih nadnacionalnih politika imajući u vidu relativno uspešnu „transformaciju“ država Centralne i Istočne Evrope koje su od 2004. do 2013. godine postale članice Evropske unije. Poslednjih godina politika proširenja nije visoko pozicionirana na agendi Unije. Razlozi su brojni, odgovor leži u izazovima sa kojima se suočava Unija, nedostatku integracionog kapaciteta ali ne treba zanemariti ni države članice, kao ni države kandidate za članstvo koje se takođe suočavaju sa određenim ograničenjima u pogledu procesa pristupanja Evropskoj uniji. Zapadni Balkan kome pripada i Srbija je region koji se nalazi u čekaonici za članstvo. Autorka polazi od hipoteze da transformacija kroz koju Unija prolazi, uključujući i skrajniju poziciju politike proširenja, utiče na rast evroskepticizma među građanima Srbije kao jedne od država kandidata. Analiza evroskepticizma građana Srbije zasnovana je na rezultatima redovnog godišnjeg Istraživanja javnog mnjenja koje sprovodi Institut za političke studije iz Beograda. Autorka zaključuje da je evroskepticizam u Srbiji prisutan, najveći nivo zabeležen je odmah nakon Bregzita, ali se nakon toga stabilizovao i sada je u blagom opadanju.

Ključne reči: politika proširenja, evroskepticizam, Zapadni Balkan, Srbija, Evropska unija.

¹ Autorka je naučni saradnik u Institutu za političke studije, Beograd.

E-pošta: todorovic.j82@gmail.com

Evropska unija se poslednjih godina suočava sa nizom izazova, kako unutrašnjih tako i spoljašnjih – velikom ekonomskom krizom koja je otpočela 2008. godine, zatim monetarnom krizom u evrozoni, terorističkim napadima, porastom desničarskog evroskepticizma, Bregzitom, sve većim prilivom izbeglica i migranata koji je kulminaciju doživeo u jesen 2015. godine. Izazovi su otkrili nedostatak solidarnosti među državama članicama i poteškoće Evropske unije u sprovođenju zajedničke politike azila i migracije. Međutim, ako bacimo pogled unazad ka istoriji evropskih integracija, videćemo da je evropski projekat – današnja Unija odnosno ranije Zajednice, više puta u šest decenija dugom postojanju dolazio do raskršća. Pomenimo samo neka. Nakon najavljenog kompletiranja zajedničkog tržišta u drugoj polovini osamdesetih godina prošlog veka, Zajednice su se našle na prekretnici. Glasovi protiv produbljivanja integracije pojavili su se najpre u Velikoj Britaniji, upravo tada se može govoriti o nastanku danas tako aktuelnog i popularnog fenomena evroskepticizam. Ova krizna situacija rezultirala je, ipak, produbljivanjem integracije odnosno usvajanjem Ugovora iz Maastrichta. Između Maastrichta i Ugovora o Ustavu, dogodile su se u kratkom vremenskom periodu još dve ugovorne revizije od kojih je druga (Ugovor iz Nice) bila posebno neophodna zbog blizine i izvesnosti velikog istočnog proširenja iz 2004. godine. Usledila je kriza u vezi sa neuspelim Ugovorom o Ustavu kada su holandsko i francusko „ne“ na nacionalnim referendumima ozbiljno protresli temelje Unije i dodatno popularizovali fenomen evroskepticizma. Lisabonski ugovor predstavlja novo produbljenje integracije. On je na prvi pogled dugoročno rešio izgled i funkcionisanje Evropske unije, ali i pre nego što je stupio na snagu, Unija je bila pred vratima novog raskršća koje je započeto svetskom ekonomskom krizom, nastavilo se krizom u evrozoni, potom i migrantskom krizom, a situacija je dospela do vrhunca sa političkom krizom koja je usledila nakon Bregzita 2016. godine. Sve ovo zajedno govori o tome da se Unija danas nalazi na novom raskršću koje se od prethodnih razlikuje po tome što sve pomenute krize gotovo istovremeno drmaju naizgled stabilnu konstrukciju Unije. Neophodno je da se Unija transformiše i suštinski redefiniše unutrašnje odnose, ali ovog puta za razliku od prethodnih, rešenje neće biti kao do sada produbivanje integracije, makar ne za sve članice, ukoliko se izabere put koji u ovom trenutku deluje najizvesnije, put ka Evropi u više brzina.

Evropska unija je prihvatile proširenje kao najučinkovitije spoljnopolitičko sredstvo – može se tvrditi da je proširenje Unije bila najuspešnija politika promocije demokratije koju je ikada sproveo spoljni akter.² Politika proširenja dobila je konačne, danas prepoznatljive obrise (iako je i ranije postojala) tek nakon što je tzv.

² Milada Anna Vachudova, “EU Leverage and National Interests in the Balkans: The Puzzles of Enlargement Ten Years On”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 1, 2014, p. 122.

istočno proširenje bilo izvesno. Sve tri strane koje učestvuju u politici proširenja (Evropska unija, države članice, države kandidati), treba da ispune neke preduslove da bi pomenuta politika bila uspešna: najpre, potreban je politički konsenzus o potrebi članstva, zatim integracioni kapacitet i na kraju ali ne i najmanje važan uslov – kredibilitet svih učesnika u ovoj politici.³ Evropska komisija je tokom prethodnih rundi proširenja bila glavni pokretač politike proširenja, poslednjih godina to više nije slučaj. Utisak je da stavovi nacionalnih parlamenta sve više određuju ključne političke odluke o proširenju. Na taj način unutrašnja politika u državama članicama postaje važna za mesto politike proširenja Evropske unije.

Politika proširenja Evropske unije i Zapadni Balkan

Milada Ana Vačudova (Milada Anna Vachudova) pripada grupi renomiranih autora koji se bave pitanjem proširenja Evropske unije i zastupa stanovište da se proces proširenja na Zapadni Balkan nalazi na veštačkom disanju, i da je konačno odredište za države ovog regiona sve neizvesnije.⁴ Produbljena ekonomска kriza imala je dodatno negativan uticaj na politiku proširenja: ranije uspešan model spoljnih podsticaja poljuljali su mnogobrojni faktori a najviše rastuće nepoverenje zajedno sa neizvesnošću u vezi sa ishodom procesa proširenja.⁵ U Uniji poslednjih nekoliko godina vlada više nego oprezni optimizam, ali regionu Zapadnog Balkana umesto političkih floskula, bez ikakve sumnje, neophodno je više konkretnih rešenja.⁶

Od 2017. godine, proširenje Evropske unije na Zapadni Balkan nađe se mestimično među političkim prioritetima Unije, uglavnom zahvaljujući geostrateškim okolnostima pojačanog toka migracije tzv. Balkanskim pravcem i nužnosti tesne saradnje sa zemljama koje nisu članice Unije. U govoru o stanju Unije u septembru 2017. godine, predsednik Evropske komisije Žan Klod Junker (Jean-Claude Juncker) potvrđio je politiku proširenja Evropske unije usmerenu na Zapadni Balkan kao značajno sredstvo za osiguranje političke stabilnosti Unije u

³ Tanja Miščević, „Savremeni izazovi politike proširenja Evropske unije na Zapadni Balkan”, *Politička misao*, god. 53, br. 2, 2016, str. 134.

⁴ Milada Anna Vachudova, “EU Leverage and National Interests in the Balkans: The Puzzles of Enlargement Ten Years On”, op. cit., p. 124.

⁵ Milada Anna Vachudova, “Corruption and Compliance in the EU’s Post-Communist Members and Candidates”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 47, No. 2, 2009, pp. 43–62.

⁶ Dimitar Bechev, “The Periphery of the Periphery: The Western Balkans and the Euro Crisis”, *European Council for Foreign Relations Policy Brief*, No. 60, August 2012, https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR60_WESTERN_BALKANS_BRIEF_AW.pdf, p. 1.

svetlu rastućih bezbednosnih pretnji na njenim granicama: „(a)ko želimo više stabilnosti u svom susedstvu, moramo zemljama Zapadnog Balkana ponuditi uverljive izglede proširenja”.⁷ U februaru 2018. godine Evropska komisija je izložila novu strategiju proširenja – „Kredibilna perspektiva proširenja i pojačan angažman EU sa Zapadnim Balkanom”, koja je usled suprostavljenih stavova vlada zemalja članica prošla kroz brojna usaglašavanja pre nego što je usvojena njena konačna verzija.⁸ U Strategiji se određuje 2025. godina kao inicijalna godina za pristupanje Srbije i Crne Gore. Stiče se utisak da se u njoj veoma oprezno upotrebljavaju termini kako se ne bi konkretno obećalo članstvo. To nas vodi zaključku da je dobar deo država članica izuzetno nepoverljiv kada je reč o proširenju Evropske unije na Zapadni Balkan. Junker je čak i rekao da je to indikativni datum kako bi se dve države Zapadnog Balkana ohrabrike, ali da treba istovremeno imati na umu da je Strategija pre svega neobavezujući politički dokument.⁹

Cilj Strategije je da se udahne novi život procesu proširenja, pokretanjem niza konkretnih inicijativa zamišljenih da donesu opipljive koristi građanima regiona. Strategija priznaje Zapadni Balkan kao deo Evrope koji sa Evropskom unijom ima zajedničku istoriju, kulturno nasleđe, izazove, ali i budućnost. Nova strategija proširenja usmerena je na tri ključne oblasti: 1) vladavinu prava; 2) tržišnu privredu; i 3) pomirenje i rešavanje bilateralnih sporova. Premda ovo pokazuje da Evropska komisija zadržava fokus na oblastima koji intenzivno promoviše od 2014. godine (*fundamentals first*), nova strategija izričito pominje „veze s organizovanim kriminalom i korupcijom na svim nivoima vlasti i uprave” i političku kontrolu nad medijima.¹⁰ Kako se nijedna od zemalja Zapadnog Balkana ne smatra funkcionalnom tržišnom privredom, druga oblast odnosi se na otklanjanje strukturnih slabosti uključujući i nisku konkurentnost i visoku stopu nezaposlenosti. Treća oblast koju strategija promoviše je nedvosmislena obaveza da se prevlada nasleđe prošlosti putem pomirenja i usvajanja definitivnih obavezujućih rešenja

⁷ “President Jean-Claude Juncker’s State of the Union Address 2017”, European Commission, 13 September 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm, 28/01/2019.

⁸ Nemačka, Belgija i Holandija zalagale se protiv pominjanja datuma, pa je na njihov zahtev ostavljena samo 2025. kao indikativna godina prijema, ali ne za ceo region već samo za Srbiju i Crnu Goru.

⁹ „Zapadni Balkan je jedini region na koji će se EU proširiti”, Evropski pokret u Srbiji, www.emins.org/zapadni-balkan-je-jedini-region-na-koji-ce-se-eu-prosiriti/, 26/01/2019.

¹⁰ “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans”, COM(2018), https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf, 25/01/2019, p. 4.

svih bilateralnih sporova pre stupanja u članstvo. Strategija ponavlja oprez u odnosu na spremnost Unije na proširenje, utvrđujući da Unija mora biti jača i tešnja, pre nego da bude veća.¹¹ Novost predstavlja poziv Evropske komisije na delotvornije mehanizme kojima bi se osiguralo da nove članice poštuju vladavinu prava unutar Unije. Ovo je važno kako bi se omogućilo da sama Evropska unija ostane verodostojan partner u procesu proširenja, u kojem insistira na poštovanju vladavine prava, koju sistematski krše najmanje dve njene članice (Mađarska i Poljska). Pozicija Evropske unije deluje licemerna kada vrši snažan pritisak u korist vladavine prava u zemljama kandidatima, dok istovremeno izgleda da joj nedostaje sposobnosti i volje da reši problem sve slabije vladavine prava u sadašnjim državama članicama.

Strategija proširenja od 2018. godine praćena je Akcionim planom podrške preoblikovanja Zapadnog Balkana kroz pokretanje šest inicijativa usmerenih na područja zajedničkog interesa – vladavinu prava, bezbednost i migraciju, društveno-ekonomski razvoj, transport i energetsko povezivanje, regionalnu digitalnu agendu, pomirenje i dobrosusedske odnose, koje bi trebalo pokrenuti u razdoblju 2018–2020.¹² Komisija je u aprilu 2018. godine objavila još jedan dokument o politici proširenja Evropske unije, u kojem je dala procenu napretka koji su ostvarile države kandidati, na osnovu njihovih godišnjih izveštaja o napredovanju. Kako ističe Centar za studije evropske politike (CEPS), strategija iznosi tri važne tačke: 1) zbog ozbiljnog nazadovanja vladavine prava i temeljnih sloboda, pregovori s Turskom ostaju blokirani; 2) ima pozitivnih novosti o Makedoniji i Albaniji, uz preporuku da se kao datum otvaranja pregovora o pristupanju odredi jun 2019. godine; i 3) loše stanje demokratije i vladavine prava i više nivoa korupcije širom regije ustanovljeni su kao kritični izazovi kako za dotične zemlje u prevladavanju tih sistemskih slabosti, tako i za Evropsku uniju, koja treba osigurati delotvornije mehanizme sprovođenja.¹³

Samit u Sofiji imao je prvenstveno simbolički značaj. Ovaj Samit bio je prvi takav skup u 15 godina otkako je solunski samit (2003) otvorio perspektivu članstva za celo područje Balkana. Samit je pokazao značajne razlike među pogledima država članica na buduće članstvo zemalja Zapadnog Balkana u Evropskoj uniji – od pristalica proširenja poput Austrije i Bugarske, do mnogo opreznijih stavova Francuske i Nemačke, pa sve do španskog bojkota Samita zbog oštrog protivljenja priznanju Kosova i Metohije kao potencijalne zemlje-kandidata. Samit u Sofiji

¹¹ Ibid., p. 2.

¹² Ibid., p. 17.

¹³ Erwan Fouéré, "Maintaining momentum in enlargement", *CEPS Commentary*, 26 April 2018, <https://www.ceps.eu/publications/maintaining-momentum-enlargement>, 20/12/2018.

rezultirao je usvajanjem Završne deklaracije i propratne Sofijske agende prioriteta sa prioritetnim zadacima koje će Unija podržati na područjima vladavine prava i dobrog upravljanja, saradnje u oblasti azila i migracija, zajedničke bezbednosne politike i odbrane, društveno-ekonomskog razvoja s posebnim težištem na mlađima, povezanosti (digitalne, transportne, energetske i obrazovne) i pomirenja i dobrosusedskih odnosa.¹⁴

Manje od dva meseca nakon sofijskog samita, u Londonu je održan još jedan samit EU o Zapadnom Balkanu. Taj politički događaj kojem je domaćin bila Velika Britanija, održan je u sklopu Berlinskog procesa – diplomatske međuvladine inicijative kabineta nemačke kancelarke čiji je cilj promovisanje regionalne saradnje na područjima zajedničkog interesa i proširenja Evropske unije na Zapadni Balkan kao njenog geostrateškog cilja. Berlinski se proces vrlo afirmativno odnosi spram doprinosa civilnog društva, međusektorskog dijaloga i društveno-ekonomskih dimenzija proširenja Evropske unije, zatim mira i stabilnosti u regiji, tako da svaki samit prate Forum civilnog društva, Poslovni forum i Forum mladih.¹⁵ Ulaskom Hrvatske u Evropsku uniju 2013. godine, države Zapadnog Balkana ostale su u čekaonici za članstvo. Unija od 1999. godine promoviše regionalni pristup kada je lansirala Proces stabilizacije i pridruživanja.¹⁶ Na osnovu iskustava trostrukog istočnog proširenja (2004, 2007. i 2013), Tanja Miščević zaključuje da se politika proširenja „konstantno menja i ubličava, prati kretanja u Uniji, njenim državama članicama, ali i u državama kandidatima“.¹⁷

Politika proširenja na raskršću: zamor od proširenja ili nedovoljni integracioni kapacitet Unije?

Premda nije novi fenomen u istoriji evropskih integracija, zamor od proširenja (*enlargement fatigue*) ulazi na velika vrata u evropski politički diskurs odmah nakon neuspelih referendumu u Francuskoj i Holandiji. Seizmički šok nastao je u Evropi

¹⁴ “EU-Western Balkans summit in Sofia”, European Council and Council of the European Union, 17 May 2018, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2018/05/17/>, 23/01/2019.

¹⁵ “Western Balkans Summit in London: Building stronger links within the region and with the EU”, European Commission, europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4396_en.pdf, 15/01/2019.

¹⁶ Tanja Miščević, *Pridruživanje Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 156.

¹⁷ Tanja Miščević, “Savremeni izazovi politike proširenja Evropske unije na Zapadni Balkan”, op. cit., str. 141.

usled negativnog ishoda referenduma, a efekat je pojačan zajedno sa „velikim praskom” simbolizovanim prisustvom poljskog vodoinstalatera u „starim” državama članicama, što je sve zajedno stvorilo dobar argument za objašnjenje odbijanja evropskog projekta. Zabrinutost oko apsorpcionog kapaciteta Evropske unije – sposobnosti Unije da apsorbuje nove članice uz zadržavanje momenta procesa evropskih integracija – počela je da se redovno pojavljuje u debati o budućem širenju, posebno nakon što je Evropski savet zatražio od Komisije da ponovo razmotri kriterijume iz Kopenhagena i ponovno proceni apsorpcioni kapacitet Unije.¹⁸ Različita pitanja u vezi sa zamorom od proširenja dobijaju sve veći medijski prostor izveštavanju o Evropskoj uniji. Ana Soluča (Anna Szolucha) definiše fenomen kao „neodlučnost ili nespremnost da se u članstvo prime nove države, izraženi u uzajamnom delovanju proširenja i produbljenja u kontekstu predstojećeg ili tek okončanog kruga proširenja”.¹⁹

Danas možemo primetiti da postoji kvalitativno drugačija dimenzija prirode prigovora koje iznose oni akteri koji nastoje da odgovlače, obeshrabre ili opstruiraju proširenje na Zapadni Balkan. Ovo uključuje normativne i interesne prigovore, a posebno, osećaj da je EU već dostigla svoj optimalni kapacitet apsorpcije. Primenjen na region Zapadnog Balkana, zamor od proširenja sada predstavlja refleks prema otvorenoj opstrukciji daljeg širenja EU na osnovu iznetih sumnji u „transformativni kapacitet” Evropske unije i straha od slabljenja unutrašnje putanje integracije postojeće Unije.²⁰ To rezultira mnogo otvorenijom politizacijom proširenja na nivou država članica. Nevoljnost proširenja bila je prisutna mnogo pre nego što je nastupila ekonomска kriza. Još jedan argument u prilog pomenutoj nevoljnosti mogao se videti u potezima država članica Evropske unije kako bi se „zaštitili” nacionalni interesi uvođenjem mogućnosti budućih referenduma o daljim proširenjima Unije. Uzeti zajedno, ovi različiti elementi spajaju se sa sve ubedljivijim argumentom da su države Zapadnog Balkana stavljene na „usporeni put ka pristupanju Uniji”.²¹ Zamor od proširenja preselio se iz senke u glavne tokove debata o proširenju nakon pristupanja Bugarske i Rumunije 2007. godine. Najčešća optužba je da nijedna od

¹⁸ Michael Emerson, Senem Aydin, Julia De Clerck-Sachsse, Gergana Noutcheva, “Just What is the Absorption Capacity of the European Union”, *CEPS Policy Brief* 114, Centre for European Policy Studies, 2006, <https://www.ceps.eu/publications/just-what-absorption-capacity-european-union, 25/12/2018>.

¹⁹ Anna Szolucha, “The EU and Enlargement Fatigue: Why has the European Union Not Been Able to Counter Enlargement Fatigue?”, *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 6, No. 1, 2010, pp. 1–16.

²⁰ John O’Brennan, “On the Slow Train to Nowhere? The European Union, ‘Enlargement Fatigue’ and the Western Balkans”, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 19, No. 2, 2014, p. 225.

²¹ Ibid., p. 226.

pomenutih država nije bila sasvim pripremljena za članstvo u Uniji i da članstvo nije učinilo mnogo da se promene osnovni problemi upravljanja. Ugrožena vladavina prava u Mađarskoj, posebno sistematsko slabljenje sudova i napadi na slobodu štampe, na sličan način dovode u pitanje neke od osnovnih normi demokratskog upravljanja u Evropskoj uniji. Jedna od prihvaćenih istina o procesu proširenja je da uslovljavanje Evropske unije pokreće izgradnju države i konsolidaciju liberalnih demokratskih normi i institucija u novim državama članicama. Bugarska, Rumunija, Mađarska i Poljska, sve one zajedno se suprotstavljaju ovoj logici i na taj način dovode u sumnju jedan od temeljnih postulata koji podupire politiku proširenja. Njihovo nepridržavanje normi Evropske unije predstavlja ozbiljne izazove za kredibilitet „integracije Evropske unije kroz zakon”.²²

A sada ćemo se osvrnuti na koncept integracionog kapaciteta koji se podjednako koristi kao objašnjenje zastoja u politici proširenja pored analiziranog zamora od proširenja. Opšte posmatrano, integracioni kapacitet se odnosi na to da li Evropska unija može preuzeti nove članice u datom trenutku ili u određenom periodu, bez ugrožavanja političkih ciljeva utvrđenih Ugovorima. Dakle, to je pre svega funkcionalni koncept. Pojedini autori definišu integracioni kapacitet kao „sposobnost EU da uspešno proširi svoje članstvo, tj. da pretvori države nečlanice u države članice dok istovremeno održava koheziju i funkcionisanje EU”.²³ Integracioni kapacitet ima dve dimenzije: spoljnu i unutrašnju:

Kapacitet spoljne integracije odnosi se na pretvaranje država nečlanica u države članice i odnosi se na sposobnost EU da pridružene države transformiše da budu spremne za članstvo dok se kapacitet unutrašnje integracije vezuje za održavanje kohezije i funkcionisanja EU odnosno, sposobnost EU da se pripremi za proširenje.²⁴

Obe dimenzije kapaciteta su međusobno povezane. Što su nove države članice bolje pripremljene, to je manja verovatnoća da će poremetiti koheziju i funkcionisanje Evropske unije. Sa druge strane, što Evropska unija uspešnije integriše nove članice i održava koheziju, to je kredibilnije njen obećanje za buduće članice.

Kao jednu od poddimenzija integracionog kapaciteta neki autori pominju institucionalnu dimenziju. Kapacitet institucionalne integracije odnosi se na

²² Gerda Falkner, “The JCMS Annual Review Lecture: Is the EU Losing its Credibility?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, Issue S1, Special Issue: The JCMS Annual Review of the European Union in 2012, September 2013, pp. 13–30.

²³ Tanja A. Börzel, Antoaneta Dimitrova, Frank Schimmelfennig, “European Union enlargement and integration capacity: Concepts, findings, and policy implications”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 24, No. 2, 2017, p. 158.

²⁴ Ibid., p. 161.

sposobnost institucija EU da apsorbuju povećanje broja država članica.²⁵ U kontekstu istočnog proširenja, postojala je izražena zabrinutost kako akademske zajednice, tako i javnosti da bi tako veliki upliv novih država članica mogao preopteretiti institucije i politike Evropske unije, posebno zato što je većina novih država članica bila tek nedavno prešla iz komunističkih političkih i ekonomskih sistema. Očekivalo se da će proširenje na Istok stvoriti nove koalicije i sukobe u Evropskoj uniji, usporiti ili čak paralizovati donošenje odluka na nadnacionalnom nivou i smanjiti „proizvodnju“ komunitarnih propisa.²⁶ Konačno, postojala je i zabrinutost u vezi sa primenom evropskog prava. Nove države članice imale su relativno slabe upravljačke kapacitete i prevladavalo je uverenje da one nisu u stanju da efikasno primenjuju evropsko pravo.²⁷

Ključni kriterijumi za kapacitete spoljne integracije su kopenhaški kriterijumi za članstvo u Evropskoj uniji dogovoreni u junu 1993. godine. Političke kriterijume čine demokratija, vladavina prava, ljudska prava i poštovanje i zaštita manjina. Ovi kriterijumi su smatrani neophodnim uslovima za članstvo i posebno su relevantni zbog nedemokratskog nasleđa svih istočnoevropskih zemalja. Potrebna sposobnost da se preuzmu obaveze članstva odnosi se na usvajanje *acquis-a* i administrativne reforme potrebne za njegovu uspešnu implementaciju. Kada je reč o ekonomskim kriterijumima, neophodno je postojanje funkcionalne tržišne ekonomije, kao i sposobnost da se nosi sa pritiscima konkurenциje na zajedničkom tržištu Unije.

Odsustvo perspektive članstva smanjuje spoljni kapacitet, a skeptična javnost jednim delom slabi unutrašnji kapacitet. Od proširenja 2004. godine, došlo je do opadajućeg trenda podrške politici proširenja u evropskoj javnosti za buduća proširenja Unije. U svesti građana Zapadne Evrope, proširenje na istok je manje vezano za uspešnu ekonomsku i političku transformaciju Istočne Evrope, više se odnosi na migraciju i uočenu ekonomsku pretnju, posebno gubitak radnih mesta. Takvom stavu ide u prilog sveobuhvatna ekomska kriza koja je pogodila Uniju posmatrano od 2008. godine na ovamo.

Kada je reč o trenutnim kandidatima za članstvo, Evropska unija bi morala da ojača kredibilitet procesa proširenja i uslovljavanja. Za građane država članica to znači strogu ali poštenu uslovlenost, budući da neka istraživanja ukazuju da bi građani mogli biti povoljnije raspoloženi za proširenje na osnovu objektivnih kriterijuma i transparentnih

²⁵ Ibid.

²⁶ Dimiter Toshkov, “The impact of the Eastern enlargement on the decision-making capacity of the European Union”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 24, Issue 2, 2017, pp. 177–196.

²⁷ Tanja Börzel, Ulrich Sedelmeier, “Larger and more law abiding? The impact of enlargement on compliance in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 24, Issue 2, 2017, pp. 197–215.

procena.²⁸ Međutim, kako bi obećanje o pristupanju učinilo verodostojnjim za zemlje kandidate, trebalo bi se otvorenije baviti pitanjem proširenja u domaćoj političkoj arenii država članica. Javno mnjenje u državama članicama postalo je sve nepovoljnije za proširenje i nedostatak debate o budućim proširenjima čini se da je jedna od glavnih zamerki građana.²⁹ Ukoliko nacionalne elite u državama članicama ne daju argumente za prihvatanje kandidata koji ostvaruju napredak u pregovorima, mogućnost budućeg odbijanja pristupnih ugovora na referendumima predstavlja stvarnu pretnju kredibilitetu proširenja. Kredibilitet je potrebno dodatno ojačati i u postpristupnom periodu. Sposobnost Evropske unije da promoviše i štiti demokratiju i efikasnost upravljanja slabi kada države kandidati postanu članice. Sadašnje sankcije iz člana 7 su suviše neefikasne i s obzirom na uslov skoro jednoglasnosti – nisu dovoljno kredibilne.³⁰ Postpristupni uslovi mogli bi se graditi na istom modelu i kombinovati kodifikaciju akija u oblasti demokratije, nepristrasnu procenu (npr. Venecijanske komisije) i niz ograničenih, finansijskih sankcija.³¹

Kombinacija kredibilne perspektive članstva, uslovljavanja i pomoći državama kandidatima – neophodna je za uspešan sveukupni integracioni kapacitet Evropske unije. Odsustvo bilo kog uslova može stvoriti neravnotežu i neefikasnost. Čak i njihova kombinacija nije garancija za uspeh, koji u krajnjem ishodu zavisi od domaćih uslova kako u državama članicama tako i u državama kandidatima.

Da li je evroskepticizam u Srbiji neizbežan?

Evroskepticizam se u najširem smislu može shvatiti kao višeslojan politikološko-sociološki fenomen koji uključuje različite vrste otpora prema evropskim integracijama, samim tim i prema Evropskoj uniji kao aktuelnom projektu evropskih integracija, nezavisno od toga da li protivljenje dolazi iz država članica ili država koje su kandidati za članstvo.³² Evroskepticizam se može uočiti kroz nekoliko različitih

²⁸ Tanja A. Börzel, Antoaneta Dimitrova, Frank Schimmelfennig, “European Union enlargement and integration capacity: Concepts, findings, and policy implications”, op. cit., p. 171.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ulrich Sedelmeier, “Anchoring democracy from above? The European Union and democratic backsliding in Hungary and Romania after accession”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 1, 2014, pp. 105–121.

³¹ Tanja A. Börzel, Antoaneta Dimitrova, Frank Schimmelfennig, “European Union enlargement and integration capacity: Concepts, findings, and policy implications”, op. cit., p. 172.

³² Jelena Todorović Lazić, „Evroskepticizam u Srbiji i Francuskoj – sličnosti i razlike”, *Srpska politička misao*, posebno izdanje, Institut za političke studije, Beograd, 2018, str. 155.

oblika – može biti meki ili tvrdi, ekonomski, politički, kulturni ili evroskepticizam nastao tokom procesa pristupanja Evropskoj uniji. Kakav će biti konačan izgled svakog od ovih pomenutih oblika evroskepticizma, zavisi prvenstveno, od iskustva u procesu integracije, ali i od nacionalne i političke tradicije posmatrane države.³³ Sam skepticizam ne treba nužno posmatrati kao nešto što je negativno i loše. U određenom smislu, evroskepticizam se može smatrati „zdravom kritikom“.

Pitanje evroskepticizma poslednjih godina izbilo je u središte pažnje evropske javnosti. Ono je dobilo na aktuelnosti u svetu novonastale prekretnice na kojoj se Unija nalazi i sveobuhvatne transformacije kroz koju treba da prođe, posebno nakon odluke Velike Britanije da istupi iz članstva. Da li i kako transformacije Unije i skrajnutošć politike proširenja utiče na Srbiju i stavove njenih građana prema Uniji posmatraćemo na osnovu analize rezultata Istraživanja javnog mnjenja koje je radio Institut za političke studije.³⁴ U fokusu pažnje biće analiza odgovora na sledeća tri pitanja:

- Da li ste za učlanjenje Srbije u Evropsku uniju?
- Kako ocenujete postupke Evropske unije prema Srbiji?
- Kako ocenujete zahteve Evropske unije prema Srbiji?

Tabela 1: Da li ste za učlanjenje Srbije u Evropsku uniju?

	2015	2016	2017	2018
Da	40,6%	39,9%	47,1%	48,9%
Ne	42,7%	46,3%	41,3%	38,4%

Izvor: istraživanja javnog mnjenja Instituta za političke studije (2015–2018)

Tabela 1 daje nam odgovor na pitanje šta građani Srbije misle o članstvu u Evropskoj uniji. Ono što je odmah uočljivo jeste da podrška ne prelazi 50 procenata. To znači da kada bi u ovom trenutku bio raspisan referendum o članstvu, građani Srbije ga ne bi potvrdili. Ovaj pokazatelj nam govori u prilog teze da evroskepticizam u Srbiji nesumnjivo postoji. Posebno je zanimljivo što je broj negativnih glasova veći od 40 procenata. Kada se analizira Chi-kvadrat, za svaku pojedinačnu godinu, statistička značajnost se može uočiti samo za 2016. i 2018. godinu, za ostale dve

³³ Jelena Todorović Lazić, „Evroskepticizam u Srbiji: stari koncept u novom rahu“, *Srpska politička misao*, vol. 60, br. 3, 2018, str. 80.

³⁴ Reč je o terenskom istraživanju koje je Institut za političke studije sprovedio jednom godišnjem u vidu upitnika, i to na stratifikovanom uzorku na celokupnoj teritoriji Srbije bez Kosova i Metohije, u periodu od 2015. do 2018. godine.

godine ne postoji statistička značajnost. Za 2016. godinu značajnost je bila ka negativnom odgovoru, odnosno tada je evroskepticizam bio najprisutniji.³⁵ Ovo koincidira sa činjenicom da je upravo 2016. godine jedna država članica rešila da napusti Uniju. Jedno od mogućih obrazloženja za ovako visok procenat negativnih stavova građana Srbije je to što je bilo rasprostranjeno i popularno uverenje o tome zašto bismo mi želeli članstvo u Uniji koja i sama ulazi u proces raspada. Sa druge strane, 2018. godine Chi-kvadrat pokazuje statistički značajan pozitivan odgovor.³⁶ To znači da su građani Srbije delimično promenili stavove prema Uniji 2018. godine. Jedno od objašnjenja je da je početkom godine iz Brisela pomenuta 2025. godina kao godina za potencijalni ulazak Srbije u Uniju pa je nakon nekoliko godina nepojavljivanja bilo kakvih datuma, ovo možda bio znak za građane da Srbija nije zaboravljena. Međutim, ovakav stav treba uzeti sa dvostrukim oprezom.

Tabela 2: Ocena postupaka Evropske unije

	2015	2016	2017	2018
Veoma negativno	34,4%	26,0%	23,0%	19,6%
Uglavnom negativno	19,2%	23,3%	19,8%	24,3%
Neutralno	27,5%	25,9%	29,3%	31,5%
Uglavnom pozitivno	13,4%	15,6%	20,8%	16,9%
Veoma pozitivno	5,5%	9,2%	7,0%	7,6%

Izvor: istraživanja javnog mnjenja Instituta za političke studije (2015–2018)

Tabela 3: Ocena zahteva Evropske unije

	2015	2016	2017	2018
Veoma negativno	36,1%	27,1%	26,0%	21,9%
Uglavnom negativno	32,1%	41,0%	38,5%	39,7%
Uglavnom pozitivno	25,0%	24,3%	28,3%	31,8%
Veoma pozitivno	6,9%	7,6%	7,2%	6,6%

Izvor: istraživanja javnog mnjenja Instituta za političke studije (2015–2018)

³⁵ Chi-Square 5.762a, Asymp.Sig 0,016

³⁶ Chi-Square 18.356a, Asymp.Sig 0,000

Na prethodne tvrdnje o postojanju evroskepticizma u Srbiji nadovezuju se i tabele 2 i 3, kao i histogrami za svaku godinu pojedinačno u kojima se vide odgovori na pitanja kako građani ocenjuju postupke Evropske unije prema Srbiji odnosno kako ocenjuju zahteve Evropske unije prema Srbiji. U analizi su isključeni odgovori u kategoriji ne znam. Građani Srbije su duboko evroskeptici, ako se posmatraju odgovori na ova dva pitanja. Srednja vrednost (*mean*) ni u jednoj godini ne prelazi 3 kao odgovor na pitanje o oceni postupaka Evropske unije odnosno 2,5 u pitanju o zahtevima Evropske unije prema Srbiji. Primetan je porast neutralnih stavova, odnosno stavova građana koji ne misle ni pozitivno ni negativno. Jedno od objašnjenja za ovu ambivalentnost građana je upravo to što se stiče utisak da se i sami politički lideri u Srbiji ponašaju ambivalentno – ističu da je članstvo u Evropskoj uniji strateški cilj, ali uporedo sa tim Unija se osuđuje zbog njenih stavova prema pitanju konačnog rešenja za Kosovo i Metohiju, a često i zbog napada NATO-a na nekadašnju SRJ 1999. godine.

Evroskepticizam u Srbiji očigledno postoji i može se objasniti mnoštvom uzroka. Prvi i osnovni uklapa se u ono što se u teoriji zove evroskepticizam izazvan prepristupnom strategijom.³⁷ U slučaju Srbije, ovaj dobro poznati oblik ima neke modifikacije posebno ove koje se odnose na rešenje statusa južne srpske pokrajine. Ne samo pomenuta istraživanja koje je sproveo Institut za političke studije, već i zvanična istraživanja koje sprovodi Ministarstvo za evropske integracije Republike Srbije (ranije Kancelarija za pridruživanje), pokazuju da građani Srbije nisu naklonjeni članstvu u Evropskoj uniji. Tako je u periodu od 2012. do 2018. godine procenat građana Srbije koji bi glasali pozitivno na referendumu o članstvu samo tri puta bio veći od 50 procenata.³⁸

Nakon 2009. godine kada je podrška integracijama iznosila 73 odsto i kada je ovolikom entuzijazmu i optimizmu doprinelo prvenstveno ukidanje viza – podrška je narednih godina uočljivo padala.³⁹ Građani Srbije potencijalno članstvo u Evropskoj uniji često doživljavaju kao čitav niz uslovljavanja: danas je tzv. haški uslov zamenio zahtev za „normalizacijom“ odnosa sa Prištinom. Iako na prvi pogled deluje da je zbog svega navedenog tema Evropska unija izgubila važnost kod birača, građani Srbije i dalje glasaju za partije koje su, makar deklarativno, zagovornici evropskih integracija.⁴⁰

U jednom ranijem radu smo konstatovali da slučaj Srbije nije jedinstven u pogledu uočljive transformacije stavova od evrentuzijazma ka evroskepticizmu,

³⁷ Jelena Todorović Lazić, „Evroskepticizam u Srbiji – stari koncept u novom rahu“, op. cit., str. 91.

³⁸ Ibid., str. 92.

³⁹ Ibid., str. 91.

⁴⁰ Ibid., str. 93.

već su u gotovo svim državama Centralne i Istočne Evrope koje su prošle čekaonicu za članstvo bile prisutne ove transformacije.⁴¹ Na primer, u Poljskoj je većina političkih partija od samog početka „povratka u Evropu” ispoljavala izrazito evroskeptične stavove. Stavovi poljskih građana u početku su bili u skladu sa evroskepticizmom političkih partija, ali poslednjih godina njihov skepticizam značajno opada. Tako je, prema rezultatima istraživanja Evrobarometra, u periodu od 2016. do 2018. godine više od polovine Poljaka imalo pozitivnu sliku o Uniji.⁴² Upravo je to ono što je dijametalno suprotno u odnosu na Srbiju gde partije ispoljavaju u određenom stepenu entuzijazam a građani neguju tzv. popularni evroskepticizam.⁴³ Jedine izrazito evroskeptične partije u srpskom parlamentu su Demokratska stranka Srbije, Srpska radikalna stranka i Dveri.⁴⁴ Gotovo sve domaće vlade od 2000. godine do danas su članstvo u Evropskoj uniji proglašavale strateškim opredeljenjem. Prognoze i procene oko datuma ulaska Srbije pokazale su se pogrešnim, pa je to jedan od razloga što mnogi građani Srbije ne veruju da će ona ikada postati članica Evropske unije.

Zaključna razmatranja

U Evropskoj uniji napravljen je politički ambijent u kojem se daljem proširenju pristupa s najvećim oprezom spram njegovog potencijalnog negativnog delovanja na unutrašnju političku i ekonomsku koheziju i stabilnost Unije. Kao glavni argument u korist sporijeg i opreznijeg pristupa proširenju, prihvaćen sa svih strana, uključujući i Francusku i Nemačku kao ključne pokretače procesa integracije, pojavljuje se opšta zabrinutost u vezi s kapacitetom Unije da integriše nove članice dok se istovremeno suočava sa sopstvenom unutrašnjom transformacijom.

Vratimo se ranije iznetom argumentu da je proširenje moguće i uspešno ako Unija, njene članice, kao i države kandidati, postignu jasan politički konsenzus o neophodnosti širenja članstva.⁴⁵ Videli smo da savremeni momenat u razvoju

⁴¹ Jelena Todorović Lazić, „Evroskepticizam u Srbiji i Francuskoj: sličnosti i razlike”, op. cit., str. 166.

⁴² “Public Opinion in the European Union Report: Standard Eurobarometer 86, 88, 89”, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb>, 20/01/2019.

⁴³ Jelena Todorović Lazić, „Evroskepticizam u Srbiji – stari koncept u novom rahu”, op. cit., str. 95.

⁴⁴ Ibid., str. 93.

⁴⁵ Tanja Miščević, „Savremeni izazovi politike proširenja Evropske unije na Zapadni Balkan”, op. cit., str. 142.

Evropske unije pokazuje ograničenja u svakom od ovih elementa (konsenzus, kapacitet, kredibilitet) kod svakog od pomenutih aktera.

S obzirom na sve to, unutar Evropske unije ne postoji jedinstveni stav šta treba raditi u budućnosti sa ovim regionom, pa se pojavljuje niz različitih scenarija. Jedni se zalažu da se ostane na „principu regate”, što znači da se prema Evropskoj uniji napreduje na osnovu ispunjavanja kriterijuma. Drugi su pak, zagovornici ideje „konvoja” pa da u Uniju može da uđe jedino ceo region zajedno, naravno kada bude ispunio uslove. Treći stoje na stanovištu da se odmah svi prime u Evropsku uniju, a da se problemi kasnije rešavaju. Treba pomenuti da postoji i četvrti pristup a to su zagovornici otvorenog protivljenja proširenju Unije na Zapadni Balkan.

Postavlja se pitanje koliko razvoj događaja u Uniji koja je sinergijski pogođena krizama, utiče na evropski put država Zapadnog Balkana među kojima je i Srbija. Trend evroskepticizma u Srbiji jeste prisutan, prvenstveno kod građana a manje kod političkih partija. Nakon 2016. godine i Bregzita kada je procenat negativnih stavova građana Srbije na pitanje o članstvu u Evropskoj uniji bio na najvišem nivou, narednih godina možemo govoriti o tome da se procenat negativnih stavova smanjio i ustalio a da je procenat pozitivnih u blagom porastu. Već 2018. godine, na osnovu pomenutog Istraživanja Instituta za političke studije, građani Srbije bi na raspisanom referendumu glasali za članstvo u Uniji. Jedno od mogućih obrazloženja za ovakvu transformaciju u stavovima prema članstvu može biti pominjanje 2025. godine kao indikativnog datuma za članstvo država Zapadnog Balkana u Evropskoj uniji. Ono što ipak, potvrđuje raširenost evroskepticizma među građanima Srbije jesu, zapravo, odgovori na pitanja kako ocenujete postupke Evropske unije prema Srbiji, odnosno kako ocenujete njene zahteve prema Srbiji. Videli smo iz navedenih tabela i histograma da su stavovi građana kad se postave ova pitanja izrazito negativni. Očigledno je da je društvo u Srbiji duboko evroskeptično. Iz svega navedenog možemo zaključiti da krize u Uniji utiču u manjoj meri na evroskepticizam a da je veći uticaj koji ima politika uslovljavanja Evropske unije na stavove građana Srbije. U narednom periodu građani Srbije biće pod uticajem politike uslovljavanja Evropske unije odnosno otvaranja i zatvaranja pregovaračkih poglavlja a sve to dobija na značaju ako se zna da će napredak Srbije zavisiti ne samo od ispunjavanja uslova iz poglavlja koja se odnose na vladavinu prava (23 i 24), već i od ispunjavanja merila iz poglavlja 35 (normalizacija odnosa sa Kosovom i Metohijom). Može se prepostaviti da ukoliko Unija poveća pritisak na Srbiju u vezi sa priznavanjem nezavisnosti Kosova i Metohije, kao potencijalnog uslova za njeno članstvo u Evropskoj uniji, broj evroskeptika u Srbiji može značajno porasti.

Za države Zapadnog Balkana, zvaničnici Unije pominju 2025. godinu kao ključnu godinu za proširenje. Međutim, ostaje pitanje kredibilnosti ovog obećanja s obzirom da još uvek nije poznato da li će pitanje proširenja dobiti visoko mesto na

listi prioriteta buduće Unije. Kada je reč o politici proširenja, nije nepoznato samo mesto ove politike u budućoj Uniji već je značajno i ono o čemu je već bilo reči u tekstu a to je - apsorpcioni odnosno, integracioni kapacitet Unije. Trenutno izgleda da su oba aspekta integracionog kapaciteta poljuljana. Da bi spoljašnji kapacitet bio uspešan, perspektiva članstva mora biti izvesna, odnosno obećanja o članstvu kredibilna. Sa druge strane, primeri Poljske i Mađarske koje svojim potezima u domenu vladavine prava pokazuju da nisu u potpunosti prihvatile evropske vrednosti govore u prilog tezi da je unutrašnji integracioni kapacitet Unije poljuljan i da se mora poraditi na njemu u situacijama budućih proširenja.

Bibliografija

- Bechev, Dimitar, "The Periphery of the Periphery: The Western Balkans and the Euro Crisis", *European Council for Foreign Relations Policy Brief*, No. 60, August 2012, https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR60_WESTERN_BALKANS_BRIEF_AW.pdf.
- Börzel, Tanja A., Dimitrova, Antoaneta, Schimmelfennig, Frank, "European Union enlargement and integration capacity: Concepts, findings, and policy implications", *Journal of European Public Policy*, Vol. 24, No. 2, 2017, pp. 157–176.
- Börzel, Tanja and Sedelmeier, Ulrich, "Larger and more law abiding? The impact of enlargement on compliance in the European Union", *Journal of European Public Policy*, Vol. 24, Issue 2, 2017, pp. 197–215.
- Emerson, Michael, Aydin, Senem, Clerck-Sachsse, Julia De, Noutcheva, Gergana, "Just What is the Absorption Capacity of the European Union", *CEPS Policy Brief* 114, Centre for European Policy Studies, 2006, <https://www.ceps.eu/publications/just-what-absorption-capacity-european-union>, 20/12/2018.
- Falkner, Gerda, "The JCMS Annual Review Lecture: Is the EU Losing its Credibility?", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, Issue S1, Special Issue: The JCMS Annual Review of the European Union in 2012, September 2013, pp. 13–30.
- Fouéré, Erwan, "Maintaining momentum in enlargement", *CEPS Commentary*, 26 April 2018, <https://www.ceps.eu/publications/maintaining-momentum-enlargement>, 20/12/2018.
- Miščević, Tanja, „Savremeni izazovi politike proširenja Evropske unije na Zapadni Balkan”, *Politička misao*, god. 53, br. 2, 2016, str. 133–150.
- Miščević, Tanja, *Pridruživanje Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.

- O'Brennan, John, "On the Slow Train to Nowhere? The European Union, Enlargement Fatigue and the Western Balkans", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 19, No. 2, 2014, pp. 221–242.
- Sedelmeier, Ulrich, "Anchoring democracy from above? The European Union and democratic backsliding in Hungary and Romania after accession", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 1, 2014, pp. 105–121.
- Szołucha, Anna, "The EU and Enlargement Fatigue: Why has the European Union Not Been Able to Counter Enlargement Fatigue?", *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 6, No. 1, 2010, pp. 1–16.
- Todorović Lazić, Jelena, "Evroskepticizam u Srbiji: stari koncept u novom ruhu", *Srpska politička misao*, vol. 60, br. 3, 2018, str. 79–98.
- Todorović Lazić, Jelena, „Evroskepticizam u Srbiji i Francuskoj – sličnosti i razlike”, *Srpska politička misao*, posebno izdanje, Institut za političke studije, Beograd, 2018, str. 153–174.
- Toshkov, Dimitar, "The impact of the Eastern enlargement on the decision-making capacity of the European Union", *Journal of European Public Policy*, Vol. 24, Issue 2, 2017, pp. 177–196.
- Vachudova, Milada Anna, "Corruption and Compliance in the EU's Post-Communist Members and Candidates", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 47, No. 2, 2009, pp. 43–62.
- Vachudova, Milada Anna, "EU Leverage and National Interests in the Balkans: The Puzzles of Enlargement Ten Years On", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 1, 2014, pp. 122–138.

Dokumenti:

"Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans", COM(2018), https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf, 25/01/2019.

"EU-Western Balkans summit in Sofia", European Council and Council of the European Union, 17 May 2018, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2018/05/17/>, 23/01/2019.

Istraživanje javnog mnjenja, Institut za političke studije, Beograd, 2015, rađeno od 16. do 26. novembra.

Istraživanje javnog mnjenja, Institut za političke studije, Beograd, 2016, rađeno od 20. do 30. novembra.

Istraživanje javnog mnjenja, Institut za političke studije, Beograd, 2017, rađeno od 25. maja do 5. juna.

Istraživanje javnog mnjenja, Institut za političke studije, Beograd, 2018, rađeno od 25. maja do 2. juna.

“President Jean-Claude Juncker’s State of the Union Address 2017”, European Commission, 13 September 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm, 28/01/2019.

“Public Opinion in the European Union Report: Standard Eurobarometer 86, 88, 89”, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb>, 20/01/2019.

“Western Balkans Summit in London: Building stronger links within the region and with the EU”, European Commission, europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4396_en.pdf, 15/01/2019.

Jelena TODOROVIĆ LAZIĆ

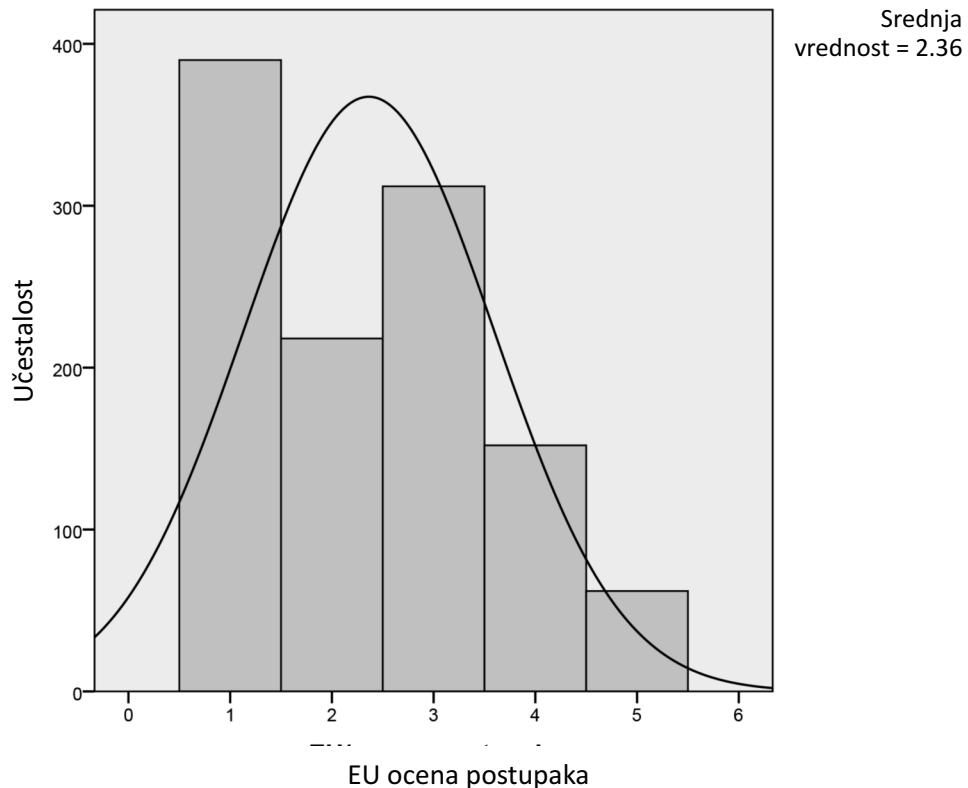
**CHALLENGES OF THE ENLARGEMENT POLICY
IN THE LIGHT OF EUROPEAN UNION TRANSFORMATION:
IS THE RISE OF EUROSCEPTICISM IN SERBIA INEVITABLE?**

Abstract: The EU Summit in Thessaloniki in 2003 is often referred to as a milestone in the relations between the Western Balkans and the European Union because the region was given strong promises of a prospective European perspective through the Stabilization and Association Process. However, the initial enthusiasm that followed has melted over the coming years because the expectations of most countries in the region have not been met (with the exception of Croatia that became an EU member in 2013). Even though we get assurances from the Brussels that they will not give up on enlargement, it is obvious that this issue is not on the list of priorities of the EU at the moment. Not only that its decisiveness to encompass with enlargement the Western Balkans is on shaky grounds due to the numerous challenges that the EU is facing at the moment, but such decline in interest leads to a decline in interest in the countries of the mentioned region that are currently in the accession process. This further leads to the rise in Euroscepticism for which the Western Balkans is a breeding ground. The reasons for Euroscepticism existed even before the enlargement has been brushed aside from the Union agenda (those were mostly reasons related to pre-accession strategy for candidate countries/potential candidates and were present even in the case of countries of Eastern and Central Europe, even though there were also reasons specific for each of these countries.). However, it seems they have become stronger with the new developments in the Union. Incertitude of membership affects the rise of negative attitudes towards the Union in the public opinion of these countries which becomes manifest if we look at numerous public opinion polls. The focus of this paper will be the interpretation of the results of the research that the Institute for Political Studies conducted on an annual basis from 2015 to 2018.

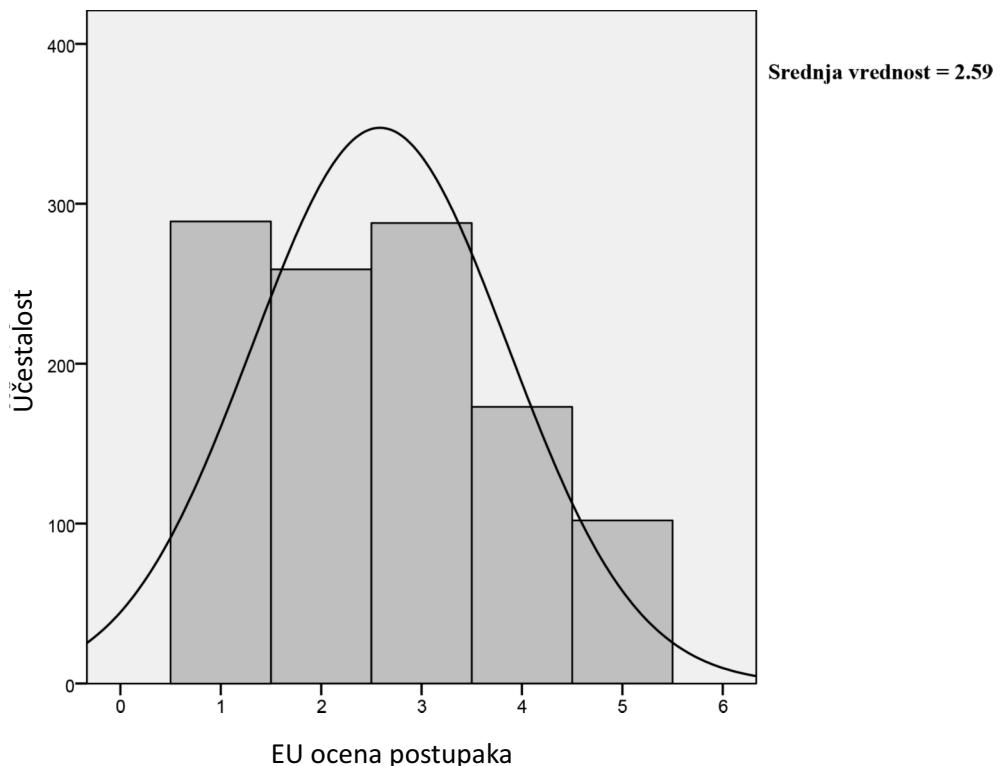
Key words: Enlargement Policy, Euroscepticism, European Union, Western Balkans, Serbia.

**Prilozi: Grafički prikazi stavova građana Srbije
(istraživanje Instituta za političke studije 2015–2018)**

Histogram 1: Stavovi građana Srbije o postupcima Evropske unije
prema Srbiji (2015)

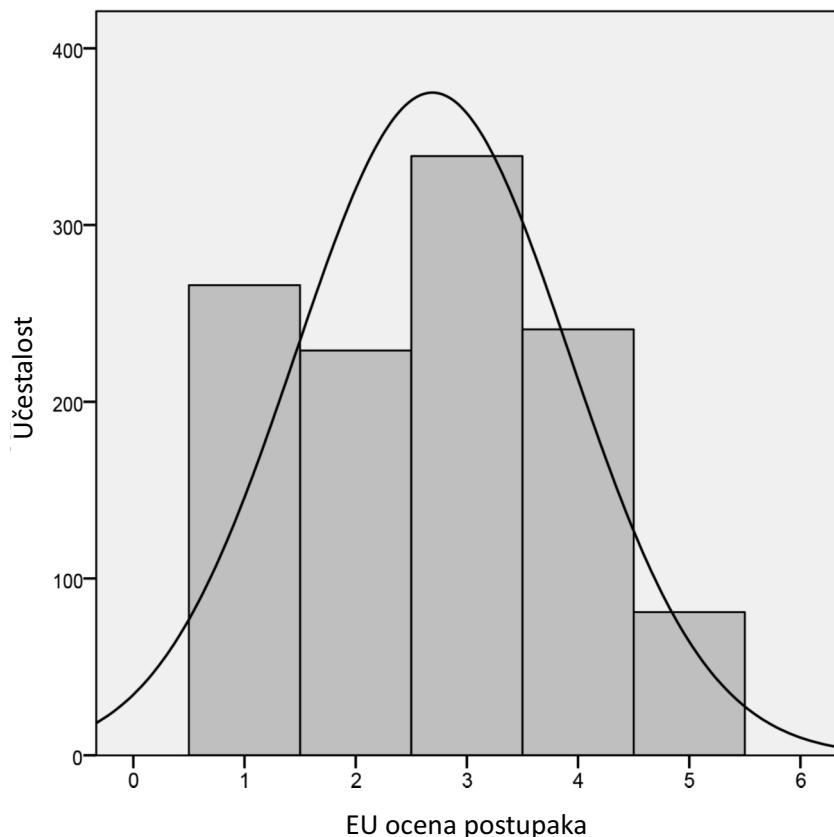


Histogram 2: Stavovi građana Srbije o postupcima Evropske unije
prema Srbiji (2016)

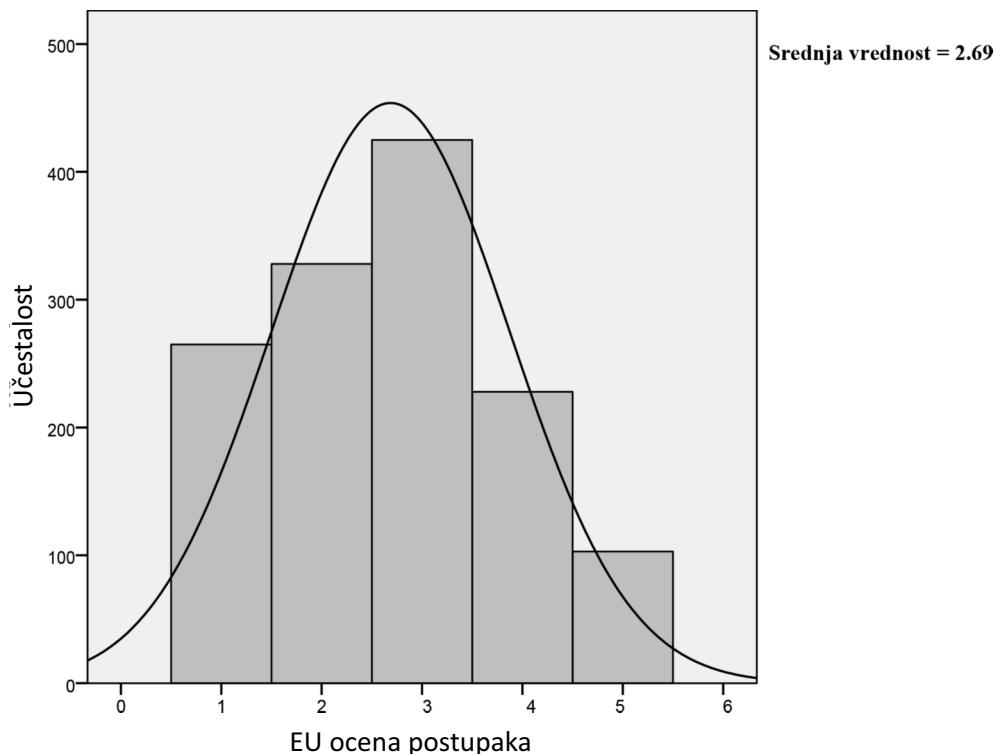


Histogram 3: Stavovi građana Srbije o postupcima Evropske unije
prema Srbiji (2017)

Srednja vrednost = 2.69

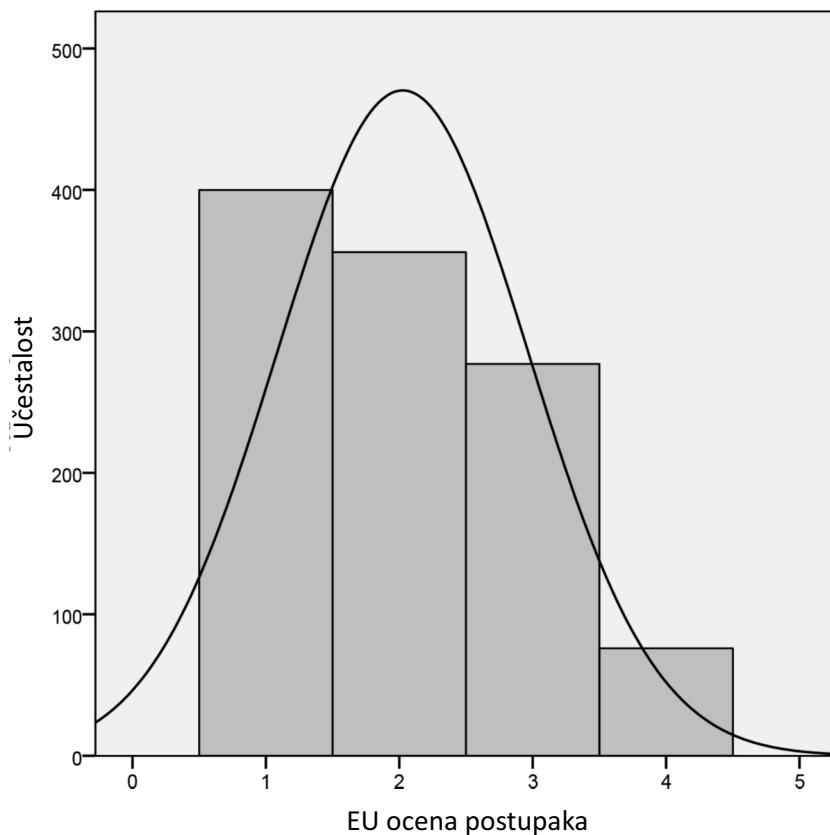


Histogram 4: Stavovi građana Srbije o postupcima Evropske unije
prema Srbiji (2018)



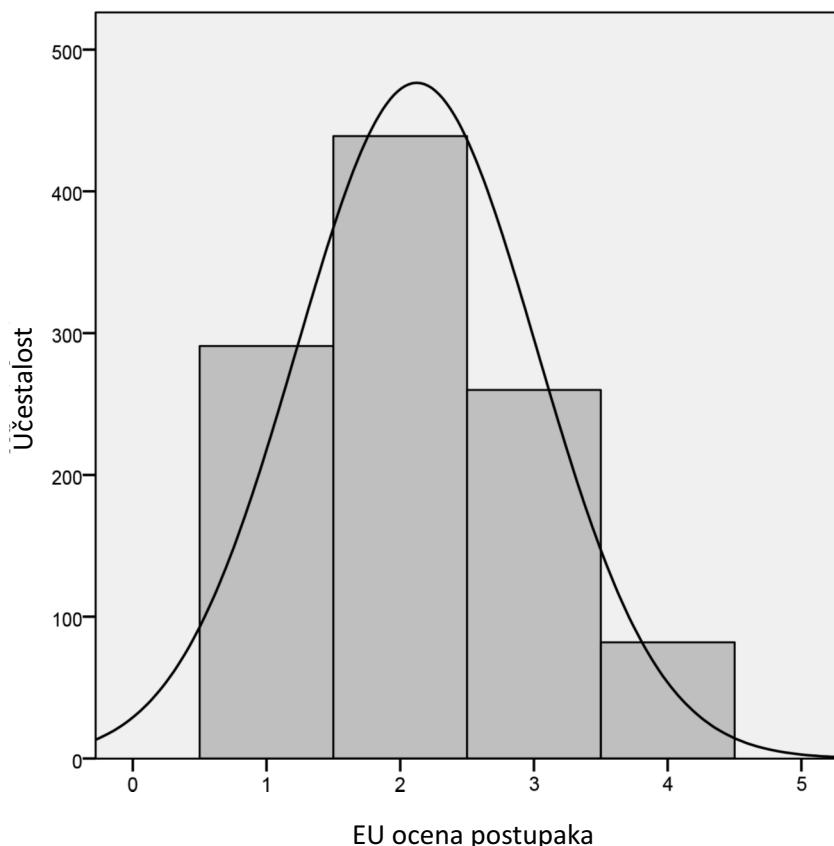
Histogram 5: Stavovi građana Srbije o zahtevima Evropske unije
prema Srbiji (2015)

Srednja vrednost = 2.03

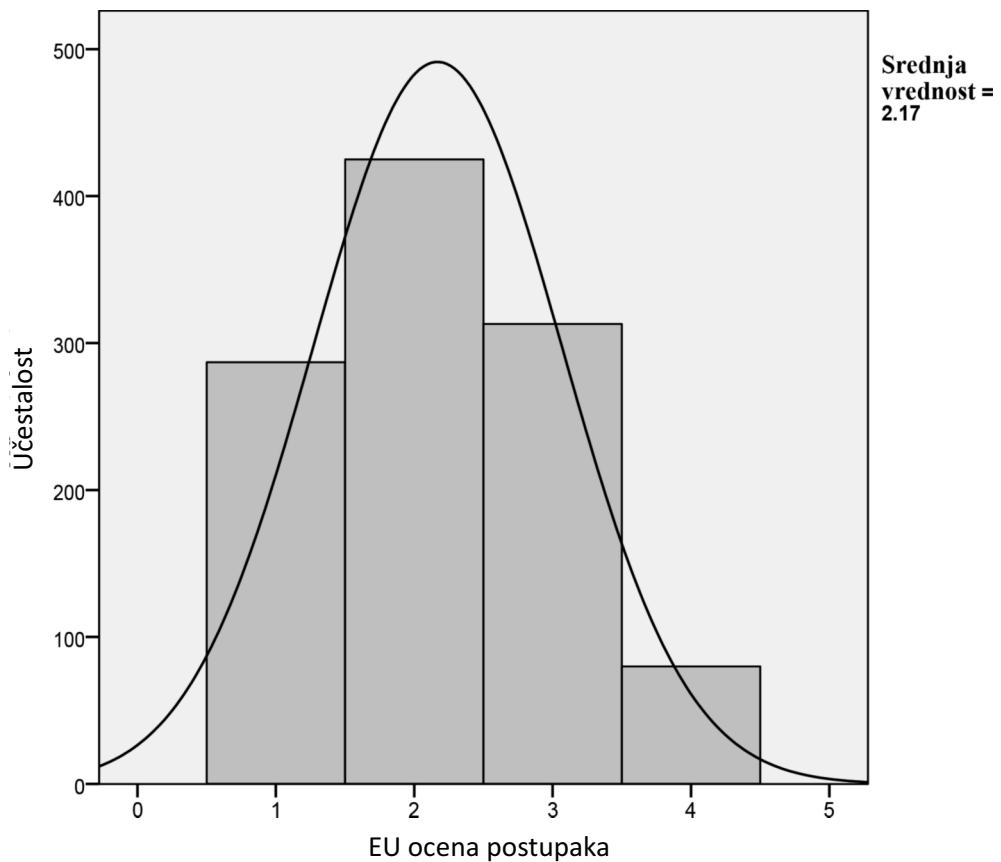


Histogram 6: Stavovi građana Srbije o zahtevima Evropske unije
prema Srbiji (2016)

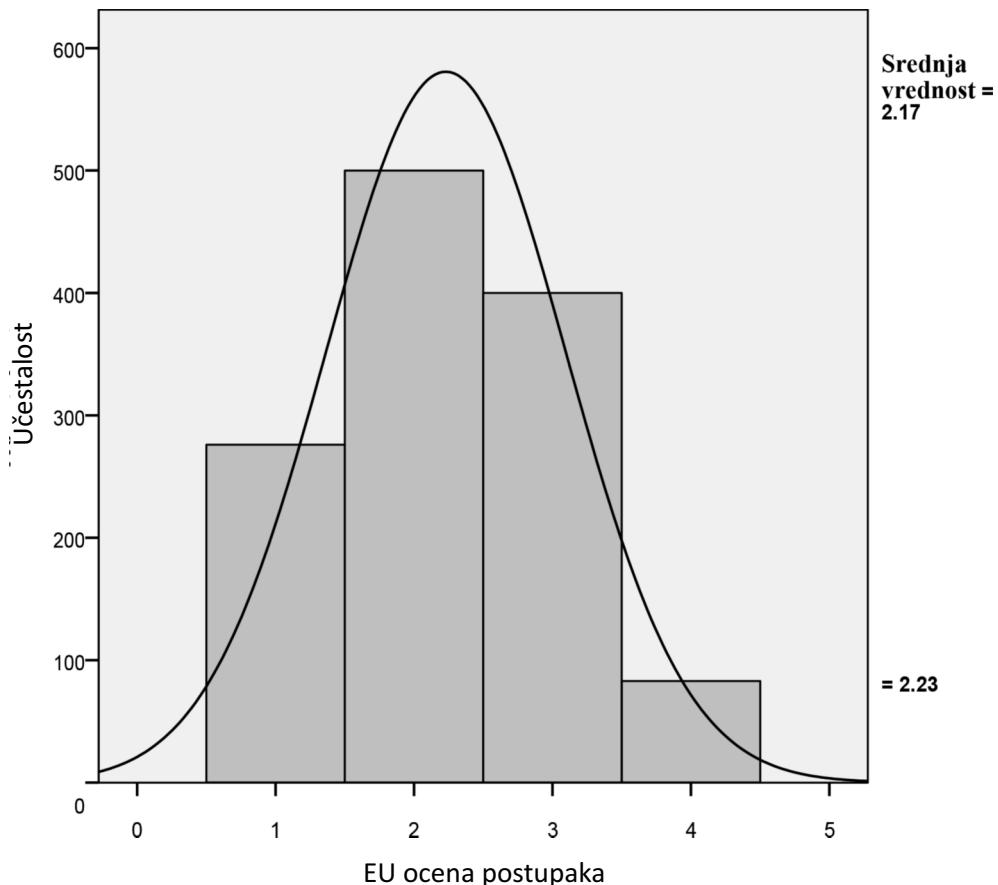
Srednja vrednost = 2.12



Histogram 7: Stavovi građana Srbije o zahtevima Evropske unije
prema Srbiji (2017)



Histogram 8: Stavovi građana Srbije o zahtevima Evropske unije
prema Srbiji (2018)



PRIKAZI KNJIGA

Energetska zavisnost Republike Srbije kao činilac njenog spoljnopolitičkog pozicioniranja

Dušan Proroković (ur.), *Energetska diplomacija Republike Srbije u savremenim međunarodnim odnosima*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2019, 274 str.

Zbornik radova *Energetska diplomacija Republike Srbije u savremenim međunarodnim odnosima* nastoji da savremene trendove u međunarodnoj politici analizira i odgonetne kroz geopolitičku konturu energetske diplomatiјe i energetske bezbednosti. Inicijativa da se energetska politika Republike Srbije danas redefiniše proizlazi iz potrebe za pružanjem efikasnog odgovora na transnacionalne probleme asimetričnog i nepredvidivog karaktera.

Kroz većinu tekstova koji čine zbornik, autori nastoje da formulišu pojmovnu određenost energetske diplomatiјe i energetske bezbednosti, te postižu konsenzus o značaju dostupnosti i posedovanja vitalnih energenata poput nafte i prirodnog gasa. Prvobitna razmatranja energetske diplomatiјe kao svojevrsne upotrebe spoljne politike i diplomatskih metoda zarad ostvarivanja energetske bezbednosti doprinela su tome da se uoči njihova povezanost. Budući da se ostvaruje uspostavljanjem i unapređenjem međudržavnih odnosa i projektnim inicijativama, energetska bezbednost u velikoj meri je politizovano pitanje tesno povezano sa nacionalnim interesima. Međutim, kao što se u prvom radu zbornika navodi, trend globalizacije u savremenim međunarodnim odnosima aktuelizuje i neformalne oblike energetske diplomatiјe. Stoga je uočljiva težnja da se u kontekstu dominantnih energetskih tokova i njima uslovљенog društvenog i ekonomskog razvoja nagovesti sve prisutniji neformalni oblik energetske diplomatiјe. Evidentno je da intenziviranje saradnje na regionalnom i multilateralnom nivou u oblasti energetske bezbednosti ilustruje zavisnost njene dinamike od aktuelnih trendova u međunarodnim odnosima.

Aplikativni deo zbornika predstavlja članak koji se odnosi na preispitivanje postojećeg teorijskog koncepta energetske bezbednosne dileme u okolnostima novijeg razvoja međunarodne situacije i aktuelnih dešavanja na evroazijskom području. Pomenuti model teorijskog revidiranja klasične i energetske bezbednosne dileme distinkтивno određuje zavisnost ravnoteže snaga od energetike, u meri u kojoj ona omogućava državama da uvećaju relativnu moć. Relativna energetska stabilnost Turske kao tranzitne države održava se zahvaljujući njenom energičnom uzdizanju nakon pređašnjih, neuspelih projekata. Uopštavanje ovakvog zaključka pomenute teorijske koncepcije jača argumentaciju i preporuku pojedinih tekstova

za unapređenje odnosa Republike Srbije sa Turskom u svetlu ostvarenja energetske efikasnosti i bezbednosti. Kao jedan od mehanizama za njihovo „energetsko približavanje” navodi se realizacija „Turskog toka” kao alternative „Južnom toku”, njegovo produženje preko Bugarske i Srbije i lobiranje u funkciji finansijske stimulacije Turske i održavanja projekta.

Redukovanje destabilizirajućih procesa koji ometaju ostvarivanje energetske bezbednosti, značajno je u meri u kojoj omogućava da se prevaziđe oskudnost energetskih bogatstava u pojedinim regionima i zemljama. Nijedan akter međunarodnih odnosa ne može pristupiti veštrom vođenju energetske politike izolujući se od trendova na globalnom nivou. Shodno tome, postoji niz izazova koji otežavaju mobilnost transporta i snabdevanja pojedinih delova sveta sirovinama koje pripadaju jednoj od najznačajnijih industrijskih grana – energetskoj. Na pomen teškoća ekonomске prirode ne smeju se prenebreći ni vrlo često protivrečni interesi pojedinih zemalja, odnosno velikih sila i regionalnih centara moći; postojanje krizno potentnih područja poput Ukrajine, kao ni uticaj klimatskih promena. Relativna nestabilnost na Balkanu, praćena političkim, privrednim, bezbednosnim disbalansom i nestabilnošću, stvara manevarski prostor za nadmetanje geopolitičkih interesa velikih sila. Izazovi koji usložnjavaju politiku energetske stabilnosti umnogome utiću na nacionalnu bezbednost jedne zemlje, pa tako i Srbije. Za razliku od brojnih drugih zemalja koje se nalaze u relativno zavidnom položaju, naša zemlja prolazi kroz ozbiljnu fazu redefinisanja energetske strategijske platforme. Na nacionalnom nivou, Republika Srbija treba da zaštitи energetski značajne objekte kritične infrastrukture od strateške važnosti, ali čak i pitanje upravljanja sopstvenim hidroenergetskim sistemom ne ostaje imuno na uticaj tzv. briselskih pregovora. Razlog tome je tema o vrlo značajnom hidroenergetskom kompleksu na Kosovu i Metohiji koji vlasti u Prištini smatraju svojom imovinom. Energetsku efikasnost Srbije pored hidroenergetskih potencijala bitno određuje i poslovni razvoj rudarskog basena „Kolubara”. Procena postojećih energetskih kapaciteta na teritoriji Srbije, uz konstruisanje modela za njihovo unapređenje, omogućava donošenje strateških poslovnih odluka na državnom i lokalnom nivou.

Rusija je zemlja zahvaljujući kojoj se Evropa održava u okvirima energetske uvozne stabilnosti, a da pri tome nema istinsku alternativu. Snabdevanje evropskog kontinenta energentom prirodnog gasa omogućava Rusiji da bezrezervno zauzme dominantnu poziciju među zemljama izvoznicama (str. 80). Epitet najznačajnije sirovine u 21. veku, prirodni gas neosporno nosi zahvaljujući prioritetnoj poziciji koju zauzima na agendama najrazličitijih bilateralnih i multilateralnih samita. Uprkos velikom iscrpljivanju, trenutni status prirodnog gasa kao najčistijeg energenta i izvora trgovinske moći nema tendenciju slabljenja u skorijoj budućnosti. Shodno tome, velika je verovatnoća da će prirodni gas u narednih 20 godina ostati vitalan emergent

(str. 109). Za razliku od Ruske Federacije, Sjedinjene Američke Države nemaju mogućnost uspostavljanja velikog broja aranžmana u pogledu izvoza tečnog naftnog gasa. Bitno smanjena zavisnost evropskog kontinenta od američkog tečnog gasa, proizlazi iz činjenice da je on višestruko skuplji od prirodnog gasa koji se uvozi iz Rusije. Pretendujući da budu energetski lider u izvozu tečnog naftnog gasa, SAD u budućnosti neće prezati od intenziviranja trenutne asertivne politike koju vodi, sa posebnim implikacijama na spoljнополитичко pozicioniranje Republike Srbije. Pa tako će odnos naše zemlje sa istočnoevropskim zemljama, članicama Inicijative tri mora, umnogome zavisiti od njihovog odnosa sa SAD i Nemačkom. U cilju odolevanja negativnim pritiscima i nastojanjima SAD da obezbede sebi lojalni klijentelizam na tlu Evrope, pojedini autori zbornika predlažu pomenuto intenziviranje energetskih odnosa Republike Srbije sa Turskom. Međutim, navedena preporuka se može odnositi na Rusiju, kao i na sve zemlje Balkana. Samim tim što je Rusija nedavno potpisala sporazum sa Turskom o postavljanju nuklearnih elektrana na njenim mediteranskim obalama, stvara se „štит” odupiranja beskrupuloznoj američkoj politici. Ipak, energetska diplomacija Republike Srbije ne isključuje partnerstvo ni sa zemljama afričkog kontinenta, tačnije zemljama Magreba, u funkciji postizanja energetske efikasnosti. Produbljavanje ekonomskih i diplomatskih odnosa naše države sa zemljama kao što su Alžir, Libija, Tunis i Maroko zasniva se na obnovi tradicionalnog prijateljstva i činjenici da je reč o energetski najbogatijim zemljama sveta.

Na osnovu datog prikaza možemo uočiti analitičku i savetodavnu funkciju tekstova koji čine zbornik. Različiti pristupi u predstavljanju problema uspostavljanja efikasne energetske politike Republike Srbije kao naučnoistraživačkog problema integrисани su na način koji ilustruje privrženost nacionalnim interesima. Njima diktirana energetska diplomacija se trenutno, i u bliskoj budućnosti, nazire kao jedno od najznačajnijih sredstava političke manipulacije. Dato potvrđuje praktični smisao istraživanja koji je izuzetan, imajući u vidu da se u zborniku vrlo argumentovano iznose određene smernice i predlažu moguća rešenja koja bi omogućila ostvarivanje energetske stabilnosti Republike Srbije. Pored toga što poseduje eksplikativnu moć tekućih dešavanja, originalnost tematskog zbornika je upotpunjena navođenjem strateških preporuka za buduće spoljнополитичко ponašanje i respektabilno pozicioniranje naše države. Shodno navedenom, zbornik doprinosi određivanju i usaglašavanju energetske politike Republike Srbije, sa trendovima i izazivačima na različitim nivoima razmatranja. Koherentnost ovog zbornika, koji predstavlja jedno od aktuelnih izdanja Instituta za međunarodnu politiku i privredu, sastoji se u centralnoj ideji i konstataciji o nepobitnoj energetskoj zavisnosti kao činiocu potencijalnih regionalnih i međunarodnih previranja u 21. veku.

Jovanka KUVEKALOVIĆ-STAMATOVIĆ

Priznanje identiteta sile u usponu kao neophodan uslov miroljubive tranzicije moći

Michelle Murray, *The Struggle for Recognition in International Relations: Status, Revisionism, and Rising Powers*, Oxford University Press, Oxford, 2018, 280 pp.

Uspostavljanje, trajanje i promene svetskog poretku tema je kojom su se bavili brojni državnici, filozofi, istoričari i teoretičari međunarodnih odnosa još od kada su prve političke zajednice uspostavljene. Realistička objašnjenja promene svetskog poretku u nauci o međunarodnim odnosima uglavnom se vezuju za promenu rasporeda snaga ili hijerarhije moći, dok socijalno-konstruktivistički pristup naglašava da promena materijalnih sposobnosti nije dovoljan uslov za efikasnu tranziciju moći između postojećih velikih sila i sila u usponu, već da su to i ideacioni faktori, poput priznanja i sama interakcija kroz koju se ovo priznanje dobija.

Kada je reč o tranziciji moći ključno pitanje koje se postavlja je ko su vladajući akteri koji diktiraju uslove međunarodnih odnosa, te ko su mogući izazivači ili konkurenti koji bi mogli da ih zamene na tronu. Mišel Marej (Michelle Murray) u svojoj najnovijoj knjizi *Borba za uvažavanje u međunarodnim odnosima – status, revizionizam i sile u usponu* traži odgovor upravo na ovo pitanje: kako već uspostavljena sila upravlja miroljubivim rastom novih velikih sila i šta utiče na to da li će tranzicija moći između uspostavljenih i rastućih sila biti konfliktna ili miroljubiva. Sile u usponu karakteriše težnja da ostvare preuređenje postojećeg poretku kako bi on više odgovarao novonastaloj raspodeli moći, ali samo postojanje naraslih materijalnih kapaciteta nije garancija da će sili u usponu (ili rastućoj sili) biti priznat i željeni status velike sile. Ovo priznanje, prema autorki, rezultat je interakcije između aktera, u kojoj postojeće velike sile definišu sile u usponu kao revizionističke ili pretnju, sa jedne strane, ili kao miroljubive aktere (iako objektivno ti akteri mogu imati revizionističke spoljнополитичке ciljeve), sa druge. Osnovni argument autorke je da je revizionizam društveno konstruisan i zavisan od identiteta i interesa aktera, njihovih percepcija i interakcije.

Marejeva na taj način upozorava na dvostruku ograničenost tradicionalnog realističkog pristupa tranziciji moći po kome se svaki rast sile u usponu mora obuzdavati. Najpre, „agresivne spoljne politike” sila u usponu koje „objektivno” deluju na „revizionistički način” ne interpretiraju se uvek kao takve od strane postojećih sile. Kao primer, ona navodi miroljubivi „prelazak moći” sa Velikom Britanijom na SAD na početku 20. veka. U to vreme SAD je, kao i Nemačka, bila revizionistička sila u zapadnoj hemisferi koja je u značajnoj meri uvećala teritoriju i narušila postojeću ravnotežu snaga. Ipak, prema autorki knjige, Velika Britanija

nije postupila kao što bi se očekivalo u skladu sa prethodno navedenom paradigmom – obuzdavala moć i uticaj SAD, već je naprotiv udovoljila zahtevima SAD. To znači da nije dovoljno da neka sila vodi objektivno revizionističku spoljnju politiku, već da je bitna i subjektivna dimenzija – doživljaj ili percepcija drugih da jedna država vodi revizionističku tj. preteću spoljnju politiku. U tome Marejeva vidi značajni izazov za postojeće uverenje da će postojeće sile obuzdavati rastuće sile, jer promene u rasporedu snaga i sama usmerenost sila u usponu ka promeni postojećeg međunarodnog stanja ne mogu samostalno da objasne zašto neke promene moći završe sukobom, dok se druge odigraju na miran način. I drugo, postoji teorijsko ograničenje postojeće paradigmе o tranziciji moći u tome da ona ne priznaje u dovoljnoj meri društvene faktore, poput statusa ili prestiža, u oblikovanju procesa tranzicije moći ili ga svodi na odraz materijalne snage. Prestiž, koji je po autorki ideaciona kategorija, predstavlja onaj legitimujući faktor koji omogućava uspostavljenoj sili da ostvari svoje interesne bez upotrebe sile, i koji navodi slabije države da prihvate poredak koji ovakva sila uspostavlja. Borba za prestiž ili priznanje, kako autorka i naziva svoju knjigu, predstavlja neophodan element tranzicije moći koji omogućava uspostavljanje tzv. Novog svetskog poretku.

Autorka navodi da je njen glavni argument to da je viđenje revizionizma sila u usponu kao nečeg nelegalnog, a samim tim podložnog obuzdavanju, društvena konstrukcija (ili tvorevina), jer se sila u usponu konstituiše kao revizionistička samo kroz interakciju sa drugim državama, dok pokušava da stekne priznanje svog identiteta kao velike sile. Priznanje ili uvažavanje je društveni čin kojim se jednom akteru priznaje određeni status u društvenoj strukturi i ono je dvojako. Najpre, tu je priznanje aktera kao države, ravnopravnog člana međunarodnog društva koje za sobom povlači određena prava i obaveze i, drugo, ono je priznanje onoga što države čini nejednakim i različitim, njihovih posebnih svojstava, koja im dozvoljavaju da zauzmu posebno mesto i ulogu u međunarodnom društvu, odnosno društveni status. Time se priznaje identitet aktera kao velike sile i uspostavlja njegova uloga u međunarodnom sistemu koja je saglasna sa ulogom velike sile.

Međutim, kako Marejeva navodi, ne postoje nikakve garancije da će ovo uvažavanje ili priznavanje statusa ili identiteta neminovno pratiti porast snage jedne države, iako je izgradnja materijalne, pre svega vojne moći, bitan početni element postizanja statusa velike sile. Ukoliko postojeće velike sile rastuću moć neke države budu priznale kao legitimnu ishod promene moći će biti miroljubiv, jer će se i zahtevi za promenom postojećeg stanja (normi i pravila poretna) ovih država posmatrati kao legitimni a ne preteći. Sile u usponu koje nisu priznate kao legitimne aktiviraće navedeni obrazac i navesti druge sile da započnu sa obuzdavanjem sile u usponu. Autorka stavљa naglasak na društvenu interakciju, percepcije i društvenu nesigurnost kao mogući izvor konfliktnog ishoda tranzicije moći, jer države nikada

nisu sigurne da će njihovi identiteti biti priznati. Poseban konfliktni potencijal se nalazi u tome što države polaze od svog identiteta kao datog zanemarujući značaj društvene interakcije za njihovo stvaranje, i drugo države se previše pouzdaju u zasnivanje svog statusa na materijalnoj moći očekujući da će sam porast njihove materijalne moći značiti i njihovo priznanje (sama materijalna moć je činjenica koja znači status).

Dok u prva tri poglavlja Marejeva navodi svoje teorijsko polazište i razmatra osnovne argumente knjige o kojima smo pisali u prethodnim pasusima, u narednim poglavlјima (od četvrtog do sedmog) ona se bavi potvrdom svojih teorijskih stavova na primerima uspona Imperijalne Nemačke i SAD-a do statusa velikih sila na početku 20. veka i efekata koje je nepriznanje odnosno priznanje statusa sile u usponu imalo na tranziciju moći. U jednom slučaju ovaj ishod je bio konfliktan, dok je u drugom slučaju on bio miroljubiv.

Na kraju, zaključimo da je knjiga *Borba za uvažavanje u međunarodnim odnosima – status, revizionizam i sile u usponu* Mišel Marej korisno štivo za sve one koji se bave studiranjem i proučavanjem međunarodnih odnosa i problemima iz ugla socijalnog konstruktivizma i koji u objašnjenjima spoljne politike država uzimaju u obzir i ideacione faktore poput identiteta, društvene nesigurnosti, statusa i interakcije. Stvaranje materijalnih uslova za priznanje kroz rast vojne moći predstavlja samo jednu dimenziju dostizanja statusa velike sile, ali drugu, na koju autorka i ukazuje, čini borba za stvaranje društvenih uslova za priznanje tog statusa tj. uvažavanje identiteta aktera kao velike sile i njene pozicije kao takve u međunarodnom društvu. Od ovog priznanja ili nepriznanja će, zaključuje autorka, zavisiti i ishod tranzicije moći.

Marina T. KOSTIĆ

UPUTSTVO ZA AUTORE

Međunarodni problemi su najstariji naučni časopis na Balkanu posvećen međunarodnim odnosima. Prvi broj je objavljen u aprilu 1949. godine, samo godinu dana nakon osnivanja njegovog izdavača – Instituta za međunarodnu politiku i privredu iz Beograda.

Uređivačka politika prati osnovne istraživačke oblasti Instituta: političke, bezbednosne, ekonomske i pravne aspekte međunarodnih odnosa, sa posebnim težištem na razmatranju kontroverznih pitanja savremene teorije i prakse međunarodnih odnosa. *Međunarodni problemi* objavljaju originalne naučne rade, pregledne rade i prikaze knjiga i naučnih skupova.

Časopis izlazi četiri puta godišnje i kategorisan je kod resornog ministarstva kao vrhunski časopis nacionalnog značaja (M51). Čitalačka publika obuhvata brojne naučne institute, univerzitete, biblioteke, te domaća i strana diplomatska predstavništva u zemlji i inostranstvu.

Autori su dužni da se u pripremi rukopisa pridržavaju sledećih uputstava:

1. Rukopisi na srpskom ili engleskom jeziku treba da budu obima 6000–8000 reči (uzeto bez spiska referenci) u Word-u (.doc i .docx). Obim prikaza knjiga i skupova može da bude 1000–1500 reči.
2. Rukopise treba pisati latiničnim pismom, fontom *Times New Roman* veličine 12, prored *Single*, sa paginacijom u donjem desnom uglu.
3. Naslov treba što vernije da opiše sadržaj članka i poželjno je korišćenje reči prikladnih za indeksiranje i pretraživanje. Naslov pisati velikim slovima, zadebljano (*bold*), veličina slova 14. Ispod naslova teksta стоји име и презиме autora članka *Italic*-u.
4. U fusnoti koja стоји uz ime i prezime, autor navodi naziv institucije u kojoj je zaposlen, njeno sedište i svoju elektronsku adresu. U ovoj fusnoti autor može

da navede naziv projekta u okviru kojeg je sačinjeno istraživanje ili da ukaže čitaocima da pojedini pogledi izneti u članku odražavaju njegov lični stav, a ne institucije u kojoj je zaposlen.

5. Ispod naslova стоји apstrakt na srpskom jeziku obima 150–200 reči, koji treba da jasno prikaže osnovne hipoteze, predmet, cilj, metod i rezultate istraživanja, te krajnji nalaz istraživanja. Ispod apstrakta autor prilaže do 10 ključnih reči na srpskom jeziku koje najbolje opisuju sadržaj članka. Podsećamo da je dobar izbor ključnih reči preduslov za ispravno indeksiranje članka u referentnim periodičnim publikacijama i bazama podataka.

NAPOMENA:

Originalan naučni rad predstavlja rezultate naučnog istraživanja sa jasnim doprinosom u vidu širenja i/ili produbljavanja postojećeg naučnog saznanja o predmetu istraživanja, a mora da sadrži sledeće elemente:

- teorijski okvir;
- postavljene hipoteze ili istraživačko pitanje;
- obrazloženu svrhu sprovedenog istraživanja;
- primenjen naučni metod;
- dobijene rezultate i njihovo tumačenje;
- zaključak sa odgovorom na postavljene hipoteze ili istraživačko pitanje.

Pregledan rad pruža sveobuhvatan sažetak dosadašnjih naučnih istraživanja na određenu temu i/ili sistematičan uvid u trenutno stanje naučne discipline, tako što ukazuje na otvorena istraživačka pitanja i moguće pravce daljeg razvoja obrađene tematike ili naučne discipline.

6. Osnovni tekst i prateće fusnote treba da budu poravnati u skladu sa opcijom *justify*, dok podnaslovi treba da budu napisani izborom opcije *centre*.
7. Podnaslovi se pišu podebljanim slovima, dok se pod-podnaslovi pišu malim slovima u *italic*-u; u oba slučaja veličina slova je 12.
8. Nikako ne uvlačiti početni red u pasusima.
9. Latinske, starogrčke i druge ne-engleske reči i izrazi u tekstu navode se u *italic*-u (npr. *status quo*, *a priori*, *de facto*, *acquis communautaire* itd.).
10. U tekstu moraju biti data puna imena, nikako inicijali. Strano ime i prezime treba pisati u srpskoj transkripciji, s tim što se prilikom prvog pominjanja u tekstu mora u zagradi navesti kako glase u originalu. Imena i prezimena koja potiču iz naroda koji ne koriste latinično pismo treba navesti u latinizovanoj transkripciji (npr. kineska, japanska ili arapska imena i prezimena).

11. U tekstu koristiti samo sledeći oblik navodnika — „ i ”. Kada se unutar ovih znakova navoda nalaze i dodatni, unutrašnji navodnici treba to učiniti na sledeći način: ’ i ’.
12. Fusnote je neophodno pisati na dnu strane (opcija *Footnote*), a oznake za fusnote stavljati isključivo na kraju rečenice.
13. Podatke o citiranoj bibliografskoj jedinici treba u fusnotama navesti u skladu sa sledećim pravilima:

a) Monografije

Puno ime i prezime autora, naslov monografije (u *italic-u*), naziv izdavača, mesto izdavanja, godina izdanja, str. ukoliko se navodi jedna ili više strana izvora na srpskom jeziku, odnosno p. ukoliko se citira jedna strana izvora na engleskom ili pp. ukoliko se citira više stranica.

Ukoliko se navodi više stranica koristi se srednja crta bez razmaka pre i posle (npr. str. 123–245; pp. 22–50).

Primeri:

Džon Rols, *Pravo naroda*, Alexandria Press i Nova srpska politička misao, Beograd, 2003, str. 107.

Vivienne Jabri, *War and the Transformation of Global Politics*, Palgrave MacMillan, Basingstoke and New York, 2007, pp. 59–62.

b) Članci u zbornicima radova

Puno ime i prezime autora, naslov teksta (pod znacima navoda), naziv zbornika radova (u *italic-u*), izdavač, mesto izdanja, godina izdanja, str. (ili pp.) od–do. Kada se navodi zbornik radova na srpskom jeziku koji je priredila jedna osoba, iza imena priređivača se u zagradama stavlja (ur.) ili (prir.), a kada ima više urednika stavlja se (urs), bez tačke. Kada se navodi zbornik radova na engleskom jeziku koji je priredila jedna osoba, iza njenog imena se stavlja (ed.), a kada ima više urednika stavlja se (eds), bez tačke.

Primeri:

Zlatko Isaković, „Međunarodni položaj Makedonije”, u: Momir Stojković (ur.), *Savremeni procesi i odnosi na Balkanu*, Institut za međunarodnu politiku i privredu i Centar za međunarodne studije Fakulteta političkih nauka, Beograd, 1997, str. 123–124.

Michael Herman, "Ethics and Intelligence After September 2001", in: Len V. Scott and Peter D. Jackson (eds), *Understanding Intelligence in the Twenty-First Century: Journeys in Shadows*, Routledge, London and New York, 2004, p. 180.

c) Članci u naučnim časopisima

Puno ime i prezime autora, naslov teksta (pod znacima navoda), naziv časopisa (u *Italic-u*), broj toma, broj izdanja, str. (ili pp.) od–do. Brojevi stranica se odvajaju srednjom crticom (–), bez razmaka.

Primeri:

Boris Krivokapić, „Etničke manjine u Finskoj”, *Međunarodni problemi*, vol. L, br. 3–4, 1998, str. 489.

Astrid H.M. Nordin and Dan Öberg, “Targeting the Ontology of War: From Clausewitz to Baudrillard”, *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 43, No. 2, 2015, pp. 402–403.

d) Članci u dnevnim novinama i časopisima

Navesti ime autora (ili inicijale ukoliko su samo oni navedeni), naslov članka pod znacima navoda, ime novine ili časopisa (u *italic-u*), datum arapskim brojevima, broj strane.

Primer:

John Gapper, “Investor votes should count”, *The Financial Times*, 17 April 2006, p. 9.

e) Navođenje dokumenata

Navesti naziv dokumenta (pod znacima navoda), član, tačku ili stav na koji se autor poziva, časopis ili službeno glasilo u kome je dokument objavljen (u *italic-u*), broj toma, broj izdanja, mesto i godinu izdanja.

Primeri:

“Resolution 1244 (1999)”, Security Council of the United Nations, 10 June 1999.

“Single European Act”, Articles 118A and 118B, 130A-130E, in: *Community Social Policy*, Current Status 1 January 1996, European Commission, Brussels, Luxembourg, January 1996, pp. 2–4.

„Statut Autonomne Pokrajine Vojvodine”, *Službeni list APV*, br. 17/91, 18. jun 1991, str. 12.

f) Navođenje izvora sa Interneta

Za izvor pronađen na Internetu treba navesti tačan datum kada mu je autor pristupio, pošto se adrese sadržaja povremeno menjaju.

Primeri:

“The role of the Ombudsman in future Europe and the mandates of Ombudsmen in future Europe”, speech by the European Ombudsman, Nikiforos Diamandouros, to the 9th Round Table meeting of European Ombudspersons and the Council of Europe Commissioner for Human Rights, 31 March 2005, Copenhagen, www.ombudsman.europa.eu/speeches/en/2005-03-31.htm, 01/03/2019.

Guri Rosén, “Secrecy versus Accountability: Parliamentary Scrutiny of EU Security and Defence Policy”, ARENA Working Paper, No. 1/2014, February 2014, Centre for European Studies, University of Oslo, www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2014/wp1-14.pdf, 24/12/2018, p. 3.

Kristof Clerix, “Ilkka Salmi, the EU’s spymaster”, *Mondial Nieuws*, 4 March 2014, www.mo.be/en/interview/ilkka-salmi-eu-s-007, 20/05/2018.

g) Ponavljanje ranije navedenih izvora

Kada se pozivamo na izvor koji je već ranije navođen u tekstu posle drugih izvora, obavezno treba staviti ime i prezime autora, naslov izvora, zatim op. cit. i na kraju broj strane na koju se referira. Kada se ponovo navodi izvor naveden u prethodnoj fusnoti, koristi se ibid. – uz naznaku broja strane ukoliko je novi navod iz tog izvora.

Primeri:

Astrid H.M. Nordin and Dan Öberg, “Targeting the Ontology of War: From Clausewitz to Baudrillard”, *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 43, No. 2, 2015, op. cit., p. 408.

Ibid., p. 409.

14. Članak može sadržati tabele i druge priloge (poput geografskih karata, grafikona, i sl.) s tim što je neophodno da se navede njihov broj i potpun naslov. Ukoliko je prilog preuzet od nekog drugog autora ili iz nekog dokumenta neophodno je ne samo navesti izvor, već i dobiti pisani saglasnost za objavljivanje priloga.
15. Na kraju članka autor daje spisak korišćene literature, a bibliografske jedinice navodi prema prethodno predstavljenim pravilima za citiranje izvora, s tim što se prvo navodi prezime pa ime autora. U spisku korišćene reference treba razdvojiti u tri grupe: naučni radovi, dokumenti i internet izvori. Redosled

bibliografskih jedinica na spisku literature se utvrđuje prema prvom slovu prezimena autora ili naslova dokumenta.

16. Nakon spiska korišćene bibliografije autor daje rezime na engleskom jeziku obima oko 300 reči i ključne reči. Molimo autore da obrate pažnju na pravopis i stil engleskog jezika jer se tekstovi sa rezimeima pisanim na engleskom ispod akademskog jezičkog standarda neće prosleđivati na recenziranje.

Posebne obaveze autora rukopisa

17. Autori garantuju da priloženi rukopis predstavlja njihov originalan doprinos, da nije objavljen ranije i da se ne razmatra za objavljivanje u drugoj publikaciji. Autori takođe garantuju da nakon objavljivanja u *Međunarodnim problemima*, rukopis neće bez saglasnosti Instituta kao vlasnika autorskih prava biti objavljen u drugoj publikaciji na bilo kom jeziku.
18. Autori garantuju da prava trećih lica neće biti povređena i da izdavač neće snositi nikakvu odgovornost ako se pojave bilo kakvi zahtevi za naknadu štete. Autori snose svu odgovornost za sadržaj priloženih rukopisa i moraju da pribave dozvolu za objavljivanje podataka od svih strana uključenih u istraživanje. Autori koji žele da u rad uključe slike ili delove teksta koji su već negde objavljeni dužni su da za to pribave saglasnost nosilaca autorskih prava i da prilikom podnošenja rada dostave dokaze da je takva saglasnost data. Materijal za koji takvi dokazi nisu dostavljeni smatraće se originalnim delom autora.
19. Autori garantuju da su sve osobe koje su značajno doprinele sadržaju rukopisa navedene kao autori. Autori se moraju pridržavati etičkih standarda o naučnoistraživačkom radu, a rukopis ne sme da sadrži neosnovane ili nezakonite tvrdnje i da krši prava drugih.
20. U slučaju da autori otkriju važnu grešku u svom radu nakon njegovog objavljivanja, dužni su da odmah o tome obaveste urednika ili izdavača i da sa njima sarađuju kako bi se rad povukao ili ispravio.
21. Upozoravamo autore da se za svaki rukopis proverava da li je plagijat, odnosno da li sadrži:
 - doslovno ili gotovo doslovno preuzimanje ili smišljeno parafraziranje (u cilju prikrivanja plagijata) delova tekstova drugih autora bez jasnog ukazivanja na izvor ili obeležavanje kopiranih fragmenata (na primer, korišćenjem navodnika);
 - kopiranje jednačina, slika ili tabela iz tuđih radova bez pravilnog navođenja izvora i/ili bez dozvole autora ili nosilaca autorskih prava za njihovo korišćenje.

Ako se ustanovi da je rad koji je objavljen u časopisu *Međunarodni problemi* plagijat od autora će se zahtevati da upute pisano izvinjenje autorima izvornog rada.

Rukopisi za koje se ustanovi da sadrže plagirane delove biće automatski odbijeni i autorima će biti trajno zabranjeno da objavljaju u časopisu.

Rukopisi koji nisu usaglašeni sa navedenim smernicama neće biti uzeti u postupak recenziranja.

Rukopise slati na elektronsku adresu: srdjan@diplomacy.bg.ac.rs

Uređivački odbor

UREĐIVAČKA POLITIKA

Međunarodni problemi su najstariji naučni časopis na Balkanu isključivo posvećen objavljivanju rezultata naučnih istraživanja u oblasti međunarodnih odnosa. Prvi broj je objavljen u aprilu 1949. godine, samo godinu dana nakon osnivanja njegovog izdavača – Instituta za međunarodnu politiku i privredu iz Beograda.

Premda časopis prati osnovne naučnoistraživačke oblasti Instituta – političke, bezbednosne, ekonomski i pravne aspekte međunarodnih odnosa, Uređivački odbor daje prednost naučnim člancima posvećenim analizi kontroverznih pitanja savremene teorije i prakse međunarodnih odnosa. U prioritetne tematske celine ubrajamo:

- Preobražaj prirode svetske politike u ranom 21. veku;
- Fenomenologija i praksa transnacionalnosti i kosmopolitizma;
- Problemi institucionalizacije međunarodnih odnosa;
- Različita teorijska tumačenja aktuelnih globalnih procesa;
- Kontroverzna pitanja upotrebe spoljnopolitičkih instrumenata vodećih globalnih aktera;
- Uticaj naprednih tehnologija Četvrte industrijske revolucije na oblikovanje međunarodnih odnosa u 21. veku;
- Civilizacija, religija i identitet u kontekstu svetske politike i globalizacije;
- Konceptualni i metodološki iskoraci izvan tradicionalnog epistemološkog okvira naučne discipline međunarodnih odnosa.

Međunarodni problemi objavljaju neobjavljene originalne naučne radove, pregledne radove, naučne polemike, osvrte i prikaze knjiga i naučnih skupova na srpskom ili engleskom jeziku. Časopis izlazi četiri puta godišnje i kategorisan je kod resornog ministarstva kao vrhunski časopis nacionalnog značaja (M51). Zahvaljujući naučnoj objektivnosti i stečenom ugledu, čitalačka publika obuhvata brojne naučne institute, univerzitete, biblioteke, te domaća i strana diplomatska predstavnštva u zemlji i inostranstvu.

OBAVEZE IZDAVAČKOG SAVETA, UREDNIKA I UREĐIVAČKOG ODBORA

Izdavački savet je savetodavno telo koje aktivno doprinosi razvoju časopisa. Zadaci i dužnosti članova Saveta su: podrška razvoju časopisa, promocija časopisa, podsticanje stručnjaka u naučnom istraživanju političkih, bezbednosnih, ekonomskih i pravnih aspekata međunarodnih odnosa da se uključe u rad časopisa kao autori i/ili recenzenti, pisanje uvodnika, recenzija i komentara o radovima.

Glavni i odgovorni urednik *Međunarodnih problema* donosi konačnu odluku o tome koji će se rukopisi objaviti. Prilikom donošenja odluke glavni i odgovorni urednik rukovodi se uređivačkom politikom vodeći računa o zakonskim propisima koji se odnose na klevetu, kršenja autorskih prava i plagiranje.

Glavni i odgovorni urednik i njegov zamenik zadržavaju diskrepciono pravo da primljene rukopise procene i odbiju bez recenziranja, ukoliko utvrde da ne odgovaraju sadržinskim i formalnim standardima pisanja naučnoistraživačkog rada i tematskim zahtevima uređivačke politike. Radovi koji ne zadovoljavaju tehničke standarde propisane Uputstvom za autore, čak i u slučaju da je sadržaj korektan, biće vraćeni autorima na usklađivanje. U redovnim okolnostima, redakcija obaveštava autora o tome da li je prihvatile tekstu i pokrenula postupak recenziranja u roku od sedam dana od datuma prijema rukopisa.

Glavni i odgovorni urednik, njegov zamenik i članovi Uređivačkog odbora ne smeju da budu u bilo kakvom sukobu interesa u vezi sa rukopisima koje razmatraju. Iz postupka izbora reczenzata i odlučivanja o sudbini rukopisa isključuju se članovi Uređivačkog odbora kod kojih postoji sukob interesa. Ako takav sukob interesa postoji, o izboru reczenzata i sudbini rukopisa odlučuje glavni i odgovorni urednik. Glavni i odgovorni urednik, njegov zamenik i članovi Uređivačkog odbora su dužni da blagovremeno prijave postojanje sukoba interesa.

Glavni i odgovorni urednik, njegov zamenik i Uređivački odbor dužni su da sud o rukopisu donešu na osnovu njegovog sadržaja, bez rasnih, polnih/rodnih, verskih, etničkih ili političkih predrasuda.

Urednici i članovi Uređivačkog odbora ne smeju da koriste neobjavljen materijal iz predatih rukopisa za svoja istraživanja bez izričite pisane dozvole autora, a informacije i ideje iznete u predatim rukopisima moraju se čuvati kao poverljive i ne smeju da se koriste za sticanje lične koristi.

Urednici i članovi redakcije dužni su da preduzmu sve razumne mere kako bi identitet reczenzata ostao nepoznat autorima pre, tokom i nakon postupka recenzije i kako bi identitet autora ostao nepoznat recenzentima.

OBAVEZE AUTORA

Autori garantuju da rukopis predstavlja njihov originalan doprinos, da nije objavljen ranije i da se ne razmatra za objavljivanje na drugom mestu. Istovremeno predavanje istog rukopisa u više časopisa predstavlja kršenje etičkih standarda. Takav rukopis se momentalno isključuje iz daljeg razmatranja. Autori takođe garantuju da nakon objavljivanja u časopisu *Međunarodni problemi* rukopis neće biti objavljen u drugoj publikaciji na bilo kom jeziku bez saglasnosti nosioca autorskih prava.

U slučaju da je poslati rukopis rezultat naučnoistraživačkog projekta ili da je, u prethodnoj verziji, bio izložen na skupu u vidu usmenog saopštenja (pod istim ili sličnim naslovom), detaljniji podaci o projektu, konferenciji i slično, navode se u fusnoti na samom početku teksta. Rad koji je već objavljen u nekom časopisu ne može biti preštampan u *Međunarodnim problemima*.

Autori su dužni da se pridržavaju etičkih standarda koji se odnose na naučnoistraživački rad. Autori garantuju da rukopis ne sadrži neosnovane ili nezakonite tvrdnje i ne krši prava drugih. Izdavač neće snositi nikakvu odgovornost u slučaju ispostavljanja bilo kakvih zahteva za naknadu štete.

Nakon prihvatanja rukopisa, a pre objavljivanja, autorи uplaćuju na račun izdavača kotizaciju u iznosu od 3000 dinara (25 EUR za uplate iz inostranstva).

Sadržaj rada

Rad treba da sadrži dovoljno detalja i referenci kako bi se recenzentima, a potom i čitaocima omogućilo da provere tvrdnje koje su u njemu iznesene. Namerno iznošenje netačnih tvrdnji predstavlja kršenje etičkih standarda. Prikazi skupova i knjiga moraju da budu precizni i objektivni.

Autori snose svu odgovornost za sadržaj predatih rukopisa i dužni su da, ako je to potrebno, pre njihovog objavljivanja pribave saglasnost svih lica ili institucija koje su neposredno učestvovali u istraživanju koje je u rukopisu predstavljeno.

Autori koji žele da u rad uključe ilustracije, tabele ili druge materijale koji su već negde objavljeni obavezni su da za to pribave saglasnost nosilaca autorskih prava. Materijal za koji takvi dokazi nisu dostavljeni smatraće se originalnim delom autora.

Autorstvo

Autori su dužni da kao autore navedu samo ona lica koja su značajno doprinela sadržaju rukopisa, odnosno dužni su da sva lica koja su značajno doprinela sadržaju rukopisa navedu kao autore.

Ako su u bitnim aspektima istraživačkog projekta i pripreme rukopisa učestvovala i druga lica koja nisu autori, njihov doprinos treba pomenuti u napomeni ili zahvalnici.

Navođenje izvora

Autori su dužni da ispravno citiraju izvore koji su bitno uticali na sadržaj istraživanja i rukopisa. Informacije koje su dobili u privatnom razgovoru ili korespondenciji sa trećim licima, prilikom recenziranja prijava projekata ili rukopisa i slično, ne smeju se koristiti bez izričite pisane dozvole izvora.

Plagijarizam

Plagiranje, odnosno preuzimanje tuđih ideja, reči ili drugih oblika kreativnog izraza i predstavljanje kao svojih, predstavlja grubo kršenje naučne i izdavačke etike. Plagiranje može da uključuje i kršenje autorskih prava, što je zakonom kažnjivo. Plagijat obuhvata sledeće:

Doslovno ili gotovo doslovno preuzimanje ili smišljeno parafraziranje (u cilju prikrivanja plagijata) delova tekstova drugih autora bez jasnog ukazivanja na izvor ili obeležavanje kopiranih fragmenata (na primer, korišćenjem navodnika);

Kopiranje slika ili tabela iz tuđih radova bez pravilnog navođenja izvora i/ili bez dozvole autora ili nosilaca autorskih prava.

Rukopisi kod kojih postoje jasne indicije da se radi o plagijatu biće automatski odbijeni i autorima će biti trajno zabranjeno da objavljuju u časopisu.

Ako se ustanovi da je rad koji je objavljen u časopisu plagijat, isti će biti povučen u skladu sa procedurom opisanom pod *Povlačenje već objavljenih radova*, a autorima će biti trajno zabranjeno da objavljuju u časopisu.

Sukob interesa

Autori su dužni da u radu ukažu na finansijske ili bilo koje druge sukobe interesa koji bi mogli da utiču na iznesene rezultate i interpretacije.

Greške u objavljenim radovima

U slučaju da autori otkriju važnu grešku u svom radu nakon njegovog objavljivanja, dužni su da momentalno o tome obaveste urednika ili izdavača i da sa njima sarađuju kako bi se rad povukao ili ispravio.

Predavanjem rukopisa redakciji *Međunarodnih problema* autori se obavezuju na poštovanje navedenih obaveza.

OBAVEZE RECENZENATA

Recenzenti su dužni da stručno, argumentovano, nepristrasno i u zadatim rokovima dostave uredniku ocenu naučne vrednosti rukopisa.

Recenzenti evaluiraju radove u odnosu na usklađenost teme rada sa profilom časopisa, relevantnost istraživane oblasti i primenjenih metoda, originalnost i naučnu relevantnost podataka iznesenih u rukopisu, stil naučnog izlaganja i opremljenost teksta naučnim aparatom.

Recenzent koji ima osnovane sumnje ili saznanja o kršenju etičkih standarda od strane autora dužan je da o tome obavesti urednika. Recenzent treba da prepozna važne objavljene radove koje autori nisu citirali. On treba da upozori urednika i na bitne sličnosti i podudarnosti između rukopisa koji se razmatra i bilo kojeg drugog objavljenog rada ili rukopisa koji je u postupku recenzije u nekom drugom časopisu, ako o tome ima lična saznanja. Ako ima saznanja da je isti rukopis razmatra u više časopisa u isto vreme, recenzent je dužan da o tome obavesti urednika.

Recenzent ne sme da bude u sukobu interesa sa autorima ili finansijerom istraživanja. Ukoliko postoji sukob interesa, recenzent je dužan da o tome momentalno obavesti urednika.

Recenzent koji sebe smatra nekompetentnim za temu ili oblast kojom se rukopis bavi dužan je da o tome obavesti urednika.

Recenzija mora biti objektivna. Sud recenzenata mora biti jasan i potkrepljen argumentima.

Rukopisi koji su poslati recenzentu smatraju se poverljivim dokumentima. Recenzenti ne smeju da koriste neobjavljen materijal iz predatih rukopisa za svoja istraživanja bez izričite pisane dozvole autora, a informacije i ideje iznesene u predatim rukopisima moraju se čuvati kao poverljive i ne smeju se koristiti za sticanje lične koristi.

POSTUPAK RECENZIJE

Primljeni radovi podležu recenziji. Cilj recenzije je da glavnom i odgovornom uredniku pomogne u donošenju odluke o tome da li rad treba prihvati ili odbiti i da kroz proces komunikacije sa autorima poboljša kvalitet rukopisa.

Recenzije su dvostruko anonimne – identitet autora je nepoznat recenzentima i obrnuto. Identitet recenzenata ostaje nepoznat autorima i obrnuto pre, tokom i nakon postupka recenzije. Urednici garantuje da će pre slanja rukopisa na recenziju iz njega biti uklonjeni lični podaci autora (pre svega, ime i afilijacija) i da će se preduzeti sve razumne mere kako bi identitet autora ostao nepoznat recenzentima. Tokom čitavog procesa, recenzenti deluju nezavisno jedni od drugih. Recenzentima

nije poznat identitet drugih reczenzata. Ako odluke reczenzata nisu iste, urednici mogu da traže mišljenje drugih reczenzata.

Rok za okončanje postupka recenziranja je 30 dana od datuma kada recenzenti prime rukopis.

Izbor reczenzata spada u diskreciona prava glavnog i odgovornog urednika i njegovog zamenika. Recenzenti moraju da raspolažu relevantnim znanjima u vezi sa oblašću kojom se rukopis bavi i ne smeju biti iz iste institucije kao autor, niti to smeju biti autori koji su u skorije vreme objavljivali publikacije zajedno (kao koautori) sa sa bilo kojim od autora podnesenog rada.

Urednici šalju podneti rukopis sa obrascom recenzije dvojici reczenzata koji su stručnjaci za naučnu oblast kojom se rad bavi. Obrazac recenzije sadrži niz pitanja na koja treba odgovoriti, a koja recenzentima ukazuju koji su to aspekti koje treba obuhvatiti kako bi se donela odluka o sudbini jednog rukopisa. U završnom delu obrasca, recenzenti moraju da navedu svoja zapažanja i predloge kako da se podneti rukopis poboljša.

Tokom postupka recenzije urednici mogu da zahtevaju od autora da dostave dodatne informacije (uključujući i primarne podatke), ako su one potrebne za donošenje suda o naučnom doprinosu rukopisa. Urednici i recenzenti moraju da čuvaju takve informacije kao poverljive i ne smeju ih koristiti za sticanje lične koristi.

U slučaju da autori imaju ozbiljne i osnovane zamerke na račun recenzije, urednici će proveriti da li je recenzija objektivna i da li zadovoljava akademske standarde. Ako se pojavi sumnja u objektivnost ili kvalitet recenzije, urednici će tražiti mišljenje drugih reczenzata.

RAZREŠAVANJE SPORNIH SITUACIJA

Svaki pojedinac ili institucija mogu u bilo kom trenutku da urednicima i/ili Uređivačkom odboru prijave saznanja o kršenju etičkih standarda i drugim nepravilnostima i da o tome dostave neophodne informacije i dokaze.

- Glavni i odgovorni urednik će u dogовору са Уређиваčким odborom odlučiti о pokretanju postupka koji ima за cilj proveru iznesenih navoda i dokaza;
- Tokom tog postupka svi izneseni dokazi smatraće se poverljivim materijalom i biće predočeni само onim licima koja su direktno uključena u postupak;
- Licima za koja se sumnja da su prekršila etičke standarde biće data mogućnost da odgovore na iznete optužbe;

Odluke u vezi sa utvrđenim kršenjem etičkih standarda donosi glavni i odgovorni urednik u saradnji sa Uređivačkim odborom i, ako je to potrebno, grupom stručnjaka. Predviđene su sledeće mere, a mogu se primenjivati pojedinačno ili istovremeno:

- Objavljivanje saopštenja ili uvodnika u kom se opisuje slučaj kršenja etičkih standarda;
- Slanje službenog obaveštenja rukovodicima ili poslodavcima autora/recenzenta;
- Bezuslovno odbijanje rukopisa ili povlačenje već objavljenog rada u skladu sa procedurom opisanom pod *Povlačenje već objavljenih radova*;
- Autoru se trajno zabranjuje da objavljuje u časopisu *Međunarodni problemi*;
- Upoznavanje relevantnih stručnih organizacija ili nadležnih organa sa slučajem kako bi mogli da preduzmu odgovarajuće mere.

Prilikom rešavanja spornih situacija Uređivački odbor se rukovodi smernicama i preporukama Odbora za etiku u izdavaštvu (*Committee on Publication Ethics – COPE*, <http://publicationethics.org/resources/>).

POVLAČENJE VEĆ OBJAVLJENIH RADOVA

U slučaju kršenja prava izdavača, nosilaca autorskih prava ili autora, povrede profesionalnih etičkih kodeksa, tj. u slučaju slanja istog rukopisa u više časopisa u isto vreme, lažne tvrdnje o autorstvu, plagijata, manipulacije podacima u cilju prevare, kao i u svim drugim slučajevima grubog kršenja etičkih standarda, objavljeni rad se mora povući. U nekim slučajevima već objavljeni rad se može povući i kako bi se ispravile naknadno uočene greške.

Standardi za razrešavanje situacija kada mora doći do povlačenja rada definisani su od strane biblioteka i naučnih tela, a ista praksa je usvojena i od strane časopisa *Međunarodni problemi*.

AUTORSKA PRAVA

Autori prenose sva autorska prava na časopis *Međunarodni problemi*. Kada je rukopis prihvaćen za objavljivanje, autori prenose autorska prava na izdavača. U slučaju da rukopis ne bude prihvaćen za štampu u časopisu, autori zadržavaju sva prava. Spisak prava koje autori prenose na izdavača detaljno je uređen Ugovorom o prenosu autorskih prava, koji autor potpisuje nakon što je članak prihvaćen za objavljivanje.

ODRICANJE ODGOVORNOSTI

Stavovi izneti u objavljenim radovima ne izražavaju stavove uredništva i Uređivačkog odbora. Autori preuzimaju pravnu i moralnu odgovornost za ideje iznete u svojim radovima. Izdavač neće snositi nikakvu odgovornost u slučaju ispostavljanja bilo kakvih zahteva za naknadu štete.



THE INSTITUTE OF INTERNATIONAL POLITICS AND ECONOMICS (IIPE) was founded in 1947, and it is now the oldest research institution that deals with international relations in the Balkans. From a small group of researchers, who laid down foundations of the Yugoslav research of international relations, the IIPE has gradually turned into institution with a special place in the academic and diplomatic life of the country. The IIPE's mission is to delve into the dynamics of world politics, with focus on the international system at the beginning of the 21st century seen through the lens of diplomacy, security, integration, law, global economy, cultural and religious diversity. The IIPE provides analysis and knowledge to the Serbian Ministry of Foreign Affairs and other government bodies as a ground for foreign policy making and its effective implementation abroad. The IIPE issues journals, books, collection of papers and organises conferences, round tables, panel discussions, and lectures with participation of prominent scholars, diplomats, political figures, heads of states and governments, foreign ministers, etc. The IIPE has the largest library in Serbia dedicated entirely to study of international affairs, and represents the exclusive depository library of the UN's, EU's and NATO's publications and documents.

iipe@diplomacy.bg.ac.rs • <http://www.diplomacy.bg.ac.rs>

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

327

MEĐUNARODNI problemi = International problems :
časopis Instituta za međunarodnu politiku i privredu /
glavni i odgovorni urednik Srđan Korać. - Latinično izd. -
God. 1, br. 1 (apr. 1949)- . - Beograd : Institut za
međunarodnu politiku i privredu, 1949- (Beograd :
Donat graf). - 24 cm

Tromesečno. - Drugo izdanje na drugom medijumu
: Međunarodni problemi (Online) = ISSN 2406-0690
ISSN 0025-8555 = Međunarodni problemi
COBISS.SR-ID 6012674

**NOVIJA IZDANJA
INSTITUTA ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU**

DAVID VS. GOLIATH: NATO WAR AGAINST YUGOSLAVIA AND ITS IMPLICATIONS,
Nebojša Vuković (ur.), tvrd povez, 2019, 482 str.

ENERGETSKA DIPLOMATIJA REPUBLIKE SRBIJE U SAVREMENIM MEĐUNARODNIM
ODNOSIMA, Dušan Proroković (ur.), broširano, 2019, 274 str.

Mihajlo Vučić, MEHANIZMI OSTVARIVANJA NAČELA NEUZROKOVANJA ŠTETE
U PRAKSI UPRAVLJANJA MEĐUNARODNIM VODOTOKOVIMA, broširano, 2019, 276 str.

Srđan T. Korać, DISCIPLINSKO RATOVANJE U DOBA DRONOVА I ROBOVA,
broširano, 2019, 212 str.

Sanja Jelisavac Trošić, Dragoljub Todić, Milorad Stamenović, SVETSKA TRGOVINSKA
ORGANIZACIJA, ŽIVOTNA SREDINA I SISTEM ZDRAVSTVENE ZAŠTITE,
tvrd povez, 2018, 309 str.

UPOTREBA SILE U MEĐUNARODNIM ODNOSIMA, Žaklina Novičić (ur.),
broširano, 2018, 286 str.

Dragoljub Todić, UJEDINJENE NACIJE, MEĐUNARODNI UGOVORI I ŽIVOTNA SREDINA,
broširano, 2018, 372 str.

Dobrica D. Vesić, KONSTRUKTIVNA I KREATIVNA DESTRUKEIJA – U EKONOMIJI
I MENADŽMENTU, broširano, 2018, 222 str.

BUDUĆNOST SARADNJE KINE I SRBIJE, Ivona Lađevac (ur.), broširano, 2018, 150 str.

Dragan Petrović, KRALJEVINA SHS I SOVJETSKA RUSIJA (SSSR) 1918–1929,
tvrd povez, 2018, 402 str.

SRBIJA I SVET U 2017. GODINI, Dušan Proroković, Vladimir Trapara (ur.),
broširano, 2018, 244 str.

Ivana Božić Miljković, EKONOMIJE BALKANSKIH ZEMALJA NA POČETKU XXI VEKA,
broširano, 2018, 204 str.

KOSOVO: *SUI GENERIS* OR A PRECEDENT IN INTERNATIONAL RELATIONS,
Dušan Proroković (ur.), tvrd povez, 2018, 344 str.

INITIATIVES OF THE 'NEW SILK ROAD' – ACHIEVEMENTS AND CHALLENGES,
Duško Dimitrijević, Huang Ping (ur.), broširano, 2017, 530 str.

SPAJAJUĆI ISTOK I ZAPAD – SPOMENICA PROFESORA PREDRAGA SIMIĆA,
Jasminka Simić (prir.), tvrd povez, 2017, 624 str.

MEĐUNARODNO JAVNO PRAVO I MEĐUNARODNI ODNOSI – BIBLIOGRAFIJA 1834–2016.,
Đorđe Lopičić, Jelena Lopičić Jančić (prir.), tvrd povez, 2017, 912 str.

Dragan Petrović, KRALJEVINA JUGOSLAVIJA I SSSR 1935–1941,
broširano, 2017, 496 str.

BALKANSKA MIGRANTSKA RUTA: IZMEĐU POLITIKE PRAVA I BEZBEDNOSTI,
Slobodan Janković, Zoran Pavlović, Dragana Dabić (ur.), broširano, 2017, 406 str.

Ana Pantelić, SUZBIJANJE SIROMAŠTVA U ZEMLJAMA U RAZVOJU,
tvrd povez, 2017, 369 str.

Aleksandar Jazić, VANREDNE SITUACIJE I SAVREMENI TRENDYOVI RAZVOJA SISTEMA ZA-
ŠTITA, broširano, 2017, 128 str.



**David vs. Goliath:
NATO war against Yugoslavia
and its implications,**
Nebojša Vuković (ed.), 2019.



**Energetska diplomatiја
Republike Srbije u savremenim
međunarodnim odnosima,**
Dušan Proroković (ur.), 2019.



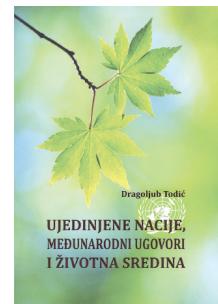
**Mihajlo Vučić, Mechanizmi
ostvarivanja načela
neuzrokovana štete u praksi
upravljanja međunarodnim
vodotkovima, 2019.**



**Srđan T. Korać, Disciplinsko
ratovanje u doba dronova
i robota, 2019.**



**Upotreba sile u
međunarodnim odnosima,
Žaklina Novičić (ur.), 2018.**



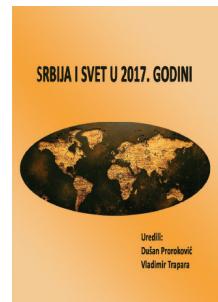
**Dragoljub Todić, Ujedinjene
nacije, međunarodni ugovori
i životna sredina, 2018.**



**Dobrica D. Vesić, Konstruktivna
i kreativna destrukcija
– u ekonomiji i menadžmentu,
2018.**



**Budućnost saradnje Kine i Srbije,
Ivana Lađevac (ur.), 2018.**



**Srbija i svet u 2017. godini,
Dušan Proroković, Vladimir
Trapara (ur.), 2018.**

Nova izdanja Instituta