


**СРБИЈА И ЕВРОПСКА УНИЈА
ДВЕ ДЕЦЕНИЈЕ НАКОН
СОЛУНСКОГ САМИТА**



Милош Петровић
Маја Ковачевић
Ивана Радић Милосављевић



СРБИЈА И ЕВРОПСКА УНИЈА ДВЕ ДЕЦЕНИЈЕ НАКОН СОЛУНСКОГ САМИТА

Др Милош Петровић
Проф. др Маја Ковачевић
Доц. др Ивана Радић Милосављевић

Институт за међународну политику и привреду, Београд
2023

Издавач:

Институт за међународну политику и привреду
Београд, Македонска 25

За издавача:

проф. др Бранислав Ђорђевић,
директор

Рецензенти:

др Душко Димитријевић, научни саветник,
Институт за међународну политику и привреду
др Дејана Вукасовић, научни саветник,
Институт друштвених наука
др Јелена Ђеранић Перишић, научни саветник,
Институт за упоредно право

Лектура:

Маја Јовановић

Компјутерска обрада:

Сања Баловић

Дизајн корице:

др Ненад Стекић

Штампа:

Бирограф комп доо, Атанасија Пуље 22, Београд

ISBN 978-86-7067-315-1

Монографија је настала у оквиру научноистраживачког пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2023. године“, који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2023. године.

САДРЖАЈ

Предговор	9
УВОД	15
Три фазе ка чланству или како једноставније разумети захтеван пут ка Европској унији	17
ДЕО 1: СРБИЈА И ПРОЦЕС СТАБИЛИЗАЦИЈЕ И ПРИДРУЖИВАЊА	31
Настанак Процеса стабилизације и придруживања и стратегија условљавања Европске уније: стабилност на врху агенде	31
Стратегија условљавања Европске уније из 1997. године	32
Настанак Процеса стабилизације и придруживања	37
Укључивање СРЈ у Процес стабилизације и придруживања: До Солуна сто проблема	39
Година оптимизма	39
Године нефункционалности СРЈ и посредовање Европске уније	45
СРЈ/Србија и ЕУ од самита у Солуну до потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању	54
Србија и ЕУ између Хага и Косова	59
Улога ЕУ у унутрашњем политичком процесу: пример избора у Србији 2008. године	61
Србија у немирним водама условљавања: од потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању до почетка преговора о приступању Европској унији	68
Косово као „услов свих услова“	69
Трновит пут Србије за стицање статуса кандидата	73

Ка отпочињању преговора о приступању Србије Европској унији: Дијалог Београд – Приштина у центру условљавања	81
Србија и противречна улога Европске уније у процесу стабилизације и придруживања	88
Вишезначна улога ЕУ у региону: од гравитационе силе до протектора	89
ЕУ – нормативна сила на Западном Балкану?	98
ЕУ и противречности политике условљавања у Процесу стабилизације и придруживања	105
ДЕО 2: ПРОЦЕДУРАЛНИ И ТЕХНИЧКИ АСПЕКТИ ПРОЦЕСА ПРИДРУЖИВАЊА И ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ	117
Србија и фаза придруживања Европској унији	117
Нормативни и институционални оквир Републике Србије за вођење преговора о придруживању	120
Споразум о стабилизацији и придруживању: најважнији елементи	124
Све захтевнија претприступна фаза: Србија до отварања преговора о приступању ЕУ	128
Србија од потенцијалног до формалног статуса кандидата за чланство	128
<i>Ситно сецкање шаргарепе или даље уситњавање корака ка чланству</i>	133
Србија и претприступни фондови Европске уније	136
Почетак новог дугог путовања: Србија у процесу приступања Европској унији	140
Основне карактеристике преговора о приступању Европској унији	141
Србија у процесу преговора о приступању	149
Нова методологија преговора о приступању – још један покушај оживљавања?	158

Алтернативни путеви интеграције: други споразуми Србије закључени са Европском заједницом/Унијом	163
Јавно мњење као фактор у процесу европске интеграције Републике Србије	169
У којој мери Србија испуњава услове за чланство? Европске интеграције (ни)су само технички процес?	179
Европске интеграције (ни)су само технички процес?	184
ДЕО 3: ПОЛИТИЧКИ ИСХОДИ ПРИСТУПНОГ ПРОЦЕСА ДВЕ ДЕЦЕНИЈЕ КАСНИЈЕ	195
Ратни геополитички контекст и Европска унија	195
Реактивирање политике проширења – (изнуђени) стратешки одговор и последице по Србију?	202
Недовољна спољнополитичка усклађеност као нова „вето“ област	213
Усклађивање са ЗСБП (не) подразумева „само“ санкције према Русији	218
Од не кредибилног условљавања до позива за промену гласања у спољнополитичком домену	226
Мањкаво условљавање не доприноси напредовању ка чланству	226
Колико је демократизација (не) релевантна? <i>Непромењено стање демократије из перспективе међународних организација</i>	232
Утицај измена у политици проширења (ни)је исти за све кандидате?	247
Ка променама гласања у домену политике проширења	254
Преплитање изазова: косовски спор, рат у Украјини и европске интеграције Србије	261
Година 2023. као потенцијално важна у европским интеграцијама	269

Разматрање приступних преседана из актуелне позиције Србије	274
Приступање Кипра – допринос стабилизацији?	279
(Не)оправданост понављања кипарског модела приступања	288
Решавање међуетничких напетости на ирском острву и (не)оправданост поређења са Србијом	298
Перспектива чланства за Молдавију, Украјину и Грузију – изазов за Србију?	306
Различити модалитети чланства у ЕУ	313
„Дозирање“ чланства и за кандидате	313
Механизам за сарадњу и верификацију на примеру европских интеграција Бугарске	316
Механизам за сарадњу и верификацију – могућности за Србију	328
I <i>Конвенционално (класично) чланство</i>	329
II <i>Фазно или поступно приступање</i>	333
III <i>Економска интеграција</i>	335
Иницијатива 2033 – испуњавање солунског обећања	341
Quo vadis, Serbia?	348
Библиографија	359

Предговор

У јуну 2023. године навршило се пуних двадесет година од историјског самита Европског савета у Солуну, када је тадашња Државна заједница Србија и Црна Гора уврштена у претприступну стратегију Европске уније. У контексту те, симболички значајне, годишњице приступили смо изради ове монографије, вођени настојањем да препознамо, анализирамо и појаснимо унутрашње и спољашње политичке изазове, напоре, постигнућа и мањкавости, који су допринели неповољној динамици и неостваривању стратешког циља приступања Европској унији. Полазећи од вишегодишњег истраживачког искуства у домену политике проширења Европске уније, настојали смо да наша сазнања и аргументе систематизујемо и представимо на академски релевантан начин, али уз свест да се ради о аспекту који је од ширег друштвеног значаја, тј. о једном од кључних националних приоритета.¹

Продубљивање односа између Србије и Европске уније критички сагледавамо у вишедеценијском (историјском) оквиру, из процедуралне, теоријске и геополитичке перспективе, настојећи да испитамо допринос обе стране неповољној свеукупној динамици односа. На политику проширења и приступни процес Србије неповољно утиче некредитбилно и произвољно условљавање са европске стране, неспремност да се подстакне брже повезивање по методама које су опробане у Централној

¹ Др Милош Петровић реализовао је своје истраживање у оквиру научноистраживачког пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2023. године“, који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2023. године.

Др Маја Ковачевић и др Ивана Радић Милосављевић реализовале су део свог истраживања у оквиру научноистраживачког пројекта „Национални интереси Републике Србије: од оспоравања до легитимизације“, који финансира Фонд за науку Републике Србије у оквиру програма „Идеје“, а реализује Универзитет у Београду – Факултет политичких наука.

и Источној Европи (ЦИЕ), као и низ високополитичких изазова, међу којима се нарочито издваја дијалог са Приштином и начином на који је он укључен у приступни процес, као *спецификум* Србије у том погледу. Са стране Србије бележи се опадање хармонизације са правом ЕУ, несклад између стратешких циљева и активности (како у различитим политикама, тако и у погледу наратива и вредности), приоритет стабилности у односу на демократску трансформацију, мањак политичке воље и пад усклађености са Заједничком спољном и безбедносном политиком (ЗСБП) Европске уније, што је прерасло у додатну препреку на путу земље ка пуноправном чланству.

Познати британски Колинсов речник за реч 2022. године одабрао је термин „пермакриза“, коју дефинише као „продужено раздобље нестабилности и несигурности“.² Поред низа других криза, динамици и развоју прилика у Унији нарочито је допринела инвазија на Украјину, чиме је подстакнут и геополитички одговор у низу области, од војно-одбрамбене и хуманитарне подршке за ту земљу, преко десет кругова рестриктивних мера спрам Русије, до секуритизације политике проширења и великих промена у њеном опсегу. Нарочиту пажњу посветићемо измењеним геостратешким околностима у Европи и испитивању на који начин то утиче на европски пут Србије. Настојања да се блиско сарађује са актерима који не само да нису компатибилни са мењајућом визијом развоја Европе, већ су прерасли у стратешке ривале – попут Русије – постали су додатни изазови за европску интеграцију Србије. Имајући у виду географску позицију земље, у енклави унутар Европске уније, као и изузетно разгранате економске, политичке и друге везе као производ дугогодишњег стратешког партнерства са Бриселом, једно од основних питања која се разматрају у монографији јесте: да ли снажније свеобухватно усклађивање са европским стандардима, нормама и политикама – другим речима, убедљивија демократска трансформација по европском моделу – у таквим околностима представља још израженију нужност него што је то био случај до 2022. године? Да ли у таквим околностима ступање у пуноправно чланство

² РТС, *Пермакриза*, Радио Телевизија Србије, Београд, 2022. Доступно на: <https://www.rts.rs/radio/radio-beograd-1/5062410/permakriza.html>, (Приступљено 9. јуна 2023).

представља рационални стратешки циљ, посебно имајући у виду двадесет година спровођења активности, процеса и промена баш зарад тог крајњег исхода? Уколико је чланство и даље тек дугорочно оствариво, да ли барем на средњорочном плану постоје методи за подстицање дубље и обухватније интеграције, било кроз економски, фазни или неки трећи модел?

Трагајући за неким од одговора на та питања, препознајемо и да је аспект „нормализације односа“ са Приштином за Европску унију у контексту рата попримио додатну безбедносну нијансу. У овој монографији анализирамо дихотомну и донекле противречну улогу Уније као, с једне стране, промотера изградње косовских институција и, с друге стране, као формално статусно неутралног актера. С тим у вези, додатни нагласак је и на истраживању појединих елемената преседана у историји европских интеграција, када су кандидати за чланство напредовали упркос постојању територијалних спорова. Испуњавање Копенхашких критеријума у правцу стабилних демократских институција, владавине права, људских и мањинских права, довршетак стварања конкурентне и функционалне тржишне привреде и усклађивање са ЗСБП свакако представљају обавезе које је Србија преузела како би успешно завршила приступне преговоре – под условом да се и даље ради о примарном стратешком циљу. Испуњавањем тих критеријума унапређује се не само економски, политички и институционални контекст, већ изграђује и перспектива за дугорочну стабилност као дела „европског уређеног простора“. То је важно не само у контексту „стarih“ услова који се односе на очување стабилности и унапређења регионалних односа и сарадње, већ и у контексту геополитичких превирања која су исходовала безбедносним променама широм континента. У таквим околностима, а посебно имајући у виду номинално напредан политички статус у смислу степена приступних преговора, од Србије се очекује доста, и то у релативно кратком року: почевши од владавине права и основних слобода, преко обрачуна са корупцијом и организованим криминалом, до заједничке спољно-безбедносне политике и, напокон, постигнуте нормализације у односима са Приштином, премда крајњи исход тог процеса није формално одређен на европском нивоу.

Да закључимо како смо започели: у времену анксиозности у међународним односима, који су додатно погођени најозбиљнијом

европском стратешком кризом у последњих много деценија, постављамо и питање да ли би један од логичних „анксиолитика“ био умањивање додатних напетости и неизвесности кроз убрзано усклађивање са критеријумима чланства у Европској унији? У том погледу, једно од додатних питања које разматрамо јесте да ли би изузетно сложено и специфично третирање косовског спора у приступном процесу Србије (као обавезе установљене преговарачким оквиром) можда имало већи степен подршке и разумевања од стране Европске уније у случају убедљивије, опсежније и динамичније европеизације? Међутим, ради се о хипотетичком питању на које није могуће у овом тренутку пружити детаљнији одговор или ближу прогнозу, тим пре што ни на нивоу саме Европске уније као пожељног стратешког исходишта – због унутрашње несасгласности – није званично артикулисано који је то одрживи политички предлог дугогодишњег процеса нормализације. Из тог разлога, ни ми као аутори ове монографије не настојимо да пружимо одговоре ни предлоге о регулисању ни третирању овог специфичног изазова, већ пре свега да сагледамо ретроспективу развоја тог чиниоца у европским интеграцијама Србије, уз разматрање неких аналогија са ранијим преседанима. Поред чињенице да је преговарачки оквир Србије у том смислу специфичан, подвлачимо и чињеницу да је изазов условљавања присутан и у овом аспекту европских интеграција, што подизање односа на одрживе основе чини још теже остваривим циљем. Препознајући да се ради о аспекту који се убраја међу суштински важне за европски пут Србије, полемишемо и да ли би задовољавање преосталих критеријума чланства могло да допринесе значајном приближавању чланству, чак и у одсуству фундаменталног напретка у аспекту „нормализације односа“? Да ли би у таквим околностима можда постојао већи степен спремности за разматрање приступања по преседанима који су забележени у претходним деценијама, а што би можда у већој мери погодвало интересима Србије?

Аргументација за таква разматрања проистиче из ставова да се ради о специфичној ситуацији, те да су у таквим ситуацијама тражена и специфична, креативна решења. Како је геополитика и раније утицала на политику проширења, укључујући и на прављење појединих преседана, да ли се у околностима када приступање постаје секуритизовано, а источни суседи с територијалним споровима постају кандидати, указује већи простор за разматрање модела који су пре 2022. године дуго били

одбацивани? Да ли има стабилности без изградње демократских институција? Како уопште може да изгледа стабилност у околностима ширег назадовања, у садејству са безбедносном кризом? Да ли је у таквим околностима продубљивање партнерства с Европском унијом неопходније него што је то до скоро било? У којој мери ће Европска унија настојати да тај процес начини опипљивијим, и да ли ће тиме унапредити своју сопствену сигурност?

Премда су могућности за пружање целовитих одговора и прогноза умногоме ограничене широким опсегом тема и питања, двадесетогодишњица званичног препознавања перспективе чланства за Србију представља повољан моменат за сагледавање досадашњих реформских напора, постигнућа, неуспеха и изазова, како би се пружио допринос разматрању о правцу и остварљивости тог (не)заборављеног стратешког циља. Ово дело представља одраз наших настојања да споменута питања и теме сагледамо у контексту развоја односа ЕУ и Србије, и тиме пружимо допринос даљим разматрањима домета, циљева и перспектива европеизације у нашој земљи.

Београд, јун 2023. године

Аутори

УВОД

Аутори ове књиге су пре свега имали идеју сагледавања односа Европске уније и Србије у протеклих двадесет година узимајући као полазну тачку заједнички самит ЕУ и земаља Западног Балкана (ЗБ) у Солуну 2003. године. У такозваној Солунској агенди за Западни Балкан, коју је Европски савет усвојио дан пред самит у Солуну, као приоритет ЕУ наводи се подршка земљама Западног Балкана за „њихову припрему за будућу интеграцију у европске структуре и коначно чланство у Унији“.³ Не губећи из вида значај овог самита због његове снажне политичке поруке и својеврсног обећања које је на њему дато у вези са приступањем земаља Западног Балкана ЕУ, анализу у овој књизи ћемо почети нешто раније. Пратићемо односе Србије и Европске уније од 2000. године када је Србија обухваћена Процесом стабилизације и придруживања што ју је ставило на пут интеграције.

И поред реторике самита у Солуну, тај пут није имао ни тада ни данас загарантован исход – чланство Србије у Европској унији. Међутим, моменти на том путу, попут самита у Солуну, од великог су значаја. На њима се исказује одређена намера, интерпретира значење и смисао одређеног политичког деловања, пројектује будући жељени исход свих актера у процесу. Тако и у Солуну није само дата у изглед перспектива чланства у ЕУ, него су и земље Западног Балкана прихватиле да је пут ка чланству омеђен политиком условљавања Европске уније и условљен

³ Пре самита у Солуну, у Загребу је 2000. године одржан самит лидера ЕУ и земаља Западног Балкана на којем је потврђена одређена европска перспектива за овај регион. Разлика је међутим у томе што се Солунски самит одражавао у тренутку када је већ одлучено о приступању држава ЦИЕ, те се у декларацији са самита изричито изражава да би ово искуство могло бити и судбина земаља Западног Балкана. Council of the European Union, *2518th Council meeting, External relations*, Luxembourg, 16 June 2003. Available from: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf, (Accessed 9 May 2009).

њиховом спремношћу на свеобухватне реформе. На самиту је та политика и додатно обликована увођењем система утврђивања приоритета у процесу реформи земаља Западног Балкана кроз такозвана Европска партнерства, што је за земље ЦИЕ био механизам тек у претприступној фази. Данас, двадесет година касније, и за ЕУ и за земље Западног Балкана, па тиме и Србију, званичан циљ процеса интеграције је још увек исти: то је чланство у ЕУ. Тај циљ је опстао као званичан иако је криза политике проширења постала очигледна, а у данашње време почело све више да се говори о могућностима диференцираних форми интеграције за земље Западног Балкана.⁴

Какав год да ће бити исход започетог процеса, Република Србија је данас кандидат за чланство у Европској унији и води преговоре о приступању, што подразумева испуњавање великог броја политичких и других услова а нарочито усклађивање са правним тековинама ЕУ (*Acquis*). Осим тога, Србија је придружена држава Европској унији, а то подразумева одређен круг права и обавеза дефинисаних Споразумом о стабилизацији и придруживању (ССП). До тог статуса није било једноставно доћи, претходио му је дуготрајан и мукотрпан процес испуњавања бројних услова и одржавања не увек једноставних односа са Европском унијом. Циљ ове књиге је да на неки начин „подвуче црту“ и пружи свеобухватан преглед и критичку анализу тих односа од 2000. до данас. У првом делу књиге ћемо начинити историјски осврт и позабавити се питањем како је дошло до актуелне позиције Србије као придружене државе и кандидата за чланство у Европској унији, детаљно се бавећи политичким контекстом тога периода и противречностима политике условљавања. Затим ћемо у другом делу кроз један више институционално-процедурални приступ дати детаљан преглед

⁴ Andrew Duff, *The Case for an Associate Membership of the European Union*, LSE European Politics and Policy (EUROPP) Blog, 06 Mar 2013. Available from: http://eprints.lse.ac.uk/50183/1/blogs.lse.ac.uk-The_case_for_an_Associate_Membership_of_the_European_Union.pdf, (Accessed 2 May 2023); Ivana Radić Milosavljević, *Change in the EU Accession Approach: A Case for a Flexible Membership*, EU Frontiers, Policy Brief no. 19, 2017. Available from: <https://publications.ceu.edu/node/45783>, (Accessed 2 May 2023); Ивана Радић Милосављевић, „Проблеми односа Европске уније и држава кандидата за чланство и флексибилно приступање као могућ начин оживљавања политике проширења“, *Међународни проблеми*, Vol. LXXI, бр. 1, 2019, стр. 5–25.

еволуције условљавања према Србији и усложњавања процедуре која је водила до почетка приступних преговора, да бисмо потом анализирали период од почетка преговарања о чланству и измене преговарачког поступка које су наступиле у међувремену. Уз помоћ рационалистичких приступа, покушаћемо да допринесемо бољем разумевању специфичности процеса преговора о приступању. Међутим, осим институционално-процедуралног аспекта преговора, осврнућемо се на процес приступања као друштвено-политички подухват усвајања реформи и интернализације норми, вредности и стандарда ЕУ уз помоћ конструктивистичких увида. У последњем делу књиге, правимо критички осврт на стање реформи у областима кључним за преговарачки процес и смештамо га у актуелни геополитички контекст. У трагању за одговорима на питања о решавању највећих изазова на путу Србије ка ЕУ, а пре свега нормализације односа са Приштином, анализираћемо неке од преседана који су начињени у случајевима пријема других држава са мање-више сличним територијалним питањима. Различитим начинима интеграције бавимо се најпре кроз анализу већ започетих форми интеграције Србије у јединствено тржиште ЕУ, на пример кроз Енергетску заједницу за Југоисточну Европу или пак Транспортну заједницу у поглављу „Алтернативни путеви интеграције: други споразуми Србије закључени са Европском заједницом/Унијом“. Затим, у поглављу „Различити модалитети чланства у ЕУ?“ анализирамо могуће начине приступања ЕУ, који или не подразумевају првобитно зацртан циљ чланства са пуним правима и обавезама или подразумевају његово фазно достизање.

Три фазе ка чланству или како једноставније разумети захтеван пут ка Европској унији

Пре него што почнемо детаљну анализу еволуције и актуелног стања односа Републике Србије са Европском унијом, како бисмо боље разумели позицију земље и све захтеве који се пред њу стављају, најпре ћемо се осврнути укратко на политику проширења Европске уније. У овом делу, осветлићемо начин на који је временом развијана, дефинисана у различитим актима ЕУ, укључујући њена начела, услове, процедуре, па и циљеве.

Такође, потребно је да претходно начинимо одређена концептуална одређења, односно да утврдимо шта подразумевамо под појмом интеграције који користимо у овој књизи и да га као општији појам омеђимо у односу на појам чланства, нарочито јер се у јавном дискурсу ова два појма често изједначавају. Интеграцију разумемо као процес (не као стање или исход) који се одвија постепено, у различитим областима и подразумева различите форме и степене међусобног повезивања претходно аутономних субјеката. У случају економске интеграције (која може, а и не мора водити политичкој), подразумева се повезивање претходно аутономних тржишта, али које се не своди на пуку либерализацију трговине. Поред укидања препрека трговини путем међусобног споразума, Хас (*Ernst Haas*) наводи и „одустајање од права да се за време трајања споразума поново уведе рестрикције трговини..., заједничко решавање проблема који настају из уклањања препрека трговини, ...одређен ниво усклађивања националних политика којима се утиче на ценовну структуру и алокацију ресурса... и монетарних и фискалних политика, као и слободан или бар слободнији проток капитала и рада“.⁵

За разлику од економске, политичка интеграција која води стварању политичке заједнице, према Хасу, подразумева „процес у којем су политички субјекти унутар више различитих националних целина спремни да усмере своју лојалност, очекивања и политичко деловање на нови центар чије институције имају или траже надлежност над претходно постојећим државама“.⁶ Дакле, ова врста интеграције подразумева како друштвене аспекте (усмеравање или пренос лојалности и очекивања) тако и политичке аспекте повезивања (усмеравање политичког деловања на нове институције), што свакако јесте сложенији и чврћи облик интеграције од економске и „једноставног“ уклањања препрека трговини и усклађивања политика.

⁵ Хас се овде послужио дефиницијом из чланка Franz Gehrels and Bruce F. Johnston, “The Economic Gains of European Integration”, *Journal of Political Economy*, (August 1955), pp. 275–292. Наведено према Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950–1957*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, 2004, pp. 11–12.

⁶ Ibid., p. 16.

Интеграција, нарочито економска, дакле, не подразумева искључиво такозвано пуноправно чланство државе у Европској унији, које се најчешће сматра најчвршћим или најпожељнијим модалитетом интеграције, бар из визуре званичних политика држава (потенцијалних) кандидата за чланство. Интеграција у Европску унију почиње и одвија се путем низа споразума које су државе нечланице закључивале са Европском заједницом/Унијом и њеним државама чланицама, а који су омогућавали учешће у одређеним политикама ЕУ. Почетни корак те интеграције најчешће је било омогућавање приступа тржишту ЕУ у различитим формама и областима, да би уследили и споразуми који су поред либерализације тржишта предвиђали усклађивање прописа државе нечланице са прописима ЕУ у утврђеним областима, па и олакшано кретање људи уз безвизни режим. Србија је са Заједницом и њеним државама чланицама, осим Споразума о стабилизацији и придруживању, који је за сада најобухватнији, закључила још неколико таквих споразума којима се не само либерализује трговина, већ оснивају и посебни органи овлашћени да доносе одлуке у вези са спровођењем тих споразума, али и предвиђа усклађивање прописа и међусобна сарадња у односним областима. Овим споразумима ћемо се позабавити нешто касније након што претходно обрадимо онај најважнији за процес придруживања, а то је Споразум о стабилизацији и придруживању.

Када је реч о савременој политици проширења, пут до чланства једне државе у Европској унији подразумева постепену економску па и политичку интеграцију. Овај пут може се угрубо поделити у три фазе: фаза придруживања, фаза претприступања и фаза приступања. Пре него што детаљније опишемо сваку од њих, потребно је направити неколико важних напомена. Најпре, иако је већина држава које су постале чланице ЕУ претходно прошла кроз процес придруживања, има примера држава са којима то није био случај, попут Португалије и Шпаније. Такође, придруживање и када је претходило приступању није у сваком случају служило као нужна припрема за будуће чланство већ, у датим околностима, тренутно одговарајући оквир за уређење међусобних односа Европске заједнице (касније Европске уније) и придружене државе.

Неке придружене земље и територије никада нису имале перспективу чланства, пре свега оне географски изван Европе са којима је ЕУ закључивала споразуме о придруживању, успостављајући на тај начин

посебне односе сарадње и помоћи за развој.⁷ Поред ових и неке државе у Европи, попут Украјине и Молдавије, закључиле су са ЕУ споразуме о придруживању (укључујући и детаљни и свеобухватни споразум о слободној трговини) који им нису давали перспективу чланства, али јесу били основ за политичку сарадњу и економску интеграцију.⁸ Због тога што се након овог придруживања није очекивала фаза приступања (и испуњавања услова који је прате), ови споразуми су значајно обухватнији и чвршћи у погледу обавеза усклађивања са правом ЕУ него споразуми о стабилизацији и придруживању закључени са земљама Западног Балкана.

Коначно, још једна важна напомена јесте да поменута подела процеса у три фазе служи преваходно хеуристичкој сврси, те да у пракси поменуте фазе није могуће у потпуности јасно одвојити јер се неке од њих нужно преклапају. Примера ради, држава остаје придружена Европској унији и када отпочну фазе претприступања и приступања, све до момента када постаје чланица ЕУ. Такође, држава може отпочети фазу претприступања и пре него што је заокружила процес придруживања (нпр. пре ступања на снагу споразума о придруживању), што ћемо видети и на примеру Републике Србије.

У теорији се могу наћи и другачије класификације фаза на путу ка чланству у ЕУ, као што је на пример она коју прави Гатева (*Eli Gateva*) издвајајући „претпреговарачку фазу“, „фазу преговарања“, „фазу приступања“ и „постприступну фазу“.⁹ За потребе књиге која се бави односима Србије и ЕУ сматрали смо да је наша класификација прикладнија, јер обухвата ранији период односа него што то чини поменута класификација Гатеве. Такође, наша класификација омогућава да се већа пажња посвети фази коју смо означили као фазу претприступања а која је, што се види баш на примеру Србије, добила много сложенију форму него што је то био случај са ранијим проширењима.

⁷ О врстама придруживања са различитим земљама и територијама изван Европе, као и правном основу за закључивање таквих споразума о придруживању, вид. више у Тања Мишчевић, *Придруживање Европској унији*, Службени гласник, 2009, стр. 77–98.

⁸ Милош Петровић, *Непотпуна интеграција као препрека политичком развоју Источног партнерства Европске уније*, докторска дисертација, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, 2018, стр. 39.

⁹ Eli Gateva, *European Union Enlargement Conditionality*, Palgrave Macmillan, 2015, p. 27.

Тростепен модел процеса приближавања Европској унији какав предлагемо у овој књизи није, дакле, постојао одувек, нити је примењиван за државе које су јој приступале пре земаља Централне и Источне Европе. Он, такође, није прописан ни оснивачким уговором ЕУ који се на прилично штур начин бави процедуром и условима приступања, и у свега неколико одредаба утврђује поступак придруживања. Наиме, Уговор о Европској унији у члану 49. утврђује да:

„Свака европска држава која поштује вредности наведене у члану 2. и посвећена је њиховом промовисању може поднети захтев да постане чланица Уније. О овом захтеву обавештавају се Европски парламент и национални парламенти. Држава подносилац захтева за чланство упућује тај захтев Савету, који одлучује једногласно, након консултовања са Комисијом и након добијања сагласности Европског парламента, који одлучује већином гласова свих својих чланова. Узимају се у обзир критеријуми за приступање који су договорени у Европском савету.

Услови за пријем и прилагођавања Уговора на којима се заснива Унија, која тај пријем подразумева, предмет су споразума између држава чланица и државе подносиоца захтева за чланство. Тај споразум подлеже потврђивању од стране свих држава уговорница, у складу са њиховим уставним правилима.“¹⁰

Читајући само наведени члан Уговора могло би се закључити да придруживање и фаза претприступања нису нужан услов за чланство у Европској унији. То је, можда, било тачно у случају неких ранијих проширења ЕУ. Међутим, ове фазе које се данас сматрају припремним за будуће чланство постале су временом саставни и обавезни део пута једне државе ка чланству у ЕУ. Вишефазни, компликовани пут ка чланству последица је вишедеценијског искуства проширивања Европске уније, те приступања држава са различитим политичким и економским традицијама и ситуацијама, у различитим геополитичким околностима. Процес какав данас постоји нарочито се развио након Хладног рата, односно током придруживања и приступања држава Централне и

¹⁰ “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the European Union, OJ C 326, 26.10.2012, P. 0001 – 0390.*

Источне Европе, а додатно је наставио да се уобличава и усложњава кроз искуство Европске уније са државама југоисточне Европе (или Западног Балкана како је ЕУ назвала простор бивше СФР Југославије и Албаније, без Словеније). Како ћемо видети у последњем делу ове књиге, политика проширења данас улази у нову фазу развоја када јој се прикључују три земље Источног партнерства – Украјина, Молдавија и Грузија – које добијају „европску перспективу“ након подношења кандидатуре за чланство у фебруару и марту 2022. године. Овај аспект посебан је фокус потпоглавља „Перспектива чланства за Молдавију, Украјину и Грузију – изазов за Србију?“ у овој књизи.

Дакле, политика проширења у смислу скупа утврђених циљева, процедура и услова за приступање настајала је поступно, на искуству неколико кругова проширења Европске заједнице/уније, имајући у виду да су формална правила до половине 1990-их била доста скромна. Заправо, оснивачки уговор остављао је простор да се услови приступања утврде споразумом о приступању, тј. кроз процес преговора. У пракси је то углавном значило да је ЕУ она страна која утврђује услове, а држава која приступа је могла само минимално да утиче и то углавном на рокове када ће одређене услове испунити. Ова пракса је кодификована Уговором из Лисабона 2009. године, када је у члан 49. унета одредба којом се појашњава да се одлука о пријему нове чланице доноси узимајући у обзир услове који су договорени у Европском савету.

Једно од првих начела проширења, настало у време приступања Уједињеног Краљевства, Данске и Ирске (1961–1973) подразумевало је да нова држава чланица мора прихватити целокупну правну баштину Заједнице/Уније развијену до момента њеног чланства.¹¹ Као што је познато, УК и Данској успело је да издејствују одређене изузетке од учешћа у

¹¹ Дезмон Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2010, стр. 99; Commission of the European Communities, *Opinion on the Applications for Membership received from the United Kingdom, Ireland, Denmark and Norway for Submission to the Council under Articles 237 of the EEC Treaty, 205 of the Euratom Treaty, and 98 of the ECSC Treaty*, Commission of the European Communities, Brussels, 29.9.1967. p. 5. Available from: https://www.cvce.eu/content/publication/2005/8/16/6cdb71d4-af5e-49d9-a482-86f4f5fb6247/publishable_en.pdf, (Accessed 5 January 2023). Осим УК, Ирске и Данске захтев за чланство подносила је и Норвешка, али су њени грађани на референдуму одбили приступање Европској заједници.

одређеним областима деловања ЕУ при каснијим изменама оснивачких уговора.¹² Међутим, начело прихватања целокупног *Acquis*-а остало је да важи до данас за све нове државе чланице, уз евентуално могуће одлагање почетка његове примене у одређеним областима (транзициони периоди). Утврђивање овог начела политику проширења ЕУ од почетка неизбежно је обликовало као композитну или структурисану.¹³ То је значило да ова политика у себи садржи елементе свих секторских политика Европске заједнице/уније, тј. подразумева одлучивање, преговарање и утврђивање услова који спадају у домен и укључују надлежне институције, тела, стручњаке не само политике проширења него и свих тих секторских политика ЕУ.

Друго начело које је изнедрила пракса проширења Европске заједнице било је то да само демократске државе могу постати чланице. Ово начело је прецизирао Европски савет 1978. године поводом разматрања апликација Грчке, Шпаније и Португалије наводећи као неопходне елементе чланства поштовање и одржавање представничке демократије и људских права.¹⁴

И поред поменутих начела, и без обзира на дотада богато искуство ширења ЕЗ/ЕУ, може се рећи да је све до средине 1990-их политика проширења постојала у врло рудиментарном облику, када се формулишу први детаљнији услови за приступање земаља бившег Источног блока. Формулисао ју је временом Европски савет, тј. шефови држава и влада држава чланица ЕУ кроз низ одлука, односно, закључака са својих састанака, а најчешће делујући по препорукама и мишљењима Комисије која је на оперативном нивоу водила и пратила процес. Тако су, поред начелног захтева да држава буде европска, на састанку Европског савета

¹² Милош Петровић, „Брегзит као исход амбивалентне британске политике према европској интеграцији“, *Међународни проблеми*, Vol. LXXII, бр. 3/2020, стр. 532–565.

¹³ Вид. Ulrich Sedelmeier, *The European Union's association policy towards the countries of central and eastern Europe: collective EU identity and policy paradigms in a composite policy*, Ph.D. thesis, University of Sussex, 1998; Ulrich Sedelmeier and Helen Wallace, “Eastern enlargement: strategy or second thoughts?”, in: Helen Wallace and William Wallace (eds), *Policy-Making in the European Union*, 4th edn, Oxford University Press, Oxford, 2000, pp. 427–60; Ulrich Sedelmeier, “Sectoral dynamics of EU enlargement: advocacy, access and alliances in a composite policy”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, No. 4, August 2002, pp. 627–649.

¹⁴ Eli Gateva, *European Union Enlargement Conditionality*, *Ibid.*, p. 19.

у Копенхагену 1993. године настали први услови за приступање који су сврстани у три групе:

1. Политички, који подразумева „да је држава кандидат постигла стабилност институција које гарантују демократију, владавину права, људска права и поштовање и заштиту мањина“;
2. Економски који претпоставља „постојање функционалне тржишне економије, као и способност да се носи са притиском конкуренције и тржишних сила унутар Уније“;
3. Институционално/административни, „подразумева способност кандидата да преузме обавезе чланства укључујући поштовање циљева политичке, економске и монетарне уније“.¹⁵

На истом састанку, Европски савет је дефинисао још један предуслов који је често остајао занемарен, вероватно зато што није био на листи са горепоменутих условима, већ додат у даљем тексту закључака. Ради се о потреби да се „у обостраном интересу Уније и земаља кандидата“ узме у обзир „способност Уније да апсорбује нове чланице истовремено одржавајући темпо европске интеграције“.¹⁶ На овај критеријум, познатији као „апсорпциони капацитет“ Уније, земље кандидати, разуме се, нису могле да утичу, те се од њих очекивало да спроводе унутрашње реформе у нади да ће на крају тог процеса Унија бити спремна да их прими. За државе Централне и Источне Европе, како се показало, овај додатни критеријум није представљао велику препреку. Европска унија се за чланство ових држава припремила реформишући своје институције, политике и процедуре одлучивања изменом оснивачких уговора у два наврата (на конференцијама у Амстердаму 1997. и Ници 1999. године). Међутим, након великог проширења из 2004. године, те све видљивијег „замора од проширења“,¹⁷ овај критеријум постао је нарочито важан и једна од кључних препрека даљем ширењу Уније.

¹⁵ European Council, *European Council in Copenhagen 21–22 June 1993: Conclusions of the Presidency*, 1993. Available from: <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>, (Accessed 12 December 2022), p. 13.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ John O' Brennan, "'On the Slow Train to Nowhere?' The European Union, 'Enlargement Fatigue' and the Western Balkans", *European Foreign Affairs Review* 19, no. 2, 2014, pp. 221–242; Маја Ковачевић, „Политика проширења Европске уније у потрази за реформом“, *Политичка ревија* (XXX) XX, vol. 64, бр. 02, 2020, стр. 133–150; Ивана Радић

Наиме, замор од проширења последица је све већег разумевања о ограниченом интегративном капацитету Европске уније. Појам интегративног капацитета, како је дефинисан у теорији, шири је од појма апсорпционог капацитета како је употребљен на самиту у Копенхагену, па и појма интегративног капацитета како га разумеју институције ЕУ.¹⁸ Осим способности Уније да очува сопствену кохезију и функционисање по пријему нових чланица (интерни интегративни капацитет или апсорпциони капацитет), овај појам подразумева и њену способност да припреми државе кандидате за чланство (екстерни интегративни капацитет), пре свега кроз политику условљавања.¹⁹ Како ћемо видети, прихватање да трансформација у земљама Централне и Источне Европе можда није дала очекиване резултате, нарочито у домену владавине права, утицало је на опрезнији приступ Европске уније условљавању држава Западног Балкана у овој области, на пример, увођењем у преговарачки процес начела „најпре основе“. Такође, претходно искуство преговарања са земљама ЦИЕ утицало је и на промене у начину вођења приступних преговора, на пример, кроз увођење, најпре за Хрватску и Турску, мерила (енг. *benchmarks*) за отварање и затварање преговарачких поглавља.²⁰ Иако је сврха ових измена требало да буде унапређење

Милосављевић, „Проблеми односа Европске уније и држава кандидата за чланство и флексибилно приступање као могућ начин оживљавања политике проширења“, *Ibid.*

¹⁸ „Интегративни капацитет Уније суштински почива на три стуба, то јест, на њеним институцијама и њиховој легитимности и способности да делују и одлучују на демократски и ефикасан начин под новим околностима, на њеним финансијским ресурсима и њиховом укупном доприносу економској и социјалној кохезији, као и способности проширене Уније да остварује своје политичке циљеве“. „European Parliament resolution on the Commission’s Communication on the Enlargement Strategy and Main Challenges 2006–2007“, *Official Journal of the European Union*, C 317 E/480-485, 23.12.2006.

¹⁹ Вид. детаљније у Tanja A. Börzel, Antoaneta Dimitrova and Frank Schimmelfennig, “European Union enlargement and integration capacity: concepts, findings, and policy implications“, *Journal of European Public Policy*, 2017, Vol. 24, No. 2, pp. 158–159.

²⁰ Вид. Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2006 – 2007 Including annexed special report on the EU’s capacity to integrate new members*, Brussels, 8.11.2006 COM(2006) 649 final, p. 6. Available from: http://aei.pitt.edu/44648/1/com2006_0649.pdf, (Accessed 5 January 2023).

квалитета преговора, у пракси је омогућило множење специфичних услова и одуговлачење процеса отварања и затварања преговарачких поглавља.

Први, политички критеријум из Копенхагена доживео је једну врсту кодификације у Уговору из Амстердама (1997/1999) у члану 6, који је дефинисао начела на којима се заснива Унија и која су заједничка њеним државама чланицама. То је подразумевало да се тих начела имају придржавати све постојеће и будуће државе чланице, па и државе бившег источног блока које су у то време већ биле у реду за чланство и које је очекивала свеобухватна политичка, друштвена и економска трансформација. Некадашњи члан 6, данас члан 2. Уговора о Европској унији, на који се позива у цитираном члану 49. дефинише вредности (не више начела) на следећи начин:

„Унија се заснива на вредностима поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, владавине права и поштовања људских права, укључујући и права припадника мањина. Ове вредности су заједничке за државе чланице у друштву у коме преовлађују плурализам, непостојање дискриминације, толеранција, правда, солидарност и равноправност жена и мушкараца.“²¹

Иако су критеријуми из Копенхагена настали као непосредан одговор на очекивање држава бившег источног блока да ће се њихов „повратак у Европу“ остварити кроз чланство у Европској унији, аутори попут Коченова (*Dimitry Kochenov*) сматрају да је нарочито први, политички критеријум последица првобитног захтева да држава буде европска, те разумевања припадности Европи не само у географском, него и цивилизацијском (историјском, културном) смислу.²² Овакво шире разумевање „европског“ или „европејства“ које је постојало и пре краја Хладног рата заузела је не само академска заједница, него и институције Европске уније, како смо

²¹ Вид. подробнију анализу члана 2 Уговора о ЕУ у Marcus Klamert, and Dimitry Kochenov, “Article 2 TEU”, in Manuel Kellerbauer, Marcus Klamert, and Jonathan Tomkin (eds), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, New York, 2019, online edn, Oxford Academic. Available from: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198759393.003.5>, (Accessed 20 March 2023).

²² Dimitry Kochenov, “Behind the Copenhagen façade. The meaning and Structure of the Copenhagen Political Criterion of Democracy and the Rule of Law”, *European Integration Online Papers (EIOP)*, Vol. 8, No.10, 2004, p. 5.

видели на примерима приступања Португалије, Шпаније и Грчке које нису могле постати чланице док се нису решиле аутократских режима.²³ Може се рећи да је овако дефинисан критеријум „европејства“ нарочито важан у случајевима (евентуалних) аспирација ка чланству држава које су само једним својим делом на територији Европе, попут Турске или Русије, при чему због своје вишеслојности, па и двосмислености, он постаје истовремено и могућа улазница и одступница њиховом потенцијалном чланству. У сваком случају, политички критеријуми из Копенхагена су тако једини који су садржани у оснивачком уговору, најпре кроз члан 49. и захтев да држава буде европска (у политичком и географском смислу), а затим и кроз члан 2. Уговора о ЕУ који дефинише њене вредности, те да су те вредности „заједничке за државе чланице“. Тако, услов припадности Европи у географском и политичком смислу остаје кључан за све данашње и будуће кандидате за чланство у Европској унији, па и за Србију.²⁴ У хијерархији међу критеријумима за приступање, припадност Европи у политичком смислу се и декларативно и стварно увек давао приоритет, а у случају држава Западног Балкана овај услов је већ доста рано у процесу добио статус кључног.²⁵

Критеријуми из Копенхагена остали су до данас базични услови за пријем нових држава чланица, али су временом надограђивани и спецификовани у складу са ситуацијом у појединачним земљама кандидатима или у групи земаља. На самиту у Есену, 1994. године, тако је дефинисан услов или очекивање од придружених држава да развијају међусобну економску сарадњу и добросуседске односе, а на самиту у Мадриду, 1995. године, шефови држава и влада држава чланица су појаснили да способност преузимања обавеза из чланства подразумева

²³ Ibid.

²⁴ Ради се о формалним условима усвајања вредности ЕУ који остају валидни без обзира на чињеницу да је нормативна моћ Уније нарушена, те да се криза либералног поретка са глобалног прелила и на европски терен и угрозила саме темеље европејства. Видети: Stevan Nedeljkovic and Ivana Radic Milosavljevic, “The Crisis of the Liberal International Order and the Europeanization of the Western Balkans” in: Adam Bence Balazs (ed.), *The Europeanization of Montenegro: A Western Balkan Country and its Neighbourhood in Europe and the Global World*, Nomos, Baden-Baden, 2022, pp. 33–34.

²⁵ Dimitry Kochenov, Ibid., pp. 4–5, 23. Eli Gateva, *European Union Enlargement Conditionality*, Ibid., p. 20.

административне капацитете државе кандидата да преузме и примењује *Acquis* Европске уније.²⁶

Осим процеса проширења на земље Централне и Источне Европе, и Процес стабилизације и придруживања (ПСП), инициран 1999. године, донео је нове услове за групу земаља Западног Балкана, а кроз поменута Партнерства развијани су и услови за појединачне земље овог региона прилагођени специфичном стању у свакој од њих. Како ћемо видети на примеру Републике Србије, одређени ниво испуњености критеријума из Копенхагена био је неопходан већ у фази придруживања и претприступној фази, што је нарочито важило за групу политичких критеријума. Стављање тежишта на политичке критеријуме било је разумљиво имајући у виду да је основни мотив ЕУ да се бави државама бивше СФРЈ и Балкана био политички. Процес стабилизације и придруживања замишљен је као потпора Пакту стабилности за југоисточну Европу који је као шира иницијатива имао пре свега идеју успостављања дуготрајног мира и стабилности у региону.²⁷ Такође, ПСП је био и амбициознији наставак дотадашњег Регионалног приступа Европске уније из 1996. који је био замишљен као „подршка имплементацији споразума из Дејтона/Париза и Ердута и стварању простора политичког и економског просперитета“.²⁸ Дакле, поред преузимања сличних механизма и логике процеса проширења на земље ЦИЕ, Процес стабилизације и придруживања садржао је елементе (пре свега у домену дефинисаних услова) који су одговарали његовој првенственој намени, постконфликтној стабилизацији региона

²⁶ European Council, *Presidency Conclusions, Meeting on 9 and 10 December 1994 in Essen*. Available from: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00300-1.en4.htm, (Accessed 7 April 2023); European Council, *Presidency Conclusions, Madrid European Council, 15 and 16 December 1995*. Available from: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00400-c.en5.htm, (Accessed 7 April 2023).

²⁷ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilisation and Association process for countries of South-Eastern Europe*, Brussels, 26.05.1999, COM(1999)235, final. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0235&from=EN>, (Accessed 20 March 2023).

²⁸ *Ibid.*

југоисточне Европе.²⁹ Отуд су, поред критеријума из Копенхагена, као посебно наглашени услови ПСП-а за државе које су њиме биле обухваћене (Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Македонија и Савезна Република Југославија) били јачање регионалне сарадње, повратак избеглих и расељених, те сарадња са Међународним кривичним трибуналом за бившу Југославију у Хагу.³⁰ Детаљније ће о овоме бити речи у наставку књиге.

²⁹ Stevan Nedeljkovic and Ivana Radic Milosavljevic, "The Crisis of the Liberal International Order and the Europeanization of the Western Balkans", *Ibid.*, p. 25.

³⁰ David Phinnemore, "The Stabilization and Association Process: a framework for European Union enlargement?", in: Arolda Elbasani (ed.) *European Integration and Transformation in the Western Balkans: Europeanization or business as usual?*, Routledge, London and New York, 2013, pp. 23–25.

ДЕО 1: СРБИЈА И ПРОЦЕС СТАБИЛИЗАЦИЈЕ И ПРИДРУЖИВАЊА

Настанак Процеса стабилизације и придруживања и стратегија условљавања Европске уније: стабилност на врху агенде

Средином 90-их година прошлог века Европска унија, већ окренута ка будућем проширењу на земље Централне и Источне Европе, нашла се у ситуацији да није имала кохерентну политику према земљама Југоисточне Европе које нису биле обухваћене проширењем. У мору иницијатива за сарадњу у региону,³¹ покретању Процеса стабилизације и придруживања претходио је француски предлог који ће бити преточен у иницијативу ЕУ о процесу стабилности и добросуседства у Југоисточној Европи. Након састанка, одржаног у децембру 1995. године, на којем су учествовали министри 15 земаља чланица ЕУ, представници 5 земаља насталих на простору бивше Југославије, четири суседне земље које нису биле чланице ЕУ (Бугарске, Румуније, Словеније, Турске), као и представници САД, Русије, Савета Европе и ОЕБС-а, процес ће постати познат као Роајомонска иницијатива. Како је овом иницијативом било предвиђено да њоме управља ОЕБС, већ у фебруару 1996. године Савет за опште послове ЕУ³² дефинисао је сопствени регионални приступ који се односио на земље Југоисточне Европе са којима нису били започети преговори о придруживању. Регионални приступ, чији су циљеви били остваривање трајне стабилности и добросуседских односа, виђен је као део постепене консолидације мира. С једне стране, било је јасно да ће спровођење Дејтонског споразума захтевати сарадњу БиХ, Савезне Републике Југославије (СРЈ)/Србије и Хрватске. С друге стране, било је

³¹ Видети шире: Dimitar Bechev, „Carrots, sticks and norms: the EU and regional cooperation in Southeast Europe“, *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Vol. 8, No. 1, April 2006, pp. 27–43.

³² “Council meeting – General Affairs – Brussels”, 26. and 27. February 1996, *PRES/96/33*, 27 February 1996.

потребно стабилизovati и Македонију и Албанију. Према ЕУ, будући споразуми са овим земљама требало би да представљају значајан подстицај политичкој стабилности и зависили би од спремности сваке земље да сарађује са суседима,³³ а као један од кључних фактора консолидације мира у региону издвојено је и обезбеђивање повратка избеглица и расељених лица.

Стратегија условљавања Европске уније из 1997. године

Савет за опште послове ЕУ је 1997. године усвојио закључке којима је детаљно разрадио своју стратегију условљавања према БиХ, Хрватској, СРЈ, Македонији и Албанији која је, поред критеријума из Копенхагена, дефинисала услове за све земље региона али додатно и за сваку земљу појединачно.³⁴ Стратегијом су разрађени посебни услови за различите облике сарадње ових земаља са ЕУ: трговинске преференцијале, пружање финансијске помоћи, успостављање уговорних односа, док ће регионална сарадња бити услов који ће бити примењиван у свим облицима сарадње. Савет ће оцењивати испуњеност услова користећи све механизме којима располаже и узимајући у обзир извештаје међународних организација/тела као што су УН, ОЕБС и Канцеларија високог представника (*Office of High Representative – OHR*).

Услови за одобравање једностраних трговинских преференцијала ЕУ обухватили су поштовање основних демократских принципа и људских права, као и спремност земаља да развију међусобне економске односе, док су за пружање финансијске помоћи већ били оштрији. Укључивали су доказ о кредибилном обавезивању земље на демократске реформе и напредак у усклађивању са општеприхваћеним стандардима људских и мањинских права. Поред тога, биће потребно испуњавање обавеза које проистичу из мировних споразума, укључујући обавезе које се односе на

³³ Ово ће довести до бројних иницијатива регионалне сарадње. Видети шире: Dimitar Bechev, "Carrots, sticks and norms: the EU and regional cooperation in Southeast Europe", *Ibid*.

³⁴ Council of the EU, *Council meeting General Affairs*, Luxembourg, 29/30 April 1997, 7738/97 (Presse 129). Available from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_97_129, (Accessed 28 January 2023).

сарадњу са Међународним кривичним судом за бившу Југославију (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia – ICTY*), у даљем тексту Хашким трибуналом. Испуњавање обавеза укључивало је и то да споразуми између Федерације и Хрватске, као и Републике Српске и Србије буду усклађени са Дејтонским мировним уговором (*General Framework Agreement for Peace – GFAP*) под вођством Канцеларије високог представника. Захтевано је поштовање људских и мањинских права и пружање стварних могућности избеглицама и расељеним лицима да се врате у места из којих су избегли. Поред тога, свака земља је требала да покаже кредибилну посвећеност економским реформама, значајне кораке ка сарадњи са својим суседима и успостављање отворених односа, укључујући слободу кретања људи и роба. Додатно, у случају СРЈ, финансијска помоћ биће условљена „кредибилном понудом стварног дијалога о статусу Косова“.

За потписивање споразума услови су били строжи – нижи ниво испуњавања услова могао је бити прихваћен за отпочињање преговора а виши за њихово закључивање. Уз то, Стратегија условљавања ЕУ подразумевала је и да након потписивања споразума његова примена може бити суспендована. За све земље региона за отпочињање преговора о споразуму са ЕУ било је прописано чак десет услова:

- Кредибилна понуда и видљива примена стварних могућности за расељена лица и избеглице да се врате у место свог првобитног боравка, као и забрана узнемиравања која би била подстицана или толерисана од стране органа власти;
- Рeadмисија држављана ових земаља који илегално бораве на територији земаља чланица ЕУ (тако да је овај услов наметнут и пре потписивања споразума о реадмисији који ће, када је реч о Србији, бити потписан 2007. године);³⁵
- Земље које су потписнице Дејтонског споразума морају да испуњавају обавезе које произилазе из мировних споразума, укључујући сарадњу са Хашким трибуналом (тако да је овај услов постојао и пре покретања

³⁵ Видети: Влада Републике Србије, „Закон о потврђивању Споразума између Републике Србије и Европске заједнице о реадмисији лица која незаконито бораве“, Службени гласник РС – Међународни уговори, бр. 103/2007.

Процеса стабилизације и придруживања и постао део редовног извештавања ЕУ);

- Кредибилно обавезивање на спровођење демократских реформи и усклађивање са општеприхваћеним стандардима људских и мањинских права;
- Одржавање слободних и поштених избора у разумним интервалима на основу општег права гласа пунолетних грађана и пуна примена резултата избора;
- Одсуство дискриминаторног третмана и узнемиравања мањина од стране органа власти;
- Одсуство дискриминаторног третмана и притисака на независне медије;
- Примена првих корака економске реформе (програм приватизације, укидање одређених контрола цена);
- Доказана спремност на добросуседске односе и сарадњу са суседима;
- Усклађивање споразума између Републике Српске и СРЈ, као и између Федерације и Хрватске са Дејтонским споразумом.

Осим ових општих услова наведени су и додатни услови за Хрватску, БиХ и СРЈ, углавном везани за изградњу држава, што потврђује да је ЕУ од средине 90-их година прошлог века путем условљавања отпочела овај контроверзни вид свог деловања у региону. За Хрватску услови су подразумевали испуњавање обавеза према Ердутском споразуму из 1995. године и сарадњу са Прелазном управом Уједињених нација за источну Славонију, Барању и западни Срем (*United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium – UNTAES*)³⁶ и ОЕБС-ом; отварање царинског прелаза између Хрватске и Републике Српске; доказ о кредибилном вршењу притиска на босанске Хрвате да укину структуре Херцег-Босне и да сарађују на успостављању и функционисању Федерације, као и доказ о успостављању истински јединственог Градског већа у Мостару и ефективног функционисања уједињењених полицијских снага Мостара. Поред тога, био је потребан

³⁶ Која је деловала од 1996. до 1998. године.

доказ да влада Хрватске користи свој утицај да оптужени босански Хрвати буду испоручени Хашком трибуналу.

Услови за БиХ били су успостављање функционалних институција предвиђених уставом и усвајање спољнотрговинске и царинске политике БиХ; отпочињање кредибилног процеса који води слободном кретању људи, роба и капитала у оквиру БиХ; сарадња са Високим представником укључујући и о питању Брчког; исти услов као и за Хрватску у погледу Градског већа и уједињених полицијских снага Мостара; сарадња на успостављању и функционисању Федерације, укидање свих структура које Канцеларија високог представника сматра супротним духу и слову Дејтонског споразума; доказ о сарадњи са Хашким трибуналом, посебно на испоручивању бошњачких оптуженика.

Када је реч о СРЈ, посебни услови су били формулисани на следећи начин: кредибилан притисак на босанске Србе да сарађују на изградњи институција и примени одредаба устава, доказ да влада СРЈ користи свој утицај да оптужени босански Срби буду испоручени Хашком трибуналу, и постојање стварног дијалога са косовским Албанцима о статусу Косова у оквиру граница СРЈ. За закључивање споразума биће потребан „значајан напредак“ (*substantial progress*) у испуњавању наведених услова, као и „кредибилно обавезивање“ (*credible commitment*) влада да наставе процес политичких и економских реформи, уз доказану спремност на добросуседске односе. За СРЈ је постојао додатни услов за закључивање споразума: ефективно давање широке аутономије Косову, а шта значи „широка аутономија за Косово у оквиру граница СРЈ“ треба да споразумно одлуче влада и политичке снаге на Косову. Ипак, напоменуто је да стране треба да теже праведном правном оквиру који иде даље од поштовања мањинских права.

Тако је условљавање за земље ЗБ садржало и понуду награде (аутономни трговински преференцијали, финансијска помоћ, потписивање споразума), али и претњу казном (укидање преференцијала, смањење/обустављање финансијске помоћи, суспензију примене споразума). Условљавање није новина у деловању ЕУ ка трећим земљама и ван оквира политике проширења. На пример, залагање за поштовање демократских принципа и људских права, у виду клаузуле о суштинском елементу (*essential element clause*), налази се у већини различитих споразума које је Европска заједница закључивала,

нарочито од почетка 90-их година прошлог века, као и у инструментима којима ЕУ пружа финансијску помоћ.³⁷ Такође, период 90-их година прошлог века је период интензивног развоја политике условљавања, имајући у виду тежње земаља Централне и Источне Европе ка чланству у ЕУ. Ипак, према Западном Балкану је развијена неуобичајено детаљна Стратегија условљавања, у којој је ЕУ навела и чак и конкретне елементе којима ће проверавати испуњавање услова везаних за демократске принципе, људска права и владавину права, поштовање и заштиту мањина, као и економске реформе.³⁸ Међутим, за услове везане за сарадњу са Хашким трибуналом (осим редовног подношења извештаја тужиоца Европској унији о томе како земље сарађују са Трибуналом) и изградњу држава нема јасних критеријума: како ће се утврђивати „кредибилно обавезивање“, „кредибилан притисак“, доказ да се „користи утицај“ на неку од страна у БиХ, или да се остварује одговарајући степен регионалне сарадње, о „слову и духу Дејтона“ да не говоримо? Видимо да је ЕУ већ тада прихватила контроверзни приступ о „духу и слову“ Дејтона – остало је нејасно ко ће га тумачити, чије тумачење ће бити меродавно, како ће ЕУ усвајати ово тумачење? Потом, сведоци смо да ће за СРЈ/Србију услови када је реч о Косову бити мењани, од „широке аутономије за Косово у оквиру граница СРЈ“ из 1997. године, до најновијег тзв. европског плана, о чему ће бити више речи у трећем делу ове књиге.

ЕУ је преузимала сложену улогу коју неће моћи да испуни у региону. С једне стране, јасно је да су бројни проблеми оптерећивали регион након ратова на простору бивше Југославије: одсуство владавине права, снажан организован криминал, распрострањена корупција, слабе продемократске реформске снаге, нелегитимне и нерепрезентативне институције, сецесионистички покрети, контроверзе око националних идентитета, спорне границе, етничке тензије, проблеми помирења итд.³⁹

³⁷ Christian Pippan, "The Rocky Road to Europe: The EU's Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality", *European Foreign Affairs Review* Vol. 9, No. 2, 2004, p. 223.

³⁸ Council of the EU, *Council meeting General Affairs*, Luxembourg, 29/30 April 1997, Ibid.

³⁹ Maja Kovačević, "The EU's Stability-Democratisation Dilemma in Western Balkans: the case of Serbia", *The Australian and New Zealand Journal of European Studies (ANZJES)*, Vol. 10, No. 3, 2018, p. 10.

У тим условима, циљ ЕУ је био да спречи избијање нових сукоба, обезбеди стабилност и да изгради функционалне државе како би избегла све претње које собом носе слабе државе на њеним границама, што ће довести до „зачараног круга високе политике“⁴⁰ који ће потом пресудно одређивати процес европске интеграције Србије.

Настанак Процеса стабилизације и придруживања

Након бомбардовања СРЈ од стране НАТО, у ЕУ је преовладао став да је дотадашњи регионални приступ, који је био недоречен у погледу перспективе чланства а у погледу уговорних односа нудио само класичне споразуме о сарадњи, био недовољан да оствари циљеве стабилности. Регионални приступ је замењен Процесом стабилизације и придруживања, стратегијом ЕУ за земље Западног Балкана (Албанија, БиХ, Хрватска, Македонија и СРЈ (Србија, Црна Гора)) која је предложена у мају,⁴¹ а потом усвојена од стране Савета за опште послове у јуну 1999. године.⁴² Земљама ЗБ понуђена је могућност потписивања споразума о придруживању, у великој мери по моделу Европских споразума какви су потписивани са земљама ЦИЕ. Стратегија Процеса стабилизације и придруживања била је да утиче на регион нудећи перспективу чланства у ЕУ као подстицај реформама, подстицањем регионалне сарадње и постављањем политичких и економских услова који се морају испунити како би се унапредио процес придруживања. Основни инструменти овог Процеса биле су аутономне трговинске мере којима је ЕУ једнострано укидала царине на увоз готово свих производа из земаља Западног Балкана, програми финансијске помоћи КАРДС (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation – CARDS*), а касније и ИПА (*Instrument for Pre-accession Assistance – IPA*), о чему ће бити више речи у

⁴⁰ Miloš Petrović, “EU Integration Process of Serbia: A Vicious Circle of High Politics?, *The Review of International Affairs*, Vol. LXX, No. 1175, 2019, pp. 23–48.

⁴¹ Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilisation and Association process for countries of South-Eastern Europe, Brussels, 26.05.1999, COM(1999)235, *Ibid*.

⁴² Council of the EU, *2192nd Council meeting – General Affairs*, Luxembourg, 21–22 June 1999. Available from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/PRES_99_198, (Accessed 20 January 2023).

другом делу ове књиге, као и могућност потписивања споразума о стабилизацији и придруживању (ССП). На самиту у Санта Марија де Феири, у јуну 2000. године, ЕУ је земље Западног Балкана прогласила потенцијалним кандидатима,⁴³ а до одржавања самита Европска унија – Западни Балкан у Загребу, у новембру 2000. године, ЕУ је условљавање из свог регионалног приступа укључила у све инструменте Процеса стабилизације и придруживања⁴⁴.

Како истиче Душко Лопандић, у неколико кључних тачака ЕУ је отишла даље од онога што је представљао ранији регионални приступ.⁴⁵ Кључну „иновацију“ ЕУ представља званично усвојени став да су земље Западног Балкана потенцијални кандидати за чланство у ЕУ, па према томе да чланство у ЕУ може да послужи као стратешки циљ, а Процес стабилизације и придруживања као метод за приближавање томе циљу. Процес је замишљен као институционално краћи пут за придруживање Унији, које се сада може остварити у једном кораку (закључењем споразума о стабилизацији и придруживању), а не у два правно-уговорна корака као раније (прво закључивањем споразума о трговини и сарадњи, а касније споразума о придруживању). Једностране мере подршке, које је ЕУ примењивала према земљама региона су путем Процеса стабилизације и придруживања иновирани и боље фокусиране: у области трговинске подршке, кроз аутономне трговинске мере предвиђена је скоро потпуна либерализација, односно елиминисање готово свих царина и количинских ограничења у увозу у ЕУ из региона Западног Балкана; у погледу финансијске и техничке помоћи формулисан је нови програм КАРДС, а било је предвиђено и да ће Европска инвестициона банка кредитирати инфраструктурне пројекте у региону; сарадња ЕУ са земљама региона у неким областима омогућена је и пре формалног закључења посебног споразума (на пример области као што су правосуђе и унутрашњи послови,

⁴³ European Council, *Presidency Conclusions of the Santa Maria da Feira European Council*, No. 200/1/00, 19 and 20 June 2000. Available from: https://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm, (Accessed 25 January 2023).

⁴⁴ Видети шире: Christian Pippan, “The Rocky Road to Europe: The EU’s Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality”, *Ibid*.

⁴⁵ Душко Лопандић, *Реформа Европске уније, Западни Балкан и Србија: Закасна интеграција*, Европски центар за мир и развој, 2007, стр. 55–56.

наука и технологија, обука и образовање, подршка демократским и институционалним реформама и сл.). Поред тога, ЕУ је учинила кораке за успостављање мултилатералног политичког дијалога са земљама региона на високом нивоу у оквиру Процеса стабилизације и придруживања, путем организација сусрета на нивоу шефова држава или влада (Загребачки самит 2000, Солунски самит 2003. године).⁴⁶ Процес стабилизације и придруживања је делимично био заснован на искуству односа са земљама Централне и Источне Европе, али је садржао и значајне специфичности као што су инсистирање на стабилности,⁴⁷ већи значај који се придаје регионалној сарадњи, као и примену посебне стратегије условљавања.

Укључивање СРЈ у Процес стабилизације и придруживања: До Солуна сто проблема...

Година оптимизма

Промена режима у Србији 2000. године донела је почетни оптимизам да ће односи са ЕУ кренути узлазном путањом. Према подацима Светске банке, деценија међународне изолације довела је до дубоке економске кризе, а БДП СРЈ пао је на око 40% вредности коју је имао почетком те деценије, док је број сиромашних удвостручен. Поред тога, Србији је претила хуманитарна криза.⁴⁸ Већ 9. октобра 2000. године Савет за опште послове ЕУ усвојио је закључке којима се укидају санкције Савезној Републици Југославији (осим оних које су се односиле на Слободана Милошевића и лица повезана са њим), омогућава да СРЈ користи средства финансијске помоћи ЕУ, предвиђа да буде обухваћена трговинским

⁴⁶ Ibid, стр. 55–56.

⁴⁷ Видети шире: Claire Gordon, “The Stabilization and Association Process in the Western Balkans: An Effective Instrument of Post-conflict Management?”, *Ethnopolitics*, Vol. 8, Nos. 3–4, 2009. pp. 325–340.

⁴⁸ European Commission, World Bank, *Report on Activities of the European Commission / World Bank Office for South East Europe 2001*, November 2001, p. 27. Available from: <https://documents1.worldbank.org/curated/pt/934591468781540469/text/348790v10ECA0joreport20011vol1.txt>, (Accessed 20 January 2023).

преференцијалима ЕУ и формално укључена у Процес стабилизације и придруживања.⁴⁹ Председник СРЈ Војислав Коштуница присуствовао је неформалном самиту ЕУ у Бијарицу 13. октобра 2000. године, и дочекан речима да „сада када је поново успостављена демократија и укинуте санкције, Савезна Република Југославија може поново да заузме своје пуно место у европској породици“.⁵⁰ Непосредно пре тога ЕУ је одобрила пакет финансијске помоћи у износу од 200 милиона евра како би у наредних пар месеци помогла Србији да се снабде енергентима, лековима итд. СРЈ је званично учествовала на самиту Европска унија – Западни Балкан у Загребу у новембру 2000. године, а истог месеца су на Македонију и СРЈ проширене ванредне трговинске мере (*Exceptional Trade Measures*), које су већ биле одобрене за остале земље Западног Балкана.⁵¹ Чинило се да ЕУ брзо реагује на промена на власти у Хрватској и СРЈ/Србији и да ће доћи до убрзаног процеса интеграције. Већ у децембру 2000. године усвојен је програм финансијске помоћи КАРДС,⁵² намењен земљама Западног Балкана, а за читав регион помоћ је у периоду 2000–2006. године износила преко 5 милијарди евра.⁵³

⁴⁹ Council of the EU, *Council meeting General Affairs, Luxembourg, 9 October 2000*, 12012/00 (Presse 364). Available from: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12012-2000-INIT/en/pdf>, (Accessed 20 January 2023).

⁵⁰ European Parliament, *Speech by Mrs Nicole Fontaine President of the European Parliament at the opening of the European Council in Biarritz on 13 October 2000*, 2000. Available from: https://www.europarl.europa.eu/summits/biar-pres_en.htm, (Accessed 20 January 2023).

⁵¹ “Council Regulation (EC) No 2563/2000 of 20 November 2000 amending Regulation (EC) No 2007/2000 by extending to the Former Yugoslav Republic of Macedonia and the Federal Republic of Yugoslavia the exceptional trade measures for countries and territories participating in or linked to the European Union’s stabilisation and association process and amending Regulation (EC) No 2820/98”, *Official Journal L 295*, 23/11/2000 P. 0001 – 0004.

⁵² “Council Regulation (EC) No 2666/2000 of 5 December 2000 on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, repealing Regulation (EC) No 1628/96 and amending Regulations (EEC) No 3906/89 and (EEC) No 1360/90 and Decisions 97/256/EC and 1999/311/EC”, *Official Journal L 306*, 7.12.2000, pp. 1–6.

⁵³ Видети шире: Маја Ковачевић, „Примена програма бесповратне финансијске помоћи ЕУ за Западни Балкан – искуства CARDS и IPA: поуке за Србију“, у: Слободан Самарџић, (Ур.), *Србија у процесу придруживања Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 253–273.

У децембру 2000. године основана је и Европска агенција за реконструкцију (*European Agency for Reconstruction – EAR*), посебна агенција ЕУ за примену финансијске помоћи.⁵⁴ Први циљ оснивања Европске агенције за реконструкцију био је да се обезбеди ефикасна и брза подршка пре свега на Косову, где је Агенција наследила дотадашњу радну групу (*task force*), али и да се појачаним присуством на терену на најбољи начин утврде потребе за пружањем помоћи. Током 2001. године мандат Агенције проширен је и на Србију и Црну Гору, а 2002. и на Македонију. Поред тога, ЕУ је одобравала и макро-финансијску помоћ, која се земљи кориснику даје као средство које допуњује средства од међународних финансијских институција, уз постављене услове везане за вођење макроекономске политике, а пре свега с циљем финансијске стабилизације земље. Док је почетком 90-их година прошлог века највећи део макрофинансијске помоћи био усмерен ка земљама ЦИЕ, у периоду 2000–2006. од укупно одобрених 960 милиона евра, земљама Западног Балкана било је намењено 783 милиона. Србији и Црној Гори одобрено је 200 милиона евра (120 милиона бесповратне помоћи и 80 милиона зајмова). Од те суме, 155 милиона било је уплаћено у четири транше, док преосталих 45 милиона није уплаћено, што због неиспуњавања услова за уплату средстава, што због накнадног побољшања финансијске ситуације у Србији и Црној Гори.⁵⁵ Влада Републике Србије проценила је да је укупна реализована међународна помоћ Србији у периоду 2000–2007. године износила 4,5 милијарди евра.⁵⁶

Од петооктобарских промена, спољнополитички циљеви и приоритети били су усмерени на превазилажење дугогодишње изолације земље и њено активно ангажовање на реинтеграцији у међународну заједницу, те је у складу с тим дефинисана и нова спољна политика која је свеобухватно изложена најпре у експозеу тадашњег министра

⁵⁴ “Council Regulation (EC) No 2667/2000 of 5 December 2000 on the European Agency for Reconstruction”, *Official Journal L 306*, 7.12.2000, pp. 7–10.

⁵⁵ Commission of the EC, “Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of macro-financial assistance to third countries in 2006”, COM(2007)493 final, p. 5.

⁵⁶ Влада Републике Србије, „Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2008–2010. године“, април 2008, стр. 10.

иностраних послова СРЈ у Савезној скупштини, а улазак у Европску унију се све више издвајао као приоритет спољне политике и предуслов опште стабилизације и консолидације земље.⁵⁷ За Србију је чланство у ЕУ било стратешко опредељење. И први премијер Србије након петооктобарских промена, Зоран Ђинђић, истицао је да је нужна реформа законодавства по стандардима ЕУ како бисмо „за десет година, најкасније, постали члан Европске заједнице“.⁵⁸ За интеграцију се залагала и Демократска странка Србије тадашњег председника СРЈ Војислава Коштунице и касније премијера Србије: „у јавности у Србији ван сваког спора је уверење да Србија суштински припада Европи и да је потребна и формална потврда те припадности, односно пуноправно чланство у европским структурама“.⁵⁹ Демократска странка Србије ће овај став почети да мења након што већина земаља чланица ЕУ призна Косово, а сама ЕУ преузме активну улогу у промовисању тзв. независности Косова.

У периоду почетног оптимизма очекивало се да ће брзо почети припрема за израду Студије о изводљивости (*Feasibility Study*), као неопходног корака да би ЕУ донела одлуку да отпочне преговоре о закључивању ССП-а. Формално, процес придруживања састоји се из неколико фаза, а сваки прелазак у нову фазу је додатно омогућавао примену условљавања. Прву фазу је чинило успостављање и рад Консултативне радне групе (*Consultative Task Force*), чији састанци су одржавани у просеку једном у три месеца. Консултативну радну групу су чинили представници министарстава и државних органа, као и представници Европске комисије, док су представници земаља чланица

⁵⁷ Јован Базић, Ева Курек Бујвид, Жарко Обрадовић, „Србија и изазови европских интеграција“, *Српска политичка мисао*, Vol. 64, бр. 2, 2019, стр. 51; Слободан Самарџић, *Европска унија: систем у кризи: са студијом случаја о односима Србије и ЕУ*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића Сремски Карловци, Нови Сад, 2016, стр. 331.

⁵⁸ Влада Републике Србије, *Експозе др Зорана Ђинђића у Скупштини Србије*, Београд, 24. јануар 2001. Доступно преко: <https://www.srbija.gov.rs/vest/344243/ekspozje-dr-zorana-djindjica-u-skupstini-srbije.php>, (Приступљено 14. марта 2023).

⁵⁹ Влада Републике Србије, *Експозе председника Владе Републике Србије др Војислава Коштунице*, 2. март 2004. Доступно преко: <https://www.srbija.gov.rs/vest/4775/ekspozje-predsednika-vlade-republike-srbije-dr-vojislava-kostunice.php>, (Приступљено 14. марта 2023).

ЕУ присуствовали као посматрачи. Идеја оваквог формата била је да сви учесници у процесу одлучивања имају што бољи увид у процес реформи и спремност одређене земље да пређе у виши ниво интеграције. Након сваког састанка Консултативне радне групе представници државе која је у питању и Европске комисије усвајали су заједничке препоруке о наредним корацима које треба предузети у реформском процесу. Европска комисија почињала је израду Студије о изводљивости, било на своју иницијативу или на захтев Савета министара ЕУ, а сврха овог документа била је да оцени капацитет земље да закључи и потом примењује ССП.

Као у политици проширења уопште, тако ни у Процесу стабилизације и придруживања није постојао одређени рок у којем ће се овај процес одвијати. Колико дуго ће Европска комисија радити на студији изводљивости, када ће почети преговори о ССП-у, колико дуго ће они трајати, све то је зависило од политичке процене Европске комисије и земаља чланица ЕУ, а у знатно мањој мери и од способности треће земље да утиче на ову процену. Ако размотримо динамику којом се у почетку одвијао Процес стабилизације и придруживања, видимо да је Европска комисија објавила позитивну студију изводљивости за Македонију већ 1999. године, за Хрватску 2000, а за Албанију 2001. Македонија⁶⁰ и Хрватска⁶¹ су већ 2000. године почеле преговоре о ССП-у и обе га закључиле наредне године. Према тој динамици би се могло очекивати да крајем 2001. године Европска комисија у најмању руку почне рад на студији о изводљивости за СРЈ, да наредне године почну преговори о ССП-у и да буду закључени током 2002. У том оптимистичном сценарију, након ратификације ССП-а и његове почетне успешне примене, кандидатура за чланство би могла бити поднета 2004. године (Хрватска је поднела кандидатуру 2003, Македонија 2004, а обе земље су након годину дана

⁶⁰ За Македонију је позитивна Студија о изводљивости усвојена у јуну 1999. године, у јануару 2000. преговарачке смернице ЕУ, а сами преговори су почели у марту исте године. ССП је потписан у априлу 2001. године.

⁶¹ У случају Хрватске процес је био најбржи: у фебруару 2000. одржан је први састанак Консултативне радне групе, у мају исте године усвојена је позитивна Студија о изводљивости, преговори су почели у новембру 2000, а ССП потписан у октобру 2001.

и добиле статус кандидата).⁶² У случају Савезне Републике Југославије, међутим, све је кренуло низбрдо.

Са СРЈ процес формирања Консултативне радне групе дуго није почињао, што су представници ЕУ објашњавали потребом да се темељно припреме састанци и узапредује процес реформи, а заправо су се већ уочавали фактори који ће годинама успоравати напредовање Србије у процесу европских интеграција. Један се тицао сарадње да Хашким трибуналом, а други нефункционалности Савезне Републике Југославије. Као вид подршке новој влади у Београду Европска комисија се снажно ангажовала да заједно са Светском банком одржи донаторску конференцију на којој је 29. јуна 2001. године прикупљено 1,25 милијарди долара за исту годину.⁶³ Дан пре одржавања донаторске конференције бивши председник Србије Слободан Милошевић је изручен Хашком трибуналу и већ тада је постало јасно да ће условљавање бити снажно током читавог процеса. Иако је спор око правног основа⁶⁴ за изручење Слободана Милошевића продубио поделе између Демократске странке и Демократске странке Србије, и Демократску опозицију Србије (ДОС)⁶⁵

⁶² Када је реч о другим земљама региона, Европска комисија је објавила позитивну студију изводљивости за Албанију 2001, у октобру 2002. Савет министара усвојио је преговарачке смернице, а преговори су почели крајем јануара 2003. године. За БиХ је 2000. године усвојена тзв. мапа пута, у којој је било наведено 18 мера које морају да буду примењене како би отпочет рад на Студији изводљивости. Студија је објављена 2003. године и за почетак 2004. био је најављен почетак преговора о ССП-у под одређеним условима.

⁶³ European Commission, World Bank, *Report on Activities of the European Commission / World Bank Office for South East Europe 2001*, Ibid., p. 29.

⁶⁴ Наиме, Устав СРЈ није предвиђао могућност изручења грађана СРЈ, а уредбу Савезне Владе о поступку сарадње са Хагом, донету 23. јуна 2001. године, Савезни уставни суд пет дана касније прогласио је неуставном. Влада Србије нашла је основ за изручење Милошевића у српском Уставу и у статуту Хашког трибунала, поткрепљујући своје образложење и тиме да је сарадња са Хагом договорена још Дејтонским споразумом, децембра 1995. године. Закон о сарадњи са Хашким трибуналом усвојен је 12. априла 2002. године, а две године касније и Закон о правима хашких оптуженика. Наведено према: Биљана Чпајак, „Тајне хашких испорука“, Политика, 29. јул 2008.

⁶⁵ „Прве године нове власти у СР Југославији и у Србији биле су обележене одређеном врстом сукоба различитих концепција унутар некадашње Демократске опозиције

учинио још нестабилнијом коалицијом, било је очигледно да је тек након изручења Слободана Милошевића ЕУ пристала на први састанак Консултативне радне групе који је одржан крајем јула 2001.

Иако је у другој половини 2001. године напредовао процес реформи у Србији, одржан други састанак Консултативне радне групе, а у новембру остварени и успешни преговори са Париским клубом поверилаца што је довело до отписивања 66% дугова СРЈ,⁶⁶ већ се назирала стагнација процеса европских интеграција. Владајућа коалиција у Србији ДОС почела је мандат са убедљивом двотрећинском већином, али врло брзо ће се показати пукотине које ће довести до озбиљних подела између две највеће странке у коалицији. Спорови о начину сарадње са Судом у Хагу ће изазвати подозрење међународне заједнице, а одсуство политичког консензуса о реформским приоритетима, и ускоро и отворени спор између Демократске странке и Демократске странке Србије, само ће ојачати ово подозрење.

Године нефункционалности СРЈ и посредовање Европске уније

Убрзо након промене режима у Београду показаће се да то неће довести до бољег функционисања федерације Србије и Црне Горе. Дистанцирање црногорске Владе од режима Слободана Милошевића донело јој је широку подршку међународне заједнице, и учинило да Црна Гора постепено преузима федералне надлежности у готово свим областима, укључујући спољну трговину и царине, и одвајајући свој монетарни систем. Након октобарских промена у Србији представници црногорске Владе одбили су да учествују у функционисању савезних институција чинећи их на тај начин нелегитимним. Истог дана када је СРЈ

Србије – ДОС коју је чинило 18 политичких партија различите провенијенције – од грађанских демократа и либерала, преко националиста до партија етничких мањина и регионалних странака, што је условило и сукобе унутар нових власти.“ Драган Ђукановић, „Спољнополитичко позиционирање Србије (СРЈ/СЦГ) од 1992. до 2015. године“, *Међународна политика* бр. 1158–1159, 2015, стр. 117.

⁶⁶ Република Србија, Министарство финансија, *Париски клуб отписао 66 одсто дугова*, 16. новембар 2001. Доступно преко: <https://mfin.gov.rs/sr/arhiva-1/pariski-klub-otpisao-66-odsto-dugova-1>, (Приступљено 12. фебруара 2023).

примљена у Уједињене нације (УН), 1. новембра 2000. године,⁶⁷ Црна Гора је усвојила Закон о Централној банци Црне Горе⁶⁸ стварајући независан монетарни систем. Крајем децембра исте године Влада Црне Горе усвојила је Платформу за редефинисање односа између Србије и Црне Горе, предлажући да обе републике постану независне, а потом створе савез суверених држава. С друге стране, крхка коалиција ДОС у својој политичкој платформи као један од циљева имала је реформисану функционалну федерацију. Покушаји организовања разговора између представника републичких и савезних власти о будућности федерације су редом пропадали,⁶⁹ а последице неразрешених односа између Србије и Црне Горе и те како су се одржавале на процес европских интеграција.

Наиме, да би једна земља успешно управљала односима са сложеном заједницом каква је ЕУ, и успешно водила свој процес европских интеграција, мора да примењује сложену стратегију која има више аспеката. Први је политички и подразумева политички консензус о циљевима и процесу спровођења реформи, као и дугорочно виђење положаја те земље у региону и Европи. Такав политички консензус може бити постигнут само у земљама у којима се поштују институције, и у којима владају одговорне политичке структуре. Формално усвајање резолуција о европским интеграцијама, као приоритету државне политике, не може да замени политички консензус једног друштва. Осим политичког консензуса неопходна је и снажна дипломатска активност којом се заступа политика земље, како пред институцијама ЕУ тако и у билатералним односима са земљама чланицама. За ово је потребно осмишљено управљање кадровима, како у дипломатским мисијама тако и онима у различитим ресорима Владе, како би се посебно штитили интереси одређених сектора током преговора. Надаље, потребно је

⁶⁷ Република Србија, Министарство спољних послова, *Србија у УН*. Доступно преко: <https://www.mfa.gov.rs/spoljna-politika/srbija-u-medjunarodnim-organizacijama/ujedinjene-nacije/srbija-u-un>, (Приступљено 12. фебруара 2023).

⁶⁸ Б92, *Усвојен Закон о Централној банци Црне Горе*, 1. новембар 2000. Доступно преко: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?dd=01&mm=11&nav_category=1&nav_id=15098&yyyy=2000, (Приступљено 12. фебруара 2023).

⁶⁹ Милан Милошевић, *ДОС у огледалу: Разлаз на годишњицу?*, ВРЕМЕ, бр. 560, 27. септембар 2001. Доступно преко: <https://www.vreme.com/vreme/razlaz-na-godisnjicu/> (Приступљено 5. априла 2023).

снажно политичко вођство процеса у самој земљи која жели да постане чланица ЕУ како би се убрзао процес заузимања става и одлучивања. Јединствен наступ пред више десетина актера – као што смо напоменули институцијама ЕУ, њеним различитим органима, земљама чланицама, у јавном мњењу итд. је неопходан. Ово је један од разлога зашто се често каже да се преговори са ЕУ заправо воде „код куће“ – како процес интеграције носи са собом одређене политичке и економске трошкове, мора да постоји јасан став о томе који су трошкови прихватљиви, на који начин их умањити и поднети. Најзад, од великог значаја су административни капацитети који ће припремати различите секторе за процес интеграције, усклађивање са правним тековинама ЕУ и спроводити усвојене политике и мере. Иако се у јавности често процес европских интеграција доживљава као снажна (и убрзана) легислативна активност, читав процес изузетно много зависи од способности администрације да правила ефикасно примењује.

Имајући све ово у виду, није тешко замислити до које мере је нефункционалност СРЈ отежавала процес интеграције. Састанци Консултативне радне групе личили су на састанке између две независне државе са ЕУ што је природно водило ка питању: са ким и како преговарати ССП? Када се томе дода стално упућивање контрадикторних порука са различитих нивоа власти у СРЈ, слаба или никаква политичка и административна сарадња, деловање паралелних дипломатија – перспектива европске интеграције за СРЈ деловала је врло суморно. Уместо да се посвете припреми процеса европских интеграција, политичке структуре у Србији и Црној Гори бавиле су се неуспешним покушајима да преговарају о будућем уређењу заједничке државе.

Неодрживост овакве ситуације била је очигледна. Тадашњи председник СРЈ Војислав Коштуница, крајем 2001. године, донео је одлуку да се то стање пресече и да се затражи од Подгорице што хитније одржавање референдума којим би била разрешена судбина савезне државе.⁷⁰ У том тренутку, међутим, ЕУ почиње непосредно да се укључује као посредник и повремено учесник у преговорима о будућем уређењу заједнице Србије и Црне Горе. Циљ ЕУ је очигледно био да у том тренутку

⁷⁰ Миша Ђурковић, „Европске интеграције Србије између нормативизма и геополитике“, *Култура полиса*, год. XI, 2014, стр. 94.

спречи одржавање референдума у Црној Гори, страхујући да би дубоке друштвене поделе у њој могле да доведу до унутрашњих сукоба и додатно дестабилизују регион. Непостојање у том тренутку већине за одлуку о независности на референдуму у Црној Гори,⁷¹ али и страх да ће доћи до преурањених разговора о статусу Косова,⁷² најчешће се наводе као разлози интензивне активности ЕУ. Како наводи Гергана Нутчева (Gergana Noutcheva), најчешћи аргумент који се чуо међу званичницима ЕУ у периоду 2002–2006. година је страх од домино ефекта даље дезинтеграције на простору бивше Југославије, тако да су регионална стабилност и интереси саме ЕУ, која је већ била дубоко политички, финансијски и безбедносно укључена у стабилизацију Косова и БиХ, били пресудни у одлуци да започне експеримент изградње државне заједнице Србије и Црне Горе.⁷³

Тадашњи високи представник за заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ Хавијер Солана (*Javier Solana*) започиње интензивно посредовање између представника Црне Горе, Србије и СРЈ које ће довести до потписивања Споразума о принципима односа између Србије и Црне Горе у оквиру Државне заједнице – тзв. Београдског споразума⁷⁴ у марту 2002. године. Потписници су били председник СРЈ, заменик премијера СРЈ, председник Црне Горе, премијер Србије и премијер Црне Горе, док је Хавијер Солана у својству сведока био потписник у име ЕУ као

⁷¹ Слободан Самарџић, „Светлост на крају тунела?“, ПРИЗМА, Центар за либерално-демократске студије, 2001, стр. 12; Миша Ђурковић, „Европске интеграције Србије између нормативизма и геополитике“, *Ibid.*, стр. 94–95. Другачије виђење износи Срђан Дармановић који сматра да је период 2000–2005. године период блокиране већине у корист државне независности, јер је та већина морала да прихвати регионалне интересе ЕУ и одложи реализацију своје идеје. Срђан Дармановић, „Црна Гора – нова независна држава на Балкану“, у: *Референдум у Црној Гори 2006. године*, ЦЕМИ, Подгорица, 2006, стр. 15.

⁷² Florian Bieber, “Building Impossible States? State-Building Strategies and EU Membership in the Western Balkans”, *Europe-Asia Studies*, Vol. 63, No. 10, December 2011, pp. 1783–1802.

⁷³ Gergana Noutcheva, “Fake, Partial and Imposed Compliance: The limits of the EU’s Normative Power in the Western Balkans”, *CEPS Working Document No. 274/July 2007*, p. 4.

⁷⁴ „Полазне основе за преуређење односа Србије и Црне Горе у оквиру државне заједнице“ (Београдски споразум), *Међународна политика*, Документи, Београд, бр. 1105, 2002.

„гаранта и арбитра“.⁷⁵ Према Београдском споразуму договорено је да буде усвојена уставна повеља, као и да референдум о иступању може бити организован након три године. Институције Државне заједнице ће бити Парламент (којег ће у почетку чинити посланици из националних парламената, а потом су требали да буду организовани непосредни избори), Председник, Савет министара (са пет ресора: спољни послови (али ће Црна Гора задржати и своје Министарство спољних послова), одбрана, међународни економски односи, унутрашњи економски односи, заштита мањина и људска права), као и Суд. Према одредбама Споразума, Србија и Црна Гора ће осигурати несметано функционисање заједничког тржишта, укључујући слободно кретање људи, роба, услуга и капитала, а усклађивање економских система Србије и Црне Горе са економским системом ЕУ решиће постојеће разлике, пре свега у области трговине и царина. Ако Србија или Црна Гора сматрају да друга страна не поштује обавезе из Споразума, покренуће то питање пред ЕУ у оквиру Процеса стабилизације и придруживања, што је додало и улогу арбитра Европској унији. Најзад, у Споразуму ЕУ гарантује се да, ако буду испуњени остали услови из Процеса стабилизације и придруживања, договорени принципи уставне организације неће бити препрека за брзо закључивање ССП-а. Ова одредба је у многим круговима тумачена као „обећање“ ЕУ да ће процес бити убрзан као награда за постизање споразума, али стварност је била сасвим другачија.

Прво, реч је о политичком споразуму који је најављивао настанак једне нефункционалне државне заједнице чије успостављање ће захтевати време, као и економске и политичке трошкове. Када се то има у виду, поставља се питање зашто је уопште потписан? У политичкој јавности су се могли чути различити одговори. С једне стране, остављао је простора за наду да ће сарадња између Србије и Црне Горе бити унапређена, прецизирао да евентуални референдум о независности мора бити одржан у складу са међународно признатим демократским стандардима и решио је питање евентуалне сукцесије: у случају евентуалног иступања Црне Горе из државне заједнице Србија ће бити правни наследник СРЈ, што је значило да ће се на њу примењивати и Резолуција 1244 Савета безбедности Уједињених нација. Као што смо већ

⁷⁵ Gergana Noutcheva, “Fake, Partial and Imposed Compliance: The limits of the EU’s Normative Power in the Western Balkans”, *Ibid.*, p. 4.

напоменули, интерес ЕУ је био да очува регионалну стабилност, интерес Црне Горе да овај Споразум представи као уступак Европској унији и добије на времену како би повећала шансе за остваривање већине за одлуку о иступању, док су у Србији постојале различите интерпретације сврхе овог Споразума. У Србији је било јасно да ће бити створена нефункционална заједница, али је процес оправдаван као пут за излазак из постојеће државне и политичке кризе.⁷⁶ И док је стварана нефункционална Државна заједница Србије и Црне Горе, ЕУ је у исто време, већ дубоко увучена у стварање политичке мапе овог региона и унутрашње организације држава у њој, од почетка примене Процеса стабилизације и придруживања Босну и Херцеговину условљавала да ојача централни ниво власти као предуслов за процес европске интеграције, о чему ће бити више речи на крају првог дела ове књиге.

Годину дана биће потрошено у дугим и понекад тешко схватљивим расправама о саставу Уставне комисије и њеном раду,⁷⁷ предлозима домаћих стручњака и партија, расправа, између осталог и о томе да ли назив нове државе треба да буде „Државна заједница Србије и Црне Горе“, „Државна заједница Србија и Црна Гора“, или пак „Србија и Црна Гора“, па све до дебата о „плаветној“ боји будуће заставе.⁷⁸ У марту 2002. године коначно је усвојена Уставна повеља Државне заједнице Србија и Црна Гора,⁷⁹ и истог месеца оформљен је Савет министара. Начин на који

⁷⁶ Видети шире: Радмила Марковић, „Споразум који је изродио Државну заједницу СЦГ, посредовао Хавијер Солана“, Данас, 20. март 2022; Илија Вујачић, „Два путића воде на две стране...“, ПРИЗМА, Центар за либерално-демократске студије, март 2002, стр. 9–15; Слободан Самарџић, „Нови државни почетак између могућег и оптималног“, ПРИЗМА, Центар за либерално-демократске студије, Април 2002, стр. 9–16; Зоран Лутовац, „Од Полазних основа ка Повељи“, ПРИЗМА, Центар за либерално-демократске студије, Јун 2002, стр. 10–16; Gergana Noutcheva, Michel Huysseune, “Serbia and Montenegro – Chapter 3 of Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery”, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 5, No. 1, 2004, pp. 1–29.

⁷⁷ Драгор Хибер, „Пред усвајањем Уставне повеље“, ПРИЗМА, Центар за либерално-демократске студије, Новембар 2002, стр. 8–13.

⁷⁸ Тамара Skrozza, Небојша Грујичић, „Симболи Државне Заједнице Србија и Црна Гора: Плаво и плаветно на парагвајски начин“, ВРЕМЕ, број 632, 13. фебруар 2003.

⁷⁹ Влада Републике Србије, „Уставна повеља Државне заједнице Србија и Црна Гора“, 14. март 2002, 2002. Доступно преко: <https://www.srbija.gov.rs/vest/2158/tekst-ustavne-ovelje.php>, (Приступљено 12. априла 2023).

је он формиран најавио је суморну судбину овог државног експеримента, који је започет управо кршењем нетом усвојене Уставне повеље. Наиме, њен члан 35. одређивао је да министар спољних послова и министар одбране не могу да буду из исте државе чланице, али је то договором влада Србије и Црне Горе погажено. Потом ће уследити одлагање формирања Суда државне заједнице, а касније и одбијање Црне Горе да организује непосредне изборе за парламент Државне заједнице.

Упоредо са преговорима о уставној повељи вођени су и преговори о усклађивању економских система Србије и Црне Горе. Док су одмах по потписивању Београдског споразума наивни веровали да ће ЕУ пристати на флексибилан приступ којим би одмах по усвајању уставне повеље започели преговори о ССП-у коришћењем приступа двоструког колосека, уследио је хладан туш из Европске комисије. Иако је потпис Хавијера Солане на Београдском споразуму остављао простора за очекивање флексибилности, наша политичка јавност није довољно разумевала разлике између заједничке спољне и безбедносне политике и политике проширења ЕУ. Тадашња функција високог представника је свој утицај црпела из политичког мандата који су му давале земље чланице (именован је од стране Европског савета),⁸⁰ и он ће успешно остварити спољнополитички циљ ЕУ: спречавање прераног одржавања референдума у Црној Гори и тиме потенцијалну дестабилизацију прилика у самој Црној Гори и региону. Међутим, преговоре о ССП-у технички води Европска комисија чији комесар за спољне односе је имао другачију поруку: политички Београдски споразум је једно, али за преговоре о ССП-у се морају прво ускладити економски системи Србије и Црне Горе.

Отварао се нови круг проблема. Наиме, саставни део ССП-а је и успостављање зоне слободне трговине између ЕУ и земље потписнице (видети шире у другом делу ове књиге). Имајући у виду да су у Србији и Црној Гори постојала два спољнотрговинска и царинска система, једино би се могло системом двоструког колосека формирати зоне слободне трговине ЕУ и Србије, као и ЕУ и Црне Горе. Како је то Европска комисија у том периоду одбијала, у јуну 2002. године су почели преговори о

⁸⁰ European Council, *Cologne European Council Presidency Conclusions, 3 and 4 June 1999*. Available from: <https://www.consilium.europa.eu/media/21070/57886.pdf>, (Accessed 3 March 2023).

усклађивању спољнотрговинских и царинских система, што је требало да буде завршено пре потписивања ССП-а. ЕУ је снажно подржавала овај процес сматрајући да перспектива придруживања представља довољан подстицај за постизање компромиса. Уследио је нови период дугих преговора, истицања непомирљивих разлика, а пет састанака Консултативне радне групе, одржаних у периоду између јула 2001. и јула 2002. године, остало је у сенци уставне неизвесности и разлика у економским системима Србије и Црне Горе. Из Генералног директората за спољне односе Европске комисије 2002. године постављени су услови ЕУ за потписивање ССП-а: да Србија и Црна Гора морају наступати као јединствен преговарач који је овлашћен да преузме међународне обавезе и да гарантује њихово испуњавање, да морају да успоставе јединствено тржиште, јединствену спољнотрговинску политику и да ојачају институције Државне заједнице. Тако смо се поново нашли у парадоксалној ситуацији да је, упркос потписивању Уставне повеље, процес практично поново враћен на почетак, опет уз посредовање представника ЕУ који су овај пут објашњавали шта је то јединствено тржиште и шта значи међународни преговарачки капацитет.

У таквим условима су годину дана између Србије и Црне Горе вођени преговори о Акционом плану за усклађивање економских система. На захтев ЕУ Акциони план је морао да буде усвојен у форми закона у сва три парламента⁸¹ у оквиру Државне заједнице, што је коначно и учињено у августу 2003. године. Према том плану царинске тарифе су требале да буду усклађене за највише две године, осим за 56 производа за које је остављен рок од три до пет година. Такође, на инсистирање ЕУ, у септембру 2003. године успостављена је Канцеларија Управе царина Србије и Управе царина Црне Горе⁸², што су били услови Европске

⁸¹ Када је реч о Србији, усвојен је „Закон о Акционом плану хармонизације економских система држава чланица Државне заједнице Србија и Црна Гора ради спречавања и уклањања препрека слободном протоку људи, робе, услуга и капитала“, Службени гласник РС, бр. 67 од 1. јула 2003, 81 од 14. августа 2003- исправка, 98 од 7. октобра 2003 – исправка, 18 од 24. фебруара 2005.

⁸² Све до успостављања Канцеларије Управе царина Србије и Управе царина Црне Горе (усвајањем претходно наведеног Закона о Акционом плану хармонизације) постојали су проблеми у примени аутономних трговинских мера. Наиме, већ смо објаснили да је ЕУ одобрила аутономне трговинске мере као вид подршке извозу готово свих

комисије да отпочне рад на Студији изводљивости. Ово ипак није довело до напретка у договору око 56 преосталих производа нити до веће функционалности Државне заједнице, а у фебруару 2004. године Европска комисија најавила је да ће завршетак Студије изводљивости бити одложен јер би био негативан по Србију и Црну Гору из следећих разлога: потреба консолидације владајућих институција у Србији, питање њене сарадње са Хашким трибуналом, нефункционисање институција Државне заједнице, нефункционисање јединственог тржишта и неизвршен Акциони план. Изгубљено је додатних шест месеци, али то нико више није бројао.

Већ током преговора о Београдском споразуму и Уставној повељи продубљивала се институционална криза у Србији, прво раздором између Демократске странке Србије и Демократске странке, потом иступањем ДСС-а из ДОС-а и повлачењем из Владе и других институција, све до кризе Парламента када је у мају 2002. године донета одлука да буду одузети мандати „неподобним“ посланицима.⁸³ Више неуспешних председничких избора, по закону који је захтевао високу излазност на изборе (а који није био промењен), довело је до ситуације да Србија две године није имала председника.⁸⁴ Притисак ЕУ да се побољша сарадња Србије са Хашким трибуналом је растао, да би почетком 2003. године први пут дипломатским каналима била послата порука да ће ЕУ одложити одобравање финансијске помоћи за ту годину све док не дође до напретка. Убиство премијера Зорана Ђинђића ће навести ЕУ да одустане од овог приступа како не би утицала на додатну дестабилизацију Србије.

производа Србије и Црне Горе (као и осталих земаља Западног Балкана), ослободивши их царина на увоз. Међутим, ове мере су се односиле само на производе који су пореклом из ових земаља, што су морали да потврде надлежни органи. У случају СРЈ постојала је Савезна управа царина, али и Управа царина Црне Горе (која је деловала на територији ове републике), које су користиле различите печате. У случају да ЕУ постави питање порекла неког производа, једина могућност је била да се формира паритетна комисија која би донела одлуку. Колико је овај систем ефикасан у међународној трговини, не треба наглашавати.

⁸³ Бошко Мијатовић, „Преглед месеца“, ПРИЗМА, Центар за либерално-демократске студије, мај 2002, стр. 3–11.

⁸⁴ Милан Милошевић, „Председнички избори: Ход по жици“, ВРЕМЕ, број 664, 25. септембар 2003.

Пред самит у Солуну Србија је била дубоко нестабилна земља, чији је председник Владе Зоран Ђинђић убијен на самом улазу у зграду Владе у марту 2003. године. Наиме, у припреми је била борба против организованог криминала, који је током 90-их година прошлог века достигао неслућене размере у Србији и припремани су закони о Специјалном суду, Специјалном тужилаштву, као и правни оквир за заштиту сведока. Убиство премијера организовали су припадници организованог криминала и Јединице за специјалне операције, након чега ће бити уведено ванредно стање које ће трајати до 22. априла 2003. године. Поново је стабилност била на врху приоритета ЕУ, и то у години њених великих амбиција да ојача као безбедносни актер на глобалном плану. У то време припремана је Европска безбедносна стратегија (*European Security Strategy*),⁸⁵ која ће бити усвојена у децембру 2003. године и која је деловање организованог криминала као и слабе државе сврстала међу највеће претње по своју безбедност. Србија се, нажалост, уклапала у ову слику.

СРЈ/Србија и ЕУ од самита у Солуну до потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању

На самиту у Солуну Западни Балкан је био високо на политичкој агенди. Јасно је потврђена перспектива чланства за земље Западног Балкана, а самит је био посвећен даљем развоју односа и претприступној стратегији ЕУ за регион.⁸⁶ Најављени су ојачани политички дијалог и примена одређених претприступних инструмената – јача подршка изградњи институција, посебно кроз *twinning* пројекте који подразумевају да службеници из земаља чланица ЕУ одређено време раде у институцијама земаља Западног Балкана, преносећи искуства својих земаља, отварање програма ЕУ на пример у области образовања, културе, истраживања,

⁸⁵ "A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy", Brussels, 12 December 2003.

⁸⁶ "EU–Western Balkans Summit Thessaloniki Declaration", 21 June 2003, 2003. Available from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_03_163, (Accessed 4 April 2023).

енергетике, заштите животне средине за земље ЗБ, као и јачање парламентарне сарадње кроз стварање заједничких парламентарних одбора.⁸⁷ Процес придруживања и перспектива чланства су ојачани, што је свакако био један од позитивних резултата самита у Солуну. У јуну 2004. године ЕУ је упутила препоруке за спровођење реформи у виду новоуспостављеног Европског партнерства (*European Partnership*), као приступног инструмента путем којег су одређивани краткорочни и средњорочни приоритети реформи. Потом ће давање статуса кандидата Хрватској 2004. године, Македонији 2005, као и „премештање“ ресора Процеса стабилизације и придруживања из генералног директората за спољне послове Европске комисије у директорат за проширење, учинити да перспектива чланства буде јаснија.⁸⁸

Ипак, стварност у СРЈ није уливала оптимизам. Иако су након Самита председници Владе Србије⁸⁹ и Савета министара Државне заједнице најављивали да ће Србија и Црна Гора постати чланице ЕУ 2007. године, ЕУ је настојала да одржи макар техничку сарадњу са три администрације обнављајући редовне састанке, овога пута назване Ојачани стални дијалог (*Enhanced Permanent Dialogue*). Циљ састанака је и даље било праћење реформских процеса, али и праћење функционисања Државне заједнице. У периоду између јула 2003. и јуна 2004. године одржана су четири састанка, али напретка ка функционалној Државној заједници није било.

⁸⁷ “Thessaloniki Agenda for the Western Balkans, 2518th Council Meeting”, Luxembourg, 16 June 2003, Annex A, EU Doc. 10369/03 (Press 166).

⁸⁸ Mathias Dobbels, “Serbia and the ICTY: How Effective Is EU Conditionality?”, *College of Europe EU Diplomacy Papers*, 6/2009, p. 9.

⁸⁹ На пример, тадашњи премијер Србије Зоран Живковић остаће упамћен као оптимиста који је сматрао да Србија и Црна Гора могу постати чланице ЕУ већ 2007. године. Он је говорио да је то година о којој се прича као години у којој ће Бугарска и Румунија постати део ЕУ. „По многим макроекономским и политичким показатељима, ми смо у многим областима испред Румуније и Бугарске, а у многим областима јако близу њих или идентични са њима. Мислим да ако успемо да у изградњи институција демократског друштва идемо темпом којим смо ишли од 5. октобра до данас, имамо шансе и да 2007. буде година када можемо да уђемо у ЕУ“. Наведено према: Лидија Валтнер, *Сви успони и падови европског пута Србије*, АНТИДОТ, 30. април 2015. Доступно преко: <https://www.anti.media/medunarodna-bezbednost/nezavisna-medijska-mreza-zapadni-balkan/evropski-put-srbije/>, (Приступљено 23. марта 2023).

Ово је учинило да Србија и Црна Гора заостају за осталим земљама региона у Процесу стабилизације и придруживања, што је навело Европску комисију да у септембру 2004. године Савету министара ЕУ предложи приступ тзв. „двоструког колосека“, којим би се омогућило да буде потписан један ССП са Државном заједницом, са два анекса који би се односили на економска, трговинска питања итд. У октобру 2004. године Скупштина Србије усвојила је Резолуцију о придруживању Европској унији.⁹⁰ Резолуција је усклађивање са правним тековинама ЕУ прогласила приоритетом Скупштине и наложила Влади да је на свака три месеца обавештава о планираним активностима и испуњеним обавезама у циљу убрзавања процеса придруживања. Европска комисија наставила је рад на изради Студије о изводљивости најављујући да би могла бити завршена у пролеће 2005. године. Међутим, проблеми са нефункционалном Државном заједницом су се настављали. Наиме, Уставна повеља је обавезивала две републике да одрже непосредне изборе за скупштину Државне заједнице до фебруара 2005. године, како би били замењени посланици делегирани из републичких парламената. Међутим, власт у Црној Гори је била одлучна у томе да избегне непосредне изборе, што ће учинити да се Хавијер Солана поново укључи, и само неколико дана пред објављивање Студије о изводљивости потписан је амандман на Уставну повељу, уз Соланино присуство.⁹¹ Овим амандманом биће предвиђено да непосредни избори за Парламент Државне заједнице буду одржани истовремено са редовним републичким изборима, што је у Црној Гори требало да буде у октобру 2006, а у Србији у децембру 2007. године. Међутим, остала је могућност расписивања референдума према роковима предвиђеним још Београдским споразумом. У таквим околностима, и након испоручивања од стране Србије 14 генерала Хашком трибуналу,⁹² у априлу 2005. године

⁹⁰ „Резолуција о придруживању Европској унији“, Службени гласник РС, Београд, бр. 112/04.

⁹¹ Judy Batt, “The Question of Serbia”, *Chaillot Paper* ISS, No 81, August 2005, стр. 29–30. Available from: <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp081-English.pdf>, (Accessed 15 February 2023).

⁹² Јелена Б. Тодоровић, „Србија и политика условљавања Европске уније“, *Политичка ревија*, Година (XXIII) X, vol. 28, бр. 2, 2011, стр. 195.

објављена је позитивна Студија о изводљивости, а у октобру исте године почеће преговори о ССП-у. Исте године усвојена је и национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији.⁹³

Како је у фебруару 2006. године истицао трогодишњи мораторијум на одржавање референдума, ЕУ ће се поново укључити у унутрашњи политички процес, овога пута у Црној Гори. У децембру 2005. године Хавијер Солана је именовао Мирослава Лајчака за свог личног изасланика за Црну Гору. Венецијанска комисија дала је препоруку да би у циљу што веће легитимности исхода гласања о тако важном питању био пожељан изванредан ниво квалификоване већине, и да би најбоље било да се о томе договоре две стране у самој Црној Гори, што је отворило пут посредовању ЕУ између два супротстављена политичка блока. Мирослав Лајчак је одиграо једну од кључних улога, посредовао између партија у црногорском парламенту о усвајању закона о референдуму и референдумских услова (закон ће бити усвојен у марту 2006. године), у утврђивању потребне већине (55% од изашлих на референдум)⁹⁴, и касније је надзирао његово спровођење. Неуобичајена улога ЕУ у овом процесу огледа се и у томе што ће дипломата Франтишек Липка бити именован за председника Републичке референдумске комисије Црне Горе у име ЕУ, са овлашћењем да у случају подељеног броја гласова у референдумској комисији (што је било неминовно јер су две стране имале подједнак број представника) његов глас буде одлучујући („човек са златним гласом на црногорском референдуму“⁹⁵), што је у бројним случајевима и примењивао.⁹⁶

Међутим, 3. маја 2006. године, свега пар недеља пред одржавање референдума, ЕУ зауставља преговоре о ССП због недовољне сарадње

⁹³ Влада Републике Србије, Канцеларија за придруживање Европској унији, „Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији“, Београд, 2005.

⁹⁴ Како наводи Срђан Дармановић то је била Лајчакова понуда „узми или остави“. Срђан Дармановић, „Црна Гора – нова независна држава на Балкану“, *Ibid.*, стр. 16.

⁹⁵ Новица Ђурић, „Златним гласом до златног плаца“, *Политика*, 1. август 2007.

⁹⁶ European Parliament, *Report by Mr Yelko Kacin, Chairman of the delegation to observe the referendum in Montenegro*, 19–22 May 2006, p. 27; Available from: <https://aceproject.org/ero-en/regions/europe/ME/montenegro-report-of-the-observation-delegation>, (Accessed 13 February 2023).

Србије са Хашким трибуналом. Иако се током 2005. године у Србији предало или је ухапшено петнаест оптуженика,⁹⁷ то није помогло за повољну оцену о сарадњи са Хашким трибуналом. Мирослав Лајчак ће касније изјавити да је ова одлука директно погодила оне који су се у Црној Гори залагали за опстанак заједничке државе, јер је њихов аргумент био да Државна заједница омогућује бржи процес европских интеграција. Али, како је истакао, Влада Србије није испунила своју обавезу да до краја априла 2006. године испоручи генерала Ратка Младића, те Европска комисија није имала другог избора него да заустави преговоре.⁹⁸ Ипак, као што ћемо видети касније, генерал Ратко Младић биће испоручен Хашком трибуналу 2011. године, а до тада је ипак било напретка у процесу европских интеграција Србије. Референдум о независности Црне Горе одржан је 21. маја 2006. године, а сутрадан ће на конференцији за медије Франтишек Липка изнети прелиминарне резултате према којима је 55,4% изашлих гласало за независност.⁹⁹ У штампи су се појавиле информације да је одбио преко 240 приговора на ток гласања који су поднети општинским референдумским комисијама на којима је уписано 120 хиљада бирача, а како општинске комисије нису могле донети одлуке због паритетне заступљености два блока у тим телима, оне су их прослеђивале Републичкој референдумској комисији и о њима је коначно одлучивао Франтишек Липка.¹⁰⁰ Према речима Мирослава Лајчака, нова држава на мапи Европе је створена активним учешћем ЕУ.¹⁰¹

⁹⁷ Mathias Dobbels, "Serbia and the ICTY: How Effective Is EU Conditionality?", *Ibid.*, p. 10.

⁹⁸ Judy Batt, *Serbia, Montenegro, Kosovo – The State of Play*, EU Institute for Security Studies, Paris, 30 June 2006, стр. 7. Available from: <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/rep06-11.pdf>, (Accessed 13 February 2023).

⁹⁹ Charles Recknagel, *Montenegro: Independence Referendum Turns Into Cliffhanger*, Radio Free Europe, May 22, 2006. Available from: <https://www.rferl.org/a/1068564.html>, (Accessed 13 February 2023).

¹⁰⁰ Новица Ђурић, „Златним гласом до златног плаца“, нав. дело; Весна Рајковић, „Данас о жалбама на ток гласања на референдуму“, DW, 25. мај 2006; Видети и: „Бијела књига: Референдум у Црној Гори 2006. Зборник докумената“, Народна мисао, Подгорица, 2007.

¹⁰¹ Judy Batt, *Serbia, Montenegro, Kosovo – The State of Play*, *Ibid.*, p. 6.

Србија и ЕУ између Хага и Косова

Након нестанка Државне заједнице Србија наставља самосталан пут придруживања, а на њему су се већ назирале нове препреке. Сви дотадашњи услови остали су на снази, али се примећивала промена садржаја неких од њих, нарочито везаних за Косово. У октобру 2003. године је започет „директни дијалог“ Београда и Приштине, први састанци радних група за енергетику и нестала лица одржани су почетком марта 2004,¹⁰² али ће мартовски погром¹⁰³ зауставити даљи дијалог. Наредне, 2005. године, Европски савет усваја Декларацију о Косову у којој се најављује решавање решавања статуса Косова „које неће бити подељено нити уједињено са другом државом или делом друге државе“.¹⁰⁴ Све чешће су се у ЕУ чули ставови да је Косово *sui generis* случај, да је његово заостајање последица нерешеног статуса, да ће остати „црна рупа“ криминала и сиромаштва што ће угрозити безбедност ЕУ, те да „треба прихватити реалност на терену“, а поред тога, у Бриселу почиње да преовладава мишљење да становници Косова не би прихватили ниједно друго решење те да би револт становништва против било ког другог решења могао угрозити припаднике међународне заједнице на Косову.¹⁰⁵ Да су безбедносни разлози доминантни показује и чињеница да је већ у априлу 2006. године донета одлука да на Косово буде упућен тим за планирање будуће мисије заједничке безбедносне и

¹⁰² Commission of the EC, “Communication from the Commission: A European Future for Kosovo”, Brussels, 20.4.2005, COM(2005) 156 final, p. 10.

¹⁰³ Реч је о насиљу албанских екстремиста према српском становништву које се догодило 17. и 18. марта 2004. године. Према подацима Владе Републике Србије, мартовски погром однео је неколико десетина живота, рањено је више стотина особа, протерано више од четири хиљаде Срба и других неалбанаца, запаљено више од 800 њихових домова и разрушено или тешко оштећено 35 православних храмова и споменика културе. Видети шире: Влада Републике Србије, *Мартовски погром 2004. године*. Доступно преко: <https://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/19988>, (Приступљено 18. маја 2023).

¹⁰⁴ Council of the European Union, *Brussels European Council 16 and 17 June 2005 Presidency Conclusions*, Brussels, 15 July 2005, 10255/1/05. Available from: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10255-2005-REV-1/en/pdf>, (Accessed 5 April 2023).

¹⁰⁵ Gergana Noutcheva, “Fake, Partial and Imposed Compliance: The limits of the EU’s Normative Power in the Western Balkans”, *Ibid.*, p. 9.

одбрамбене политике ЕУ.¹⁰⁶ Немачки шеф дипломатије Франк Валтер Штајнмајер (*Frank-Walter Steinmeier*) изјавио је да ће одмах на почетку 2007. морати да се посвети пажња Косову, јер је предстојећа одлука о будућем статусу тесно везана за питање стабилности у региону.¹⁰⁷

Приближавање самопроглашења независности Косова представља и почетак периода у којем ће у самој ЕУ долазити до спорења да ли непопустљиво инсистирати на сарадњи са Хашким трибуналом, или заузети флексибилнији став како би Београд био кооперативнији по питању Косова. Владо је страх да би Србија могла да потпадне под већи утицај Русије ако ЕУ настави са строгим условљавањем док се истовремено преговара о статусу Косова.¹⁰⁸ Условљавање по ова два питања ће се преплитати све до 2011. године, након чега ће питање Косова бити „услов свих услова“. Како би одржао бар неки систем подстицаја у односима са Србијом, у новембру 2006. године Савет ЕУ је усвојио мандат за преговоре о споразумима о визним олакшицама и реадмисији са Србијом, као први корак ка будућем укидању виза. Представници Владе Србије и Европске комисије 16. маја 2007. године парафираће ове споразуме који ће омогућити да се бесплатно одобравају визе студентима, научницима, пословним људима и још неким категоријама грађана Србије. Ипак, постајало је очигледно да се ближи проглашење независности Косова и ЕУ ће, поред своје улоге у изградњи „државе Косово“, све интензивније играти улогу актера који утиче на унутрашњу политичку сцену Србије.

Иако је у Влади Србије и даље постојала сагласност о чланству у ЕУ као стратешком опредељењу, Влада је имала јасан став да то не може бити компензација за било какве уступке када је реч о територијалном интегритету Србије.¹⁰⁹ У тим околностима, ЕУ је настојала да обезбеди што кооперативнији одговор Србије на оно што ће уследити, између осталог и сопственим тумачењима о испуњавању одређених услова. Тако

¹⁰⁷ Лидија Валтнер, „Сви успони и падови европског пута Србије“, *Ibid.*

¹⁰⁸ Mathias Dobbels, „Serbia and the ICTY: How Effective Is EU Conditionality?“, *Ibid.*, p. 14–15.

¹⁰⁹ Влада Републике Србије, *Експозе мандатара за састав Владе Републике Србије Војислава Коштунице*, Београд, 15. мај 2007. Доступно преко: <https://www.srbija.gov.rs/vest/67095/saglasnost-oko-pet-kljucnih-programskih-principa-politike-nove-vlade-srbije.php>, (Приступљено 18. фебруара 2023).

су, након више од годину дана прекида, у јуну 2007. године обновљени преговори о ССП-у након што је Србија испоручила још два генерала – Здравка Толимира и Властимира Ђорђевића, што је у ЕУ протумачено као предузимање конкретне акције у сарадњи са Трибуналом.¹¹⁰ Иако је у Извештају из 2006. године Европска комисија истакла да ће преговори о ССП-у бити настављени „чим буде остварена пуна сарадња са Хашким трибуналом“, ¹¹¹ ипак је у новембру 2007. године ССП парафиран, а пуна сарадња са Хашким трибуналом је постала услов за његово потписивање. Заправо, ЕУ је тумачењима „предузимања конкретне акције“ одржавала подстицаје у односима са Србијом у време када се приближавало проглашење независности Косова, што потврђује не само да се радило о недовољно јасном и прецизном условљавању, већ и да је ЕУ тумачила испуњавање услова по свом нахођењу.

Улога ЕУ у унутрашњем политичком процесу: пример избора у Србији 2008. године

Крајем 2007. године већ се назирала противречност која ће оптерећивати политику Србије према европској интеграцији. Како су се бројне земље чланице ЕУ, у име стабилности, спремале да признају независност Косова након што она буде проглашена, то је директно изазивало нестабилност и расцепе у Србији. Како је почетком 2008. године изјавио Слободан Самарџић, тадашњи министар за Косово и Метохију у Влади Србије, „садашња подела јесте подела између оних који се праве невешти у погледу ове значајне промене политике ЕУ према Србији и оних који на то отворено указују и траже разјашњење код саме Уније.“¹¹² Душан Павловић је најављивао да ће „најважније политичко питање у 2008. години бити да ли земља треба да иде ка ЕУ или да настави борбу за Косово као неотуђиви део Србије по цену обустављања европских интеграција“.¹¹³ Истраживање јавног мњења из новембра 2007.

¹¹⁰ Јелена Б. Тодоровић, „Србија и политика условљавања Европске уније“, *Ibid.*, стр. 195.

¹¹¹ Commission of the European Communities, „Serbia 2006 Progress Report“, Brussels, 8.11.2006, SEC (2006)1389, p. 5.

¹¹² Предраг Васиљевић, „Слободан Самарџић министар за КиМ: Брисел неће целу Србију“, *Новости*, 12. јануар 2008.

¹¹³ Душан Павловић, „Косовска линија расцепа“, *Политика*, 19. децембар 2007.

године показало је да на питање – „Уколико би брже приступање ЕУ било условљено признањем независности КиМ, да ли мислите да би тај услов требало прихватити?“ – близу 15% испитаника је одговорило са ДА, 75% са НЕ и 10% није имало став.¹¹⁴ Истовремено, више од 70% грађана је подржавало улазак Србије у ЕУ, као и 2002. године,¹¹⁵ и тек ће каснија бројна разочарања довести до пораста евроскептицизма (видети шире у другом делу ове књиге). Како наводи Ђорђе Вукадиновић, тек у рану јесен 2007. године Демократска странка Србије отпочела је оштрију кампању против НАТО и САД као главног спонзора косовске независности, а тек у децембру је почело отварање питања ЕУ.¹¹⁶ Нажалост, ЕУ је фактичким подржавањем осамостаљивања Косова у име стабилности изазивала дестабилизацију Србије, а питање око којег је постојала сагласност на домаћој политичкој сцени постало је питање око којег се грађани деле – не зато што не верују у економске предности удруживања, већ зато што нису спремни да се зарад Уније одрекну Косова.¹¹⁷ Бранко Милановић је предлагао да се највеће странке договоре о платформи која би понудила редефинисање односа са ЕУ у правцу највеће могуће економске и институционалне блискости која је компатибилна са нечланством.¹¹⁸ Међутим, Европској унији много више одговара власт која прихвата тезу о одсуству алтернативе што отвара шири простор за условљавање.

Како су за 20. јануар 2008. године били заказани председнички избори у Србији, ЕУ ће притећи у помоћ партијама које су тврдиле да питање Косова неће утицати на процес европских интеграција Србије. Комесар за проширење Оли Рен (*Olli Rehn*), осам дана пред председничке изборе, изјавиће да је разочаран реториком у Србији и дебатама о потписивању ССП-а и слању мисије ЕУ на Косово, и додати да су „процес европских интеграција и решавање статуса Косова два одвојена процеса“, те да је „тужно да европска будућност Србије буде жртвована за

¹¹⁴ Марко Албуновић, „Српски избор: ЕУ, изолација, руска губернија“, Политика, 19. децембар 2007.

¹¹⁵ Милица Марковић Томић, „Медији и теме у вези са европском интеграцијом Србије у периоду 2002–2016.“, *СМ : Communication and Media*, 2016, XI(37) pp. 3–17, p. 3.

¹¹⁶ Ђорђе Вукадиновић, „Европа или смрт“, Политика, 1. јануар 2008.

¹¹⁷ Бранко Милановић, „Глас против преговора са ЕУ“, Политика, 17. април 2008.

¹¹⁸ Ibid.

унутрашње политичке потребе“.¹¹⁹ Уз подршку домаћих политичара преовладаће илузија да напредак Србије ка чланству у ЕУ неће зависити од питања Косова. Тако ће настати политика која би се могла сажети у предизборну паролу тадашњег председничког кандидата Бориса Тадића „и Косово и Европа“,¹²⁰ а која је и данас званична политика Србије. У јануару 2008. године тадашњи министар иностраних послова Вук Јеремић изјавио је: „Европске интеграције и очување суверенитета и територијалног интегритета Србије, односно утврђивање будућег статуса Косова, су најважнији приоритети Београда, али то су два одвојена процеса, што је званични став и Владе Србије и ЕУ.“¹²¹ Овај став ће потврдити и потпредседник Владе Србије Божидар Ђелић.¹²² У јавности су се слабије чули ставови који су упозоравали да то није тачно.¹²³

Само два дана пред председничке изборе ЕУ је објавила да ће крајем тог месеца покренути дијалог о потпуном укидању виза за путовања грађана Србије у ЕУ, пошто је оцењено да „су техничке припреме у Србији довољно напредовале“ и омогућиле доношење такве одлуке.¹²⁴ Иако су пре тога постојале најаве да ће ЕУ 28. јануара 2008. (дакле, између два круга на председничким изборима) са Србијом потписати ССП,¹²⁵ уместо тога је укидање виза понуђено као подстицај. Од девет кандидата у првом кругу, потпредседник Српске радикалне странке Томислав Николић добио је 39,99%, а кандидат Демократске странке Борис Тадић 35,39%. ЕУ је предузимала кораке да помогне победу Бориса Тадића као проевропског

¹²⁰ Миша Лакетић, Јелена Церовина, „Тадић: Не одустајемо ни од Косова ни од Европе“, Политика, 23. децембар 2007.

¹²¹ Новости, „Ништа није сигурно“, 12. јануар 2008; Танјуг, „Србија одлучна да потпише ССП“, Политика, 28. јануар 2008.

¹²² Биљана Чпајак, „Ако не буде мисије, биће споразума са ЕУ“, Политика, 16. јануар 2008.

¹²³ Јелена Церовина, „Милош Јовановић: Србија мора подвући црту“, Политика, 17. фебруар 2008; Владимир Радомировић, „Час Европе се завршио“, Политика, 19. фебруар 2008; Слободан Антонић, „Невоља са референдумом“, Политика, 6. март 2008; Драгана Матовић, Биљана Баковић, „Када је право време за истину“, Политика, 12. март 2008; Слободан Антонић, „Три скривене истине“, Политика, 17. април 2008.

¹²⁴ Танјуг, „Данас почиње дијалог о укидању визног режима“, Политика, 30. јануар 2008.

¹²⁵ Марко Албуновић, „Српски избор: ЕУ, изолација, руска губернија“, *Ibid.*; Танјуг, „Рупел: Србија ће потписати ССП у јануару“, Политика, 29. децембар 2007.

кандидата. Отпочео је дијалог о укидању виза, а Србији је пет дана пре одржавања другог изборног круга понуђено да 7. фебруара са ЕУ потпише привремени политички споразум о сарадњи између Европске уније и њених држава чланица и Србије.¹²⁶ Ово је добар пример како ЕУ, када јој одговара, прибегава коришћењу наводних подстицаја, јер привремени политички споразум није значајно ништа. У споразуму је било предвиђено да ће „ЕУ и Србија интензивирати политичку сарадњу како би се убрзао напредак Србије ка ЕУ, укључујући и постизање статуса кандидата за чланство“, да ће почети дијалог о либерализацији визног режима, да ће ЕУ предузети мере да се повећа број студената из Србије који студирају у ЕУ, те да ће ЕУ и Србија потписати ССП „чим буду реализоване све неопходне мере“.¹²⁷ Ипак, то ће бити довољно за оптимистичне предизборне најаве да ће бити потписан политички споразум, убрзо након тога и ССП, да ће визе бити укинуте и Србија добити статус кандидата до краја 2008. године, а већ наредне отпочети преговоре о приступању.¹²⁸ Привремени политички споразум са ЕУ, иако очигледно понуђен као покушај утицаја на опредељивање бирача, потпредседник Владе Божићар Ђелић оценио је као „историјски моменат“, „пошто се Србији први пут у једном међународном споразуму гарантује пуноправно чланство у ЕУ“,¹²⁹ што није било тачно.

Ипак, потписивање привременог политичког споразума биће одложено „до даљњег“ због тога што, како је саопштио комесар за проширење Оли Рен, је то „закочила“ Демократска странка Србије, странка премијера Србије Војислава Коштунице.¹³⁰ Не само да је ЕУ отворено заузимала страну у изборном процесу у Србији, већ није ни крила да је улога понуђеног политичког споразума била да помогне избору Бориса Тадића.¹³¹ Према наводима штампе, извор из ЕУ је

¹²⁶ Танјуг, „Шта Србија потписује 7. фебруара у Бриселу“, Политика, 5. фебруар 2008.

¹²⁷ „Привремени политички споразум о сарадњи између Европске уније и њених држава чланица и Србије“, Политика, 7. фебруар 2008.

¹²⁸ Биљана Чапак, „Ђелић: ЕУ Србији гарантује чланство“, Политика, 30. јануар 2008.

¹²⁹ Биљана Митриновић, „Уцена или историјска понуда“, Политика, 7. фебруар 2008; Биљана Чапак, „Ђелић: ЕУ Србији гарантује чланство“, Политика, 30. јануар 2008.

¹³⁰ Биљана Чапак, „Рен: Неки траже развод пре венчања“, Политика, 7. фебруар 2008.

¹³¹ Владимир Јокановић, „Тихом процедуром Еулекс долази на Косово“, Политика, 16. фебруар 2008.

потврдио да „краткорочно на дневни ред стављено потписивање политичког споразума, које је Србија одбацила као маневар за скретање пажње, показује колико је погрешно ЕУ проценила ситуацију“, као и да је и Комисију и поједине шефове дипломатија потпуно изненадило изузетно чврсто држање Војислава Коштунице.¹³² ЕУ је од Србије очекивала „конструктивну опструкцију“,¹³³ али не и чврст отпор.

Након што је Косово 17. фебруара 2008. године прогласило независност, Савет за спољне послове ЕУ већ је сутрадан заузео став да ће земље чланице одлучити, у складу са националном праксом и међународним правом, о својим односима са Косовом, потврдио приврженост ЕУ Повељи УН и Завршном акту из Хелсинкија, између осталог и принципима суверенитета и територијалног интегритета и свим резолуцијама Савета безбедности УН. Ипак, Савет је заузео став да Косово представља *sui generis* случај који не доводи у питање ове принципе и резолуције.¹³⁴ Већ почетком марта председник Владе Србије Војислав Коштуница затражио је расписивање превремених парламентарних избора образлажући овај захтев тиме да Влада Србије више нема јединствену политику по питању Косова.

Ванредни парламентарни избори били су заказани за 11. мај, и све чешће су се чули гласови да ће ипак доћи до потписивања ССП-а. Најави предизборног потписивања ССП-а отворила је и правне и политичке

¹³² Владимир Јокановић, „Збрка у Бриселу, неизвесност у Приштини“, Политика, 14. фебруар 2008.

¹³³ Биљана Митриновић, „Како ћемо сарађивати са ЕУ после дана ‘Д’ на Косову“, Политика, 14. фебруар 2008.

¹³⁴ Council of the EU, *2851st Council meeting General Affairs and External Relations*, Brussels, 18 February 2008, C/08/41 6496/08. Available from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_08_41, (Accessed 20 March 2023). Само шест месеци касније, у случају Абхазије и Јужне Осетије, сасвим другачији став ће бити заузет: Европски савет ће оштро осудити одлуку Русије да призна независност Абхазије и Јужне Осетије, позвати друге земље да не признају независност и подсетити да мирољубиво и трајно решење сукоба у Грузији мора да буде засновано на пуном поштовању принципа независности, суверенитета и територијалног интегритета признатих међународним правом, Завршним актом из Хелсинкија и резолуцијама Савета безбедности УН. Видети: Council of the EU, *Extraordinary European Council Presidency Conclusions*, Brussels, 1 September 2008, Available from: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2012594%202008%20INIT/EN/pdf>, (Accessed 3 March 2023).

дебате. Демократска странка Србије и Нова Србија су објавиле своју анализу на основу које су закључиле да, након проглашења независности Косова, ССП и Прелазни споразум нису сагласни међународном праву.¹³⁵ Демократска странка Србије је тражила широку расправу о правном значењу споразума са ЕУ, Српска радикална странка је предлагала да се већина у скупштини изјасни о нејасноћама тог документа, а председник Србије Борис Тадић је одбацио правну анализу ДСС-а. Из партије Г17 су поручивали да анализа ДСС-а не показује како ће Србија нератификовањем ССП-а „побољшати своју позицију у преговорима о КиМ, али је врло јасно како ће је погоршати тим актом“, као и да ће у случају да Србија не ратификује ССП извоз робе из Србије у ЕУ бити доведен у питање 2010. године када истичу аутономне трговинске мере ЕУ, а „непродужавањем тих мера привреда Србије би дошла у исту ситуацију какву смо имали 1992. године када су уведене санкције“.¹³⁶ Потпредседник Демократске странке Драган Шутановац изјавио је да „ће избори 11. маја бити референдум за европску перспективу Србије или за Србију изолације, каква је била Албанија под Енвером Хоџом“, као и да је битно потписати ССП „како би Србија добила приступ европским фондовима без којих не може да се развија“.¹³⁷ Потпредседник владе Божидар Ђелић, у марту 2008. године, изјавио је да добијање статуса кандидата може да утростручи износ претприступне помоћи,¹³⁸ а председник Тадић у априлу исте године да придруживање Европској унији нема алтернативу и да би непотписивање ССП-а изазвало катастрофалне последице по српску економију.¹³⁹ Министар иностраних послова Вук Јеремић изјавио је да предстојећи избори у Србији неће бити избори о политици у вези са Косовом него о политици према ЕУ, и да ко год победи на изборима неће мењати политику према Косову.¹⁴⁰

¹³⁵ Демократска странка Србије и Нова Србија, „Правна анализа Споразума о стабилизацији и придруживању“, Политика, 6. јун 2008.

¹³⁶ Биљана Баковић, „Шта је нама ССП?“, Политика, 7. јун 2008.

¹³⁷ Драган Шутановац, „У мају бирамо између Европе и изолације“, Политика, 9. март 2008.

¹³⁸ Александар Николић, „Потпис са Бриселом подиже рејтинг“, Политика, 12. март 2008.

¹³⁹ Политика, „Зашто (не) потписати ССП“, 15. април 2008.

¹⁴⁰ Танјуг, „Јеремић: На изборима ће се одлучивати о ЕУ, не о Космету“, Политика, 8. април 2008.

У интензивној „предизборној активности“ комесар за проширење Оли Рен, почетком априла 2008. године, најавио је „мапу пута“ за укидање виза за грађане Србије.¹⁴¹ У исто време је Дорис Пак (*Doris Pack*), тада председавајућа делегације Европског парламента за Југоисточну Европу, подржала иницијативу да се „потписивањем ССП-а са Београдом пре 11. маја помогне проевропским партијама у Србији у предизборној трци“, док је Хавијер Солана изјавио да су „ССП и питање либерализације визног режима две веома важне ствари које би требало да учинимо пре 11. маја“.¹⁴² Отворено сврставање ЕУ на „кооперативну“ страну илуструје и изјава министра спољних послова Словеније, као тада председавајуће Европском унијом, Димитрија Рупела да су „пред нама избори у Србији, а ЕУ има ту, благо речено, још неколико адута у рукаву“.¹⁴³

Адут из рукава извучен је 29. априла 2008. када су потписани ССП и Прелазни споразум између ЕУ и Србије, иако Србија до тада није испоручила све оптуженике Хашком трибуналу, што је, подсетимо се, био услов ЕУ за потписивање ССП-а. Европска унија је тада практично извела манипулацију подстицајем – ССП је потписан али као да није. Наиме, у стандардној процедури, након потписивања овај Споразум упућује се на усвајање (потврђивање) од стране Европског парламента и ратификацију у скупштини земље која га је потписала. Након тога, трговински део ССП-а ступа на снагу као привремени (прелазни) споразум, док у пуном капацитету ступа на снагу када га ратификују све државе чланице ЕУ. У нашем случају није било тако. Иако је потписан, ССП је одмах „замрзнут“, односно, није упућен у процедуру која би покренула његову примену све док Савет ЕУ не оцени да је сарадња Србије са Хашким трибуналом достигла задовољавајући ниво. Дакле, Србија је била у једнакој ситуацији као што је била и пре потписивања. Демократска странка је, са листом „За европску Србију“ освојила највише мандата, и формирала коалициону Владу са Социјалистичком партијом Србије и странкама мањина, а премијер је постао Мирко Цветковић. Како је сликовито описао Бранко Милановић, ЕУ се показала као веома промућуран играч који

¹⁴¹ Владимир Јокановић, „На видик укидање виза“, Политика, 4. април 2008.

¹⁴² Владимир Јокановић, „Солана нуди споразум, Холанђани блокирају“, Политика, 9. април 2008.

¹⁴³ Светлана Васовић-Мекина, „Рупелов ‘кец из рукава’“, Политика, 14. април 2008.

првенствено гледа своје интересе: Србији ћемо дати неке олакшице ако од тога и ми нешто добијемо (победу на изборима „проевропских“ снага). „Али, када смо то једном добили нема смисла више давати олакшице и ‘награђивати’ некога ко ионако има интерес да остане на власти.“¹⁴⁴ Додајмо, тада се прелази на притиске на нову власт и претње повлачењем подршке из које та власт црпи спољни легитимитет, што ће се показати на изборима 2012. године.

Србија у немирним водама условљавања: од потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању до почетка преговора о приступању Европској унији

Проглашење независности и улога коју су ЕУ и већина њених земаља чланица преузеле у том процесу отвориће нови круг условљавања за Србију. Одмах након избора у мају 2008. године на видуку су се појављивали нови садржаји услова. Тако је, на пример, тадашњи словеначки шеф дипломатије Димитрије Рупел, у говору пред Европским парламентом у делу о политичкој ситуацији у Србији, истакао очекивање „да ће ускоро бити формирана нова влада са јасном европском агендом и посвећеношћу регионалној сарадњи и добрим суседским односима“, што је била најаву новог условљавања европске интеграције Србије добросуседским односима са Косовом.¹⁴⁵ Како је текао процес додавања новог садржаја условима које треба испунити показаћемо на примеру нове улоге ЕУ на Косову, чиме од 2008. године почиње све шире условљавање Србије, које ће потом имати све већи интензитет како земља буде напредовала у формалним корацима процеса приступања.

¹⁴⁴ Бранко Милановић, „Реал-политика и химере“, Политика, 30. јул 2008.

¹⁴⁵ Политика, „Коштуница: Рупелова оцена неприхватљива“, 30. мај 2008.

Косово као „услов свих услова“

Условљавање се проширило на процес у којем је ЕУ настојала да обезбеди сарадњу Србије како би легализовала присуство своје мисије ЕУЛЕКС (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo – EULEX*) на Косову. Како је дошло до покретања ове мисије? Документ под називом Свеобухватни предлог за решење статуса Косова, познат као Ахтисаријев (*Martti Ahtisaari*) план, био је предат Генералном секретару УН 26. марта 2007. године, као „предлог решења статуса“ и „план за надгледану независност Косова.¹⁴⁶ Како наводи Слободан Самарџић, план је предат Генералном секретару УН иако Ахтисари није успео да га наметне током преговора вођених почетком марта 2007. у Бечу и државни преговарачки тим Србије га је одбио: овај документ изричито је одбијен Одлуком Владе Србије марта 2007. године, као и одговарајућом одлуком Народне скупштине. Самарџић наводи да су током маја и јуна 2007. године западне силе настојале да најпре план као целину, а затим његове поједне анексе (од укупно једанаест) преточе у нову резолуцију Савета безбедности УН, која би заменила Резолуцију 1244. То им током седам покушаја убеђивања Русије и Кине није успело. Штавише, у то време и међу десет чланица Савета безбедности без права вета преовладавале су земље које су били против замене важеће резолуције Ахтисаријевим планом.¹⁴⁷ Чињеница да овај план није прихваћен у Савету безбедности УН ће довести до проблема са извођењем мисије ЕУЛЕКС која је осмишљена као подршка примени овог плана.¹⁴⁸

Наиме, како би избегла блокаду због различитих реакција земаља чланица на декларацију о независности, ЕУ је 4. фебруара 2008. године усвојила одлуку о упућивању ЕУЛЕКС¹⁴⁹ мисије, а и оне земље чланице које

¹⁴⁶ Слободан Самарџић, *Европска унија: систем у кризи: са студијом случаја о односима Србије и ЕУ*, *Ibid.*, стр. 257.

¹⁴⁷ Видети шире: Слободан Самарџић, *Трагедија Косова и Метохије*, Катена Мунди, Београд, 2018, стр. 196–210.

¹⁴⁸ Слободан Самарџић, *Европска унија: систем у кризи: са студијом случаја о односима Србије и ЕУ*, *Ibid.*, стр. 264.

¹⁴⁹ “Council Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo”, *Official Journal of the European Union*, 16.2.2008, L 42/92, Available from: https://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/WEJointActionEULEX_EN.pdf, (Accessed 20 February 2023).

нису имале намеру да признају независност Косова пристале су да не спрече усвајање ове одлуке, опет зарад стабилности – преовладао је став да би, ако не буде мисије на терену, ситуација била сувише ризична. Кипар се уздржао од гласања за ову одлуку.¹⁵⁰ Наиме, тадашњи члан 23. уговора о Европској унији¹⁵¹ омогућавао је да се земља чланица званичном декларацијом изјасни да се уздржава од гласања. По овом систему тзв. „конструктивног уздржавања“ та земља неће спречити усвајање одлуке, али неће бити ни обавезна да учествује у њеном спровођењу, нити ће га ометати. Тако је покренута највећа цивилна мисија заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Мисију су чинили полицајци, судије, тужиоци и цариници, са задатком да помажу „косовским властима у остваривању владавине права“, а деловала је путем праћења, менторства и саветовања (*Monitoring Mentoring and Advising* – тзв. ММА приступ) у секторима полиције, правосуђа и царина. Ово је једна од ретких мисија ЕУ која је имала и извршни мандат (који ће временом бити знатно сужаван), што је значило да су чланови мисије могли да врше хапшења и доносе пресуде. Међутим, проблеми са извођењем мисије су тек почињали.

Наиме, у Резолуцији 1244 је била предвиђена улога УНМИК-а (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo – UNMIK*), а не ЕУЛЕКС-а. Једини акти УН у којима се говори о постепеној замени мисије УНМИК мисијом ЕУЛЕКС јесу два извештаја генералног секретара УН о Косову (25. јун и 24. новембар 2008), али ови извештаји немају ни правну снагу ни обавезујући карактер за чланице УН.¹⁵² Како наводи лист „Политика“, после договора са Београдом, који је наишао на оштре критике српске опозиције, тадашњи генерални секретар УН Бан Ки Мун (*Ban Ki-moon*) сачинио је извештај о преобликовању међународне цивилне мисије на Косову који је садржао и план од шест тачака.¹⁵³ Овај план је прихваћен у

¹⁵⁰ Nicole Koenig, “Towards QMV in EU Foreign Policy: Different Paths at Multiple Speeds”, *Jacques Delors Centre Policy Brief*, 14 October 2022, Available from: <https://www.delorscentre.eu/en/publications/towards-qmv-in-eu-foreign-policy>, (Accessed 20 February 2023).

¹⁵¹ Данас члан 31. Уговора о Европској унији.

¹⁵² Слободан Самарџић, *Европска унија: систем у кризи: са студијом случаја о односима Србије и ЕУ*, *Ibid.*, стр. 264.

¹⁵³ Јелена Церовина, Биљана Баковић, „Може ли Бан Ки Мун вратити Еулекс на ‘шест тачака’“, *Политика*, 27. септембар 2011.

новембру 2008. године тако што је Савет безбедности једногласно, у форми председничког саопштења, подржао извештај Генералног секретара. Међутим, само резолуције Савета безбедности УН имају обавезујућу снагу, док су председничка саопштења акти блажег карактера, тако рећи „опомене“ или „препоруче“ и доносе се договором.¹⁵⁴ Поред тога, у плану од шест тачака се мисија ЕУЛЕКС ни не помиње.¹⁵⁵

Конфузни односи на терену били су видљиви и по томе што је шеф мисије ЕУЛЕКС Ив де Кермабон (*Yves de Kermabon*) по цену одласка са функције одбијао да прима наређења из седишта УН.¹⁵⁶ С друге стране, тадашњи шеф УНМИК-а Јоахим Рикер (*Joachim Rücker*) имао је озбиљних потешкоћа зато што није могао да спроводи своја овлашћења, јер је генерални секретар УН Бан Ки Мун оклевао због конфузије око улоге УН након што је доношење одлуке о Косову претрпело потпуну парализу у Савету безбедности.¹⁵⁷ Потом ће бити постигнут договор да УНМИК остане формално присутан али као празна љуштура, док ће оперативни капацитети бити пренети на ЕУЛЕКС.¹⁵⁸ У исто време из ЕУ су стизала упозорења да би српско оспоравање ЕУЛЕКС-а могло угрозити европске интеграције Србије.¹⁵⁹ Ово условљавање ће учинити да Влада Србије одлуком из децембра 2008. године прихвати размештање мисије ЕУЛЕКС на Косову, налазећи основ у горе наведеном извештају Генералног секретара УН.¹⁶⁰

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ Слободан Самарџић, *Европска унија: систем у кризи: са студијом случаја о односима Србије и ЕУ*, Ibid., стр. 264.

¹⁵⁶ Танјуг, „Шеф мисије Еулекса не прихвата да прима наређења из УН“, Политика, 10. мај 2008.

¹⁵⁷ Бета, „‘Зери’: Рикер није добио јасне инструкције из Њујорка“, Политика, 2. март 2008.

¹⁵⁸ Dimitris Papadimitrou, Petar Petrov, „Whose Rule, Whose Law? Contested Statehood, External Leverage and the European Union’s Rule of Law Mission in Kosovo*“, *Journal of Common Market Studies*, 2012 Volume 50. Number 5. pp. 746–763, p. 758.

¹⁵⁹ Драгана Матовић, Биљана Баковић, „Када је право време за истину“, Политика, 12. март 2008.

¹⁶⁰ Наведено према: Слободан Самарџић, *Европска унија: систем у кризи: са студијом случаја о односима Србије и ЕУ*, Ibid., р. 280; Видети такође: Никола Младеновић, „Европеизација Србије и отпори: Поновни увид на основу рационално – теоријске перспективе“, *Српска политичка мисао* број 2/2019. год. 26. vol. 64, стр. 95–124.

Чињеница да Ахтисаријев план није усвојен у УН није спречавала ЕУ да, иза фасаде формалне неутралности, промовише „државност“ Косова, упркос чињеници да пет земаља чланица није признало независност самопроглашене државе. Тако је већ у мају 2008. године први пут истакнута застава „независног Косова“ у некој од институција ЕУ, и то у Европском парламенту. На противљење грчке посланице, Дорис Пак је изјавила да је „устав Косова предвиђен Ахтисаријевим планом, а ми смо тај план у Европском парламенту подржали двотрећинском већином и зато се овај скуп води уз косовску заставу“.¹⁶¹ Грчка посланица је на то скренула пажњу да је у резолуцији Европског парламента писало да Ахтисаријев план мора да добије подршку у Савету безбедности УН. Поводом тог случаја, Јелко Кацин, тада специјални извештач Европског парламента за Србију, подржавајући истицање заставе изјавио је да ће „српска држава морати доста тога да научи из факата“.¹⁶² Европска унија се све мање трудила да очува привид формалне неутралности, што се види и из изјаве специјалног представника ЕУ на Косову Питера Фејта (*Pieter Feith*) „да је процес осамостаљења Косова неповратан“, као и да је проглашење независности Косова дало „позитиван резултат у очувању стабилности у региону“.¹⁶³ Већ у јуну 2008. године комесар за спољне послове и политику суседства Бенита Фереро Валднер (*Benita Ferrero-Waldner*) изјавила је: „Европска комисија је чврсто уверена да стабилно, демократско и мултиетничко Косово, као и друге државе Западног Балкана, има перспективу европске интеграције“.¹⁶⁴ У исто време је вршен притисак на Црну Гору и Македонију¹⁶⁵ да признају Косово, уз позивање на регионалну стабилност и „европски пут“. На пример, у септембру 2008. године тадашњи амбасадор Француске у Црној Гори изјавио је да ће Црна Гора „признавањем независности Косова још више допринети регионалној стабилности и учврстити своју будућност у оквиру Европске

¹⁶¹ Танјуг, „Застава ‘независног Косова’ у Европском парламенту“, 29. мај 2008.

¹⁶² Владимир Јокановић, „Барјак независног Косова остао у Парламенту ЕУ“, Политика, 30. мај 2008.

¹⁶³ Марко Албуновић, „Фејт: Београд ‘нема право вета’“, Политика, 1. јун 2008.

¹⁶⁴ Владимир Јокановић, „И Косово може у ЕУ“, Политика, 5. јун 2008.

¹⁶⁵ Миле Раденковић, „Албанци у Македонији нестрпљиви, Скопље оклева“, Политика, 5. март 2008.

уније“.¹⁶⁶ Па ипак, иако је признавање тзв. независности Приштине допринело погоршању односа између Београда и Подгорице¹⁶⁷, није значајно помогло приступном процесу Црне Горе, који и даље траје.

Трновит пут Србије за стицање статуса кандидата

У Србији је 2008. године, као што смо указали, још увек владала илузија, у великој мери подржавана од политичара, да питање Косова нема утицаја на процес европских интеграција. Тако су се и у јуну 2008. године могле чути оптимистичне поруке да ће Србији једна социјално одговорна, проевропска влада, која ће сарађивати са Хашким трибуналом, омогућити да 15. децембра добије статус кандидата за чланство у ЕУ.¹⁶⁸ Влада Србије је потврђивала да земља не одустаје од интеграције у ЕУ: Споразум о стабилизацији и придруживању Србија је ратификовала 9. септембра 2008. године, у октобру је усвојен Национални програм за интеграцију у ЕУ,¹⁶⁹ а 1. јануара 2009. Србија је почела једнострано да примењује Прелазни трговински споразум, са образложењем да се тако врши политички притисак на ЕУ да и она почне са применом Споразума, као и да се обезбеди довољно времена да Србија покаже способност да примењује преузете обавезе¹⁷⁰. ЕУ је у септембру 2009. године помогла буџет Србије са 100 милиона евра бесповратне помоћи, и омогућила 200 милиона евра повољног зајма за буџет Србије за 2010.¹⁷¹

¹⁶⁶ Новица Ђурић, „Црногорски пут у Европу преко Косова“, Политика, 18. септембар 2008.

¹⁶⁷ Vladimir Vučković, Miloš Petrović, “Colliding Western Balkan Neighbors: Serbia and Montenegro in Post-Yugoslav Context-Identity and Interest Representation”, *Contemporary Southeastern Europe*, Vol. 9, No. 2, 2022, pp. 65–66.

¹⁶⁸ Биљана Чпајак, „Белић: Србија 15. децембра може да добије статус кандидата за ЕУ“, Политика, 10. јун 2008.

¹⁶⁹ Влада Републике Србије, *Национални програм за интеграцију у Европску унију (НПИ)*, Београд, октобар 2008. Доступно преко: <https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/nacionalna-dokumenta/nacionalni-program-za-integraciju>, (Приступљено 20. јануара 2023).

¹⁷⁰ Лидија Валтнер, „Сви успони и падови европског пута Србије“, *Ibid*.

¹⁷¹ Лидија Валтнер, „ССП важнији од кандидатуре“, Данас, 18. септембар 2009.

Хапшење Радована Караџића, у јулу 2008. године, и позитивни извештај главног тужиоца Хашког трибунала Серџа Брамерца (*Serge Brammertz*), из децембра 2009. године о сарадњи Србије са овим Трибуналом (али и потреба да се одржава дипломатска равнотежа условљавањем Хагом и Косовом да би се обезбедила кооперативност Србије), у великој су мери утицали на одлуку Савета ЕУ да средином јуна 2010. започне примену Прелазног споразума и одмрзне процес ратификације Споразума о стабилизацији и придруживању ЕУ и Србије,¹⁷² иако ће последња два хашка оптуженика, Ратко Младић и Горан Хаџић, бити ухапшена у мају и јулу 2011. године. ССП између ЕУ и Србије ступиће на снагу у септембру 2013. године. Од 19. децембра 2009. године грађанима Србије више нису биле потребне визе за путовања у земље Шенген зоне, што се често с правом означава као одлука ЕУ која је произвела непосредне користи за грађане Србије. Међутим, и она је пример парадоксалне ситуације у којој се Србија налази у процесу европских интеграција. Наиме, одлука Савета се није односила на грађане Србије који своје боравиште имају на Косову и располажу пасошима Србије. Тако је, практично, Србија прихватила да нове биометријске пасоше не издаје грађанима који живе на Косову.¹⁷³

У децембру 2009. године Србија је поднела захтев за чланство у Европској унији. Међутим, проћи ће готово годину дана од подношења кандидатуре док Савет ЕУ не одлучи да је проследи Европској комисији на разматрање. Поново је Косово био разлог, а од Србије је захтеван све већи број уступака. Тражење, од стране Србије, саветодавног мишљења Међународног суда правде о једнострано проглашеној независности Косова завршено је мишљењем Суда, које је изнето крајем јула 2010, у коме је закључено да садржина Декларације о независности није била у супротности са међународним правом. Председник Борис Тадић је 26. јула на седници Скупштине Србије објавио да се припрема резолуција

¹⁷² Ана Јовић-Лазич, Ивона Лађевац, „Стратешки правци развоја и политике Србије у међународним односима – контекст сарадње са Руском Федерацијом и Европском унијом“, у: Марко Николић, Драгољуб Тодић (ур.), *Стратешки правци развоја и утврђивања положаја Србије у савременим међународним односима*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2014, 137–157, стр. 142.

¹⁷³ Слободан Самарџић, *Европска унија: систем у кризи: са студијом случаја о односима Србије и ЕУ*, *Ibid.*, стр. 291.

којом би се јасно одредио став Србије према проглашеној независности Косова.¹⁷⁴ Два дана после те скупштинске седнице Србија је Генералној скупштини УН поднела предлог резолуције која би садржала став да једнострана сецесија није прихватљив начин за решавање територијалних питања, и којом се позива да се дијалогом дође до узајамно прихватљивог решења за сва отворена питања. Већ крајем августа у Београд су дошли министри иностраних послова Немачке и Велике Британије, и у име ЕУ извршили велики притисак којим је Србији дато да бира: или да заједно са ЕУ формулише ослабљену резолуцију или да угрози интеграцију у ЕУ.¹⁷⁵ И Висока представница ЕУ за спољну и безбедносну политику је током разговора са председником Тадићем, 7. септембра 2010. године, инсистирала да се предлог резолуције измени. Притисци су очигледно уродили плодом и тако ће се догодити политички обрт да министар спољних послова Вук Јеремић изненада на Ист Риверу почиње да објашњава заокрет Србије.¹⁷⁶ Србија је повукла предлог Резолуције о Косову у УН који је имао подршку у Народној скупштини Србије и сагласност земаља које нису признале Косово, и након тога заједно са 27 земаља чланица ЕУ поднела нов предлог. У новој резолуцији, која је усвојена 9. септембра 2010. године, више се не говори о једностраној сецесији Косова, Србија у њој прима к знању мишљење Међународног суда правде и поздравља се спремност ЕУ да олакша процес дијалога између страна.¹⁷⁷ Како се наводи, процес дијалога би сам по себи био фактор мира, безбедности и стабилности у региону и имао би за циљ да унапреди сарадњу, оствари напредак на путу ка ЕУ и побољша животе људи. У суштини, овај корак је ојачао посредничку улогу ЕУ у дијалогу. Како указује Драган Петровић, неколико решења тадашњих власти Србије у вези Косова постепено је извлачило тежиште решавања овог питања из Савета безбедности УН где су биле Русија и Кина, и где је

¹⁷⁴ Милан Милошевић, „Rezolucija i još 4000 pitanja, kad Srbija prihvati realnost na Kosovu“, ВРЕМЕ, број 1028, 16. септембар 2010.

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ Видети шире: Слободан Самарџић, *Трагедија Косова и Метохије*, Ibid., стр. 196–210.

¹⁷⁷ United Nations, *Adopting Consensus Resolution, General Assembly Acknowledges World Court Opinion on Kosovo, Welcomes European Union Readiness to Facilitate Process of Dialogue*, 9 September 2010 General Assembly GA/10980. Available from: <https://press.un.org/en/2010/ga10980.doc.htm>, (Accessed 3 February 2023).

већ био блокиран Ахтисаријев план, и пребацивала га у домен ЕУ.¹⁷⁸ Ова кооперативност Србије је награђена тиме да је 25. октобра 2010. године Савет министара спољних послова ЕУ донео одлуку да позове Европску комисију да изнесе мишљење о кандидатури Србије за чланство у Унији. Међутим, следили су нови услови.

Одобравање Србији статуса кандидата за чланство у ЕУ било је условљено отпочињањем директних разговора између званичника Србије и представника косовских Албанаца, а за главног посредника ЕУ у том дијалогу био је одређен Роберт Купер (*Robert Cooper*), саветник у Европској служби за спољно деловање, и он ће ту улогу обављати у периоду између марта 2011. и марта 2012. године. Александар Симић, који је био члан српског преговарачког тима током преговора вођених 2006. и 2007. године, указао је да су то били преговори о статусу, изричито предвиђени Резолуцијом 1244 Савета безбедности УН. Упозорио је на знатно измењене околности 2011. године: „Сада смо у ситуацији да, после резолуције Генералне скупштине УН од 9. септембра прошле године, коју је Србија предложила заједно са ЕУ, саучествујемо у процесу који је у интересу земаља које су кумовале тзв. независности КиМ, а све због наводног мира, безбедности и стабилности региона“.¹⁷⁹

Преговори Београда и Приштине о такозваним техничким питањима су интензивно вођени од пролећа 2011. године. Према наводима штампе,¹⁸⁰ у првој рунди 7. и 8. марта напредак је остварен око питања катастра и матичних књига, телекомуникација и авио-саобраћаја. У другој рунди 28. марта дошло је до напретка око питања снабдевања електричном енергијом. У трећој рунди 15. априла преговарало се о слободи кретања, о личним и путним исправама, осигурању аутомобила, возачким дозволама и регистарским таблицама, а почели су и разговори о признавању универзитетских диплома. У четвртој рунди 17. и 18. маја дијалог о катастру и слободи кретања био је неуспешан, а у петој рунди 2. јула постигнут је договор о решавању питања слободе кретања грађана и размени матичних књига, о катастрима и о царинском печату (назив

¹⁷⁸ Драган Петровић, „Бриселски споразум: једно виђење“, *Међународна политика* бр. 1152, 2013, стр. 25.

¹⁷⁹ Биљана Митриновић, „Дијалог о Косову почиње у Бриселу“, *Политика*, 27.2.2011.

¹⁸⁰ Милан Милошевић, „Ausweis, bitte“, *ВРЕМЕ*, број 1092, 8. децембар 2011.

„Царина Косова“, без симбола косовске државности).¹⁸¹ Седма рунда 27. септембра није одржана због инцидента на северу Косова. На административним прелазима Јариње и Брњак 16. септембра ЕУЛЕКС мисија успоставила је контролу и путем хеликоптера на посао довезла и двојицу албанских цариника. Влада у Београду је оштро протествовала против овакве акције ЕУЛЕКС-а тврдећи да она није у складу са договором који је Влада раније постигла са ЕУЛЕКС-ом и да је нелегитимна, а Срби су поставили барикаде на осетљивим тачкама на северу Косова.¹⁸² Ситуација је постајала све компликованија. Званичници из Београда подржавали су мирне протесте и дистанцирали се од насилних аката. КФОР је претио употребом силе и доводио појачање. У инцидентима је током вишемесечних протеста повређено неколико десетина војника и, по евиденцији Српске православне цркве, око 650 Срба.¹⁸³

У покушају да се умири ситуација на терену, али и прошири простор за условљавање, 12. октобра 2011. године Европска комисија је у свом мишљењу о кандидатури Србије препоручила да се Србији додели статус кандидата за чланство у ЕУ, те да преговори о чланству почну чим Србија оствари напредак у дијалогу са Приштином. Из ЕУ су стизале поруке да се очекује да до новембра 2011. године буде конкретних резултата дијалога пре него што Савет ЕУ донесе одлуку да Србији додели статус кандидата.¹⁸⁴ У тим околностима, у Бриселу је настављена седма рунда преговора 21. и 22. новембра о признавању диплома. Сагласност није постигнута о учешћу Приштине на регионалним скуповима, ни о прелазима.¹⁸⁵ На северу Косова је 28. новембра 2011. године поново дошло до оружаних сукоба између војника КФОР-а и Срба у селу Јагњеница и том приликом је повређено више десетина Срба и већи број војника КФОР-а, углавном немачких и аустријских, након чега се огласио и председник Борис Тадић који је позвао Србе да се склоне са барикада

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Огњен Прибићевић, „Србија између ЕУ, Косова и Метохије и предстојећих парламентарних избора“, *Српска политичка мисао*, год. 19. vol. 35, бр. 1, 2012, стр. 193.

¹⁸³ Милан Милошевић, „Ausweis, bitte“, Ibid.

¹⁸⁴ Биљана Митриновић, „Дијалог о Косову почиње у Бриселу“, *Политика*, 27. фебруар 2011.

¹⁸⁵ Милан Милошевић, „Ausweis, bitte“, Ibid.

и тако избегну даља сукобљавања са КФОР-ом.¹⁸⁶ Преговори који су почели 30. новембра већ су улазили у „кандидатски цајтнот“:¹⁸⁷ тадашњи комесар за проширење Штефан Филе (*Štefan Füle*) изјавио је да чека исход нове рунде дијалога Београда и Приштине да би послао писмо шефовима дипломатија земаља чланица ЕУ у вези са статусом кандидата за Србију. Након маратонских преговора Борка Стефановића и Едите Тахири о решавању питања административних прелаза, од 30. новембра до 2. децембра, постигнут је на крају договор о „интегрисаном управљању прелазима између Косова и централне Србије“.¹⁸⁸

Како указује Слободан Самарџић, да би се оставио утисак да није реч о међународним споразумима, бар не са српске стране, они су ступали на снагу преко владиних уредби. Све ове уредбе¹⁸⁹ биле су предмет оцене уставности на Уставном суду Србије на предлог посланичког клуба Демократске странке Србије. Суд је одговлачио са доношењем пресуда трпећи снажан политички притисак од стране власти, да би 2013. године прогласио правно ништавим уредбе о катастру и дипломама, а 2015. и уредбу поводом Споразума о контроли преласка административне линије.¹⁹⁰ Међутим, ни наредна а ниједна друга влада није применила ове пресуде.¹⁹¹ На пример, Влада Србије, на челу са премијером Ивицом

¹⁸⁶ Огњен Прибићевић, „Србија између ЕУ, Косова и Метохије и предстојећих парламентарних избора“, *Ibid.*, стр. 200.

¹⁸⁷ Милан Милошевић, „Ausweis, bitte“, *Ibid.*

¹⁸⁸ Премда је на енглеском, а и у терминологији ЕУ реч о границама (*Integrated border management – IBM*).

¹⁸⁹ Влада Републике Србије донела је четири уредбе и то: 1. Уредба о контроли преласка административне линије према Аутономној Покрајини Косово и Метохија; 2. Уредба о посебном начину обраде података садржаних у матичним књигама за подручје АП Косово и Метохија; 3. Уредба о посебном начину обраде података садржаних у катастру земљишта за АП Косово и Метохија; 4. Уредба о посебном начину признавања високошколских исправа и вредновања студијских програма универзитета са територије Аутономне Покрајине Косово и Метохија који не обављају делатности по прописима Републике Србије. Наведено према: Драган Петровић, „Бриселски споразум: једно виђење“, *Ibid.*, стр. 25.

¹⁹⁰ Слободан Самарџић, *Европска унија: систем у кризи: са студијом случаја о односима Србије и ЕУ*, *Ibid.*, стр. 341.

¹⁹¹ Слободан Самарџић, *Трагедија Косова и Метохије*, *Ibid.*, стр. 196–210.

Дачићем, инсистирала је на својој „међународној обавези“ да прихвати претходно постигнуте споразуме Стефановић–Тахири, што су домаћи стручњаци за уставно и међународно право оспоравали.¹⁹² На овом примеру се види још један парадокс европских интеграција Србије – уместо да тај процес јача институције и владавину права у земљи, он их је, напротив, слабио подређујући све процесу заокруживања независности Косова који је наметала ЕУ.

Упркос постизању претходно наведених споразума, то неће бити довољно за добијање статуса кандидата. Божидар Ђелић изјавио је да ће се политика притисака на Србију наставити до 9. децембра 2011. године и да нема места за претерани оптимизам, пошто су поједине земље одлучиле да један број услова који је постојао за почетак преговора за чланство у ЕУ важи и за добијање статуса кандидата: „Очекује се да се договоримо око регионалног представљања званичника са Косова. Има покушаја да се избаци Резолуција 1244 из назива под којим је Косово на пример укључено у ЦЕФТУ¹⁹³“.¹⁹⁴

Садржај услова који су постављени Србији може се уочити и из изјаве из августа 2011. године немачке канцеларке Ангеле Меркел током посете Београду да Србија не може да рачуна на добијање статуса кандидата све док не укине „паралелне структуре на северу Косова“.¹⁹⁵ Иако није тражила формално признање Косова, немачки захтеви су ишли ка суштинском признавању независности Косова у виду низа појединачних уступака – укидање паралелних институција на северу, пре свега правосуђа, укидање локалних самоуправа које финансира Београд, имплементацију постигнутих договора између Београда и Приштине, *de facto* признавање државних граница Косова, регионално представљање Косова без ознаке да се ради о протекторату Уједињених нација – или да замрзне процес европских интеграција.¹⁹⁶

¹⁹² Драган Петровић, „Бриселски споразум: једно виђење“, *Ibid.*, стр. 26–27.

¹⁹³ *Central European Free Trade Agreement – CEFTA*.

¹⁹⁴ Милан Милошевић, „Ausweis, bitte“, *Ibid.*

¹⁹⁵ Слободан Антонић, „О ‘дебриселизацији’ бирача: евроскептицизам у јавном мњењу Србије“, *Национални интерес*, IX, vol. 16, бр 1, 2013, стр. 87.

¹⁹⁶ Лидија Валтнер, „Сви успони и падови европског пута Србије“, *Ibid.*

Почетком децембра 2011. године у Савету ЕУ расправљало се о додељивању статуса кандидата Србији, али је преовладао тврд став Немачке по коме ЕУ не сме да се задовољи „минималним корацима“ које је Србија направила у смиривању тензија на Косову, иако се већина осталих министара залагала се да се Србији додели статус кандидата.¹⁹⁷ И у овој ситуацији су се могле чути идеје о својеврсним полу-подстицајима. Тако је, на пример, министар иностраних послова Аустрије Михаел Шпинделегер (*Michael Spindelegger*) најавио да ће предложити да се Србији додели „пробни статус кандидата“, који би онда био потврђен у марту 2012. године уколико до тада буду „спроведени споразуми са Косовом“, али овај предлог неће бити прихваћен.¹⁹⁸ Тако ће се у закључцима наћи став да Савет ЕУ поздравља напредак посебно око царина, универзитетских диплома, матичних књига, слободе кретања, катастарa и интегрисаног управљања границама и тражи се „видљиво и одрживо побољшање односа са Косовом“, уз пуно поштовање принципа инклузивне регионалне сарадње, пуно поштовање одредаба споразума о енергетској заједници, налажење решења за телекомуникације, наставак примене дотад постигнутих споразума и активна сарадња са ЕУЛЕКС-ом,¹⁹⁹ што ће потом потврдити и Европски савет. У истом дану када је потписан Уговор о приступању Хрватске ЕУ, Европски савет ће наложити Савету да прати да ли Србија наставља да показује „ кредибилну обавезаност“, да ли наставља да у доброј вери примењује споразуме постигнуте у дијалогу, укључујући онај о интегрисаном управљању границама, да ли је постигла споразум о инклузивној регионалној сарадњи и активно сарађивала да омогући ЕУЛЕКС-у и КФОР-у да извршавају своје мандате, како би на основу тога у фебруару 2012. године била донета одлука о додељивању статуса кандидата.²⁰⁰

¹⁹⁷ Милан Милошевић, „Ausweis, bitte“, Ibid.

¹⁹⁸ Ibid.

¹⁹⁹ Council of the European Union, *Council conclusions on enlargement and stabilisation and association process, Brussels, 5 December 2011*, 2011. Available from: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/126577.pdf, (Accessed 13 February 2023).

²⁰⁰ European Council, *European Council Conclusions*, EUCO 139/1/11 REV 1, 9 December 2011. Available from: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-139-2011-REV-1/en/pdf>, (Accessed 15 May 2023).

Преговори вођени почетком 2012. године између Београда и Приштине изричито су ишли у правцу укидања паралелних структура на северу Косова.²⁰¹ Услови ЕУ да се изврши фактичка интеграција Срба у „државни систем“ Косова, делимично су прихваћени осим за четири северне општине. Крајем фебруара 2012. постигнут је Споразум о регионалном представљању Косова (Косово* је једини назив који ће се користити у оквиру регионалне сарадње, а фуснота која ће се примењивати уз звездицу гласиће „Овај назив не прејудицира статус и у складу је са Резолуцијом 1244 и мишљењем Међународног суда правде о косовској декларацији о независности“).²⁰² Након постизања овог споразума, 1. марта 2012. Европски савет је донео одлуку да Србији додели статус кандидата за чланство у ЕУ²⁰³, на тај начин подстичући даљу кооперативност Београда у дијалогу са Приштином.

Ка отпочињању преговора о приступању Србије Европској унији: Дијалог Београд – Приштина у центру условљавања

Како оцењује Драган Ђукановић, Демократска странка ће период своје доминације у власти од 2008. до 2012. године завршити поприлично безличном концепцијом „четири стуба“ спољне политике, која је подразумевала у великој мери нереално утемељење спољнополитичке позиције Србије између водећих глобалних актера – ЕУ, САД, Руске Федерације и Народне Републике Кине.²⁰⁴ Политичко условљавање везано за сарадњу са Хашким трибуналом окончано је за време мандата ове Владе, али упркос томе почеће да слаби међународна подршка Демократској странци. Ђукановић указује да је својеврсна прекретница

²⁰¹ Слободан Антонић, „О 'дебриселизацији' бирача: евроскептицизам у јавном мњењу Србије“, *Ibid.*, стр. 87.

²⁰² РТВ, *Текст споразума Београда и Приштине*, 25. фебруар 2012. Доступно преко: https://rtv.rs/sk/politika/tekst-sporazuma-beograda-i-pristine_302491.html, (Приступљено 14. марта 2023).

²⁰³ European Council, *European Council 1/2 March 2012 Conclusions*, Brussels, 2 March 2012, Available from: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-4-2012-INIT/en/pdf>, (Accessed 15 March 2023).

²⁰⁴ Драган Ђукановић, „Спољнополитичко позиционирање Србије (СРЈ/СЦГ) од 1992. до 2015. године“, *Ibid.*, стр. 119.

уследила после већ споменуте посете Ангеле Меркел 2011. године, и изношења сета услова тадашњој власти који су се односили на „паралелне“ институције на северу Косова, као и могућности да мисија ЕУЛЕКС врши сва своја овлашћења северно од реке Ибар. Одговарајући на ове захтеве Председник Тадић је рекао да је Србија заинтересована да настави дијалог са Приштином, да жели да уважи став Немачке, али да не може да напусти свој народ на северу и укине његове институције.²⁰⁵ Након тога, међународна подршка коју је Демократска странка добијала кроз снажну потпору ЕУ, али и САД, почела је да слаби.²⁰⁶ Већ смо навели да је након отварања тзв. техничког дијалога између Београда и Приштине 2011. године и његових првобитних резултата, а након масовног незадовољства Срба са севера Косова дошло до блокада на административним прелазима Јариње и Брњак. На овом примеру се види зачарани круг дестабилизације Србије, што потом доводи до новог условљавања од стране земаља чланица ЕУ. Како објашњава Ђукановић, након што је тадашња београдска власт на одређени начин, према оценама водећих држава ЕУ, неадекватно реаговала на ова дешавања у вези са локалним протестима, дошло је до видног слабљења међународне потпоре. Незадовољни одговором, званичници ЕУ и њених земаља чланица почели су да траже партнере у представницима опозиције.²⁰⁷ Европска унија, а нарочито Немачка, биле су незадовољне непристајањем Демократске странке на интегрисање северног дела Косова у институције самопроглашене државе. За разлику од избора 2008. године када је ЕУ имала активну улогу, на изборима 2012. деловала је дискретније, прихватајући сарадњу са странкама које су заузеле проевропску позицију на прекомпонованој политичкој сцени Србије.

Наиме, у међувремену је дошло до промена на опозиционој сцени Србије. Како објашњава Милан Јовановић, до великих промена у страначком систему прво ће доћи формирањем Владе Демократске странке и Социјалистичке партије Србије 2008. године, а потом расцепом

²⁰⁵ Огњен Прибићевић, „Србија између ЕУ, Косова и Метохије и предстојећих парламентарних избора“, *Ibid.*, стр. 192.

²⁰⁶ Драган Ђукановић, „Спољнополитичко позиционирање Србије (СРП/СЦПГ) од 1992. до 2015. године“, *Ibid.*, стр. 120.

²⁰⁷ *Ibid.*

у Српској радикалној странци. Социјалисти су се после осам година вратили у власт и дошли у прилику да репозиционирају своје место на страначкој сцени, побољшају међународну репутацију, амортизују стигматизацију из деведесетих и тако зауставе вртоглави пад рејтинга. Расцепом Српске радикалне странке двадесетак њених посланика су формирали посебну посланичку групу која је прећутном подршком владајуће већине успела да сачува мандате и тако се институционализује као фракција која ће врло брзо прерасти у нову странку.²⁰⁸ Преласком социјалиста у проевропски блок и јасним позиционирањем новонастале Српске напредне странке за чланство Србије у ЕУ, за ЕУ је повећан број политички прихватљивих партнера у Србији. Како наводи Огњен Прибићевић, Томислав Николић и Александар Вучић су убрзо након посете Ангеле Меркел отпутовали у Брисел и тамо добили уверавања од комесара за проширење Филеа да ЕУ неће условљавати пријем Србије у Унију признањем Косова.²⁰⁹

На изборима 2012. године питање Косова и европских интеграција није доминирало у кампањи. Анализа Зорана Стојиљковића и Душана Спасојевића показује да, на супрот преобладавајуће центрифугалном политичком такмичењу које је било засновано на политици идентитета и великим питањима о Европи и Косову, након избора 2008. године преовладавају центрипеталне силе и *catch-all* тактике водећих странака. Тако се још пре избора у мају 2012. године код демократа јасније читавала политика „и Европа и Косово“, док је Српска напредна странка покушавала да умањи спомињање осетљивих вредносних питања и да на врх политичке агенде постави економске теме. Како објашњавају Стојиљковић и Спасојевић, основни тактички циљ у првим годинама постојања Српске напредне странке било је стварање дистанце ка радикалском наслеђу на начин који ће омогућити да се странка перципира као нешто ново, али при чему не би требало исећи све везе са овим бирачким телом. Услови и доминантне политичке теме погодовали су оваквој тактици, па је ова партија подржала померање

²⁰⁸ Милан Јовановић, „Парламентарни избори у Србији 2012. године – резултати и политичке последице“, *Српска политичка мисао*, год. 19. vol. 38, бр. 4, 2012, стр. 13–14.

²⁰⁹ Огњен Прибићевић, „Србија између ЕУ, Косова и Метохије и предстојећих парламентарних избора“, *ibid*, стр. 196.

фокуса политичке борбе са питања Косова и ЕУ ка економским темама. Ови аутори показују да је у кампањи на изборима 2012. године Српска напредна странка наступала из позиције „покрета незадовољних“ који обећава „радикални обрачун са корупцијом и организованим криминалом“ и значајно смањење субвенција, али и броја посланика, министарстава, агенција, завода и, генерално, државне администрације јер је „јавни сектор прегломазан и препун кадрова сада владајуће коалиције“, залажући се за штедњу у јавном сектору.²¹⁰ Другим речима, Српска напредна странка је градила подршку на општем, дифузном незадовољству грађана стањем у друштву и влашћу.²¹¹

На општим изборима у мају 2012. године Демократска странка је кажњена због дубоке економске, институционалне и социјалне кризе у којој се Србија налазила и губи своју дотадашњу огромну политичку моћ – Борис Тадић остаје без функције председника Србије, а на његово место долази Томислав Николић, председник Српске напредне странке. Демократе су, чак ако им се придодају и гласови Уједињених региона Србије, партије настале из Г17 који је на изборима 2008. године наступио под окриљем коалиције са Демократском странком, остале без подршке око 500.000 бирача.²¹² Као што смо напоменули, за разлику од избора 2008. године, ЕУ није имала тако активну улогу, већ је пре деловала из сенке отварајући врата новим потенцијалним партнерима, али је остало упамћено да је на сам дан другог круга председничких избора три сата пре затварања биралишта на сајту ЕУ објављено саопштење којим председник Европског савета Херман Ван Ромпј (Herman Van Rompuy) и председник Европске Комисије Хозе Мануел Барозо (José Manuel Barroso) честитају лидеру Српске напредне странке Томиславу Николићу на победи.²¹³ Из

²¹⁰ Зоран Стојиљковић, Душан Спасојевић, „Популистички Zeitgeist у ‘роевропској’ Србији“, *Политичка мисао*, год. 55, бр. 3, 2018, 104–128, стр. 111, 115.

²¹¹ Зоран Ђ. Славујевић, „Основне карактеристике изборне кампање 2012. године“, у: Славиша Орловић (Ур.), *Избори и формирање Владе у Србији 2012*, Факултет политичких наука, Београд, 2012, стр. 55.

²¹² Милан Јовановић, „Парламентарни избори у Србији 2012. године – резултати и политичке последице“, *Ibid.*, стр. 26.

²¹³ Б92, *Гаф ЕУ, честитка Николићу 3h раније*, 20. мај 2012. Доступно преко: https://www.b92.net/info/izbori2012/vesti.php?yyyy=2012&mm=05&dd=20&nav_id=610973, (Приступљено 12. фебруара 2023).

Брисела су стизале поруке да ЕУ нема фаворите када је реч о формирању будуће Владе Србије. Ипак, на састанку тадашњег директора за Русију, Источно суседство и Западни Балкан у Европској служби за спољно деловање Мирослава Лајчака са министром спољних послова Србије Вуком Јеремићем, пренета је порука да Брисел једино не гледа благоданом на могућност да владу формирају Демократска странка Србије, Српска напредна странка и социјалисти, јер би то онда значило заустављање евроинтеграција и да ЕУ жели да нова влада буде довољно јака како би преузела све обавезе претходне, а поготово оне везане за наставак дијалога са Приштином.²¹⁴ Ово је представљало још једну потврду да ће условљавање везано за Косово остати на врху приоритета.

Владу ће формирати Српска напредна странка, Социјалистичка партија Србије и странка Уједињени региони Србије. Ова влада, настојећи да добије датум за почетак преговора, наставља дијалог са Приштином уз посредовање Кетрин Ештон (*Catherine Ashton*), тадашње високе представнице ЕУ за спољне послове и безбедносну политику, и убрзо је дошло до прихватања Споразума о интегрисаном управљању границом, чиме је фактички успостављена гранична линија између Србије и Косова, а 19. априла 2013. године је потписан²¹⁵ Први споразум о принципима нормализације односа између Београда и Приштине (тзв. Бриселски споразум).²¹⁶ Њиме је Србија одустала од управљачких функција, и у четири општине на северу Косова и Метохије прихватила косовско законодавство у свим питањима Споразума (општинска самоуправа, судство, полиција), и обавезала се на пуну примену претходно закључених споразума (међусобно признавање универзитетских диплома, размена података из катастарских и матичних књига, функционисање ЦЕФТА споразума, управљање граничним прелазима, регионално представљање и сарадња). То је, до тада, био највећи искорак

²¹⁴ Блиц, *Брисел не жели владу СНС–ДСС*, 25. мај 2012. Доступно преко: https://www.b92.net/info/izbori2012/vesti.php?yyyy=2012&mm=05&dd=25&nav_id=612556, (Приступљено 12. фебруара 2023).

²¹⁵ Споразум су испред Републике Србије потписали тадашњи председник Владе Ивица Дачић и председник Владе самопроглашене Републике Косово Хашим Тачи.

²¹⁶ О критичкој оцени Бриселског споразума шире видети у: Драган Петровић, „Бриселски споразум: једно виђење“, *Ibid*.

према „нормализацији односа“ између Београда и Приштине²¹⁷, а усваја се и план за његово спровођење који је договорен маја 2013. године. И Бриселски споразум је био предмет испитивања његове уставности пред Уставним судом Србије, такође по предлогу посланичког клуба Демократске странке Србије, али је Суд, поново после дужег оклевања, у фебруару 2015. године донео одлуку да је реч о политичком а не правном документу, који као такав не подлеже поступању овог Суда.²¹⁸

Одмах након потписивања Бриселског споразума, већ 22. априла 2013. године Европска комисија је препоручила Савету ЕУ отварање преговора о приступању са Србијом. У јавности се могло чути да ће Берлин подржати одлуку да се у јуну утврди датум почетка преговора о пријему Србије само у случају да се укину српске институције на северу и да се одустане од поделе Косова.²¹⁹ Европски савет је 28. јуна 2013. године донео одлуку да се отворе приступни преговори са Србијом, те да прва међувладина конференција буде одржана најкасније у јануару 2014.²²⁰ Спремност на уступке у дијалогу са Приштином омогућили су Србији доношење одлуке о отпочињању преговора, али је сам почетак одложен јер је Србија морала да покаже да примењује Бриселски споразум. Како је преносила штампа, Немачка је за почетак преговора имала своје услове.²²¹ Примена Бриселског споразума је главни фактор од којег је зависило када ће Србија започети преговоре са ЕУ о чланству, а све очи биле су упрте у Немачку која је и до тада била најригорознија у погледу услова које Влада Србије мора да испуни. У септембру 2013. године чуло се да је један од услова Немачке то да се поглавље 35 о Косову отвори на самом почетку приступних преговора са Србијом. Функционер тада владајуће Демокришћанске странке Андреас Шокенхоф (*Andreas Schockenhoff*), у септембру 2013. године, изјавио да Србија још није спремна за почетак

²¹⁷ Јован Базић, Ева Курек Бујвид, Жарко Обрадовић, „Србија и изазови европских интеграција“, *Ibid.*, стр. 60–61.

²¹⁸ Слободан Самарџић, „Три могуће стратегије за Косово и Метохију“, *Безбедносни форум*, бр. 2, 2017. стр. 24–34.

²¹⁹ РТС, „Немачки кључ за датум?“, 7. фебруар 2013.

²²⁰ European Council, *European Council 27/28 June 2013 Conclusions*, Brussels, 28 June 2013. Available from: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-104-2013-REV-2/en/pdf>, (Accessed 13 February 2023).

²²¹ Лидија Валтнер, „Сви успони и падови европског пута Србије“, *Ibid.*

преговора оценивши да се спровођење Бриселског споразума одвија превише споро те да има још отворених питања које Србија и Косово треба да реше: „успостављање косовске полиције мора да буде у потпуности завршено до децембра“, а „реорганизација правосуђа је још у зачетку и драматично касни“.²²² Према дипломатским изворима, Немачка је чланицама ЕУ послала чак и незванични документ (*non-paper*) који је садржао девет или десет додатних услова које Србија треба да испуни пре почетка приступних преговора, а сви они су ишли у правцу много брже динамике потпуне нормализације односа са Косовом.²²³

Када је оцењено да је Србија испунила довољно постављених услова, одржана је међувладина конференција ЕУ и Србије у јануару 2014. године, што је протоколарно означило почетак преговора о приступању, али и обелоданило услов за Србију „да се трајно ангажује ради видног и одрживог побољшања њених односа са Косовом*, а овај процес треба постепено, до краја приступних преговора Србије, да доведе до свеобухватне нормализације односа у форми правно обавезујућег споразума“.²²⁴ Као и у случају потписивања ССП-а 2008. године, ЕУ заправо није учинила велики уступак јер ће прва преговарачка поглавља бити отворена тек готово две године касније, опет због незадовољства ЕУ применом Бриселског споразума.²²⁵ Тек након што је у августу 2015. године Београд, уз посредовање ЕУ, са Приштином закључио још четири споразума (о заједници српских општина, енергетици, телекомуникацијама и проходности митровачког моста),²²⁶ у децембру те године напредак ће

²²² РТС, *Шокенхоф: Србија још није испунила услове*, 19. септембар 2013. Доступно преко: <https://www.rts.rs/vesti/prenosimo/1398130/sokenhof-srbija-jos-nije-ispunila-uslove.html>, (Приступљено 11. априла 2023).

²²³ Душан Комарчевић, „Србија пред преговорима: Да ли ће Берлин имати нових услова“, Радио Слободна Европа, 20. септембар 2013.

²²⁴ “Conference on accession to the European Union – Serbia, Accession document: General EU Position, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Serbia to the European Union”, AD 1/14 LIMITE CONF-RS 1, Brussels, 21 January 2014.

²²⁵ Miloš Petrović, “EU Integration Process of Serbia: A Vicious Circle of High Politics?”, *Ibid.*, pp. 37–38.

²²⁶ Слободан Самарџић, *Европска унија: систем у кризи: са студијом случаја о односима Србије и ЕУ*, *Ibid.*, стр. 342; РТВ, „Потписани споразуми о ЗСО, енергетици, телекомуникацијама и мосту“, 25. август 2015.

бити оцењен као довољан и биће отворена прва преговарачка поглавља, поглавље 32 (Финансијска контрола) и 35 (Остала питања – у којима је кључно питање нормализације односа Београда и Приштине).

Србија и противречна улога Европске уније у процесу стабилизације и придруживања

Процес стабилизације и придруживања, као доминантан политички оквир ЕУ за регион Западног Балкана, подстакао је висока очекивања у погледу промена до којих ће довести, а ова висока очекивања су делом проистацала и из дотадашњег успеха трансформативне моћи ЕУ у посткомунистичким земљама.²²⁷ Недвосмислени успех политике проширења и деловања ЕУ у усмеравању транзиције земаља ЦИЕвропе подстакао је истраживања о улози ЕУ у односима са земљама које желе да постану њене чланице. Тако је развијен концепт трансформативне моћи ЕУ у односу на земље кандидате, истраживан је утицај на њихове политичке и економске реформе,²²⁸ као и механизми „европеизације“, односно утицаја ЕУ на домаће структуре земаља кандидата и њихове разлоге за повиновање условима које је ЕУ постављала.²²⁹ Зашто трансформативна моћ ЕУ није на Западном Балкану поновила свој успех и зашто Процес стабилизације и придруживања није оправдао висока

²²⁷ 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, pp. 293–307.

²²⁸ Heather Grabbe, *The EU’s Transformative power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, New York: Palgrave Macmillan, 2006.

²²⁹ 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. 661–79; Frank Schimmelfennig, “The International Promotion of Political Norms in Eastern Europe: a Qualitative Comparative Analysis”, Center for European Studies at Harvard University, Central and Eastern Europe Working Paper No. 61, 2005; Heather Grabbe, *The EU’s Transformative power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, *Ibid.*; Milada Vachudova, “Democratization in Postcommunist Europe: Illiberal Regimes and Integration after Communism”, Center for European Studies at Harvard University, Working Paper Series No. 139, 2006.

очекивања? Иако је то последица деловања више фактора, на пример споријег процеса трансформације самих земаља региона, замора од проширења итд., ми ћемо пажњу усмерити на вишезначну улогу саме ЕУ у овом процесу, улогу какву никада раније није имала. Ова улога доводила је до противречног деловања саме ЕУ, која је проистицала из онога на шта смо већ указали – доминације безбедносних интереса саме ЕУ у овом процесу. Чињеница да су безбедносни интереси били на врху политичке агенде, заједно са великим бројем (променљивих) услова и неконзистентним тумачењем њиховог испуњавања, учинили су да деловање ЕУ буде контроверзно.

Вишезначна улога ЕУ у региону: од гравитационе силе до протектора

Аутори указују на више фактора који су допринели да трансформација и европска интеграција земаља Западног Балкана буду успорени.²³⁰ Једна група фактора везана је за политичке и економске проблеме земаља региона: комунистичко наслеђе и изостајање раскида са комунистичком прошлошћу, слабе институције, а нарочито слаб правосудни систем и недовољно снажна борба против корупције и организованог криминала, проблеми које носе пост-конфликтна друштва, проблеми у сарадњи са Хашким трибуналом, феномен слабих држава.²³¹ На Западном Балкану раширена је појава спровођења парцијалних реформи, што ствара услове да једна група људи профитира као нето-добитник. У таквој ситуацији, „уместо да граде подршку напретку реформи, краткорочни добитници су често тежили да заробе економију у еквилибријуму парцијалних реформи која за њих производи концентрисане ренте, а намеће високе трошкове

²³⁰ Видети шире: Maja Kovačević, “In the Bermuda Triangle? The European Union’s Enlargement policy, Common Foreign and Security Policy and unfinished states in the Western Balkans”, *Serbian Political Thought* No 1, Vol. 3, 2011, pp. 21–38.

²³¹ Milenko Petrovic, “(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(2), 2009, pp. 39–58; Milada Vachudova, “Democratization in Postcommunist Europe: Illiberal Regimes and Integration after Communism”, *Ibid.*; Alina Mungiu-Pippidi, Wim van Meurs, Vladimir Gligorov, *Plan B – B for Balkans: State Building and Democratic Institutions in Southeastern Europe*, Berlin/Nijmegen/Vienna, 2007.

остатку друштва“.²³² Такође, реформе у овим земљама карактерише и чињеница да се ЕУ у њима суочава са „невољним реформаторима и опструкцијом транзиције“, а указује се и на структурне друштвено-економске препреке, политичко-културна наслеђа, као и на одсуство политичке воље.²³³

Ипак, анализа Миленка Петровића, који је поредио индексе демократије организације *Freedom House* у периоду 1999–2008. године, показује да су само са делимичним изузетком Македоније у погледу њене политичке стабилности, све земље региона успеле да у релативно кратком периоду значајно убрзају своју политичку и економску трансформацију, те да је значајније присуство ЕУ у региону, а нарочито кроз условљену техничку и финансијску помоћ, дало снажне и брзе резултате као и другде у посткомунистичкој Источној Европи.²³⁴ На пример, 2007. године у погледу економских и политичких реформи, земље Западног Балкана нису много заостајале за Бугарском и Румунијом које су постале чланице ЕУ.²³⁵ Милада Вахудова (*Milada Vachudova*) наводи да је ЕУ као „гравитациона сила“ значајно утицала на јачање либералних снага у земљама на Западном Балкану путем четири механизма: стварајући фокалну тачку за сарадњу проевропских партија у земљи, пружајући подстицаје за прилагођавање политичких агенди партија које се оријентишу ка ЕУ, коришћењем условљавања и делујући кроз кредибилно обавезивање на реформе јер је свакој наредној влади теже да направи заокрет од договорене агенде.²³⁶ Међутим, напредак у процесу политичке и економске транзиције није био довољан за испуњавање свих услова које је ЕУ постављала. Западни Балкан је као пост-конфликтни регион био и остао под снажним утицајем

²³² Joel S. Hellman, “Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transition”, *World Politics*, Vol. 50, No. 2 (Jan 1998), pp. 203–234, p. 205.

²³³ Alina Mungiu-Pippidi, Wim van Meurs, Vladimir Gligorov, *Plan B – B for Balkans: State Building and Democratic Institutions in Southeastern Europe*, *Ibid.*, pp. 5, 13.

²³⁴ Milenko Petrovic, “(What about) the Further Enlargement of the EU? In between European Enlargement Fatigue and Balkan Instability Challenges”, *Ibid.*, pp. 43–44.

²³⁵ Alina Mungiu-Pippidi, Wim van Meurs, Vladimir Gligorov, *Plan B – B for Balkans: State Building and Democratic Institutions in Southeastern Europe*, *Ibid.*, p. 57.

²³⁶ Milada Vachudova, “Democratization in Postcommunist Europe: Illiberal Regimes and Integration after Communism”, *Ibid.*, p. 3.

деловања заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ. У том смислу, овај регион представља јединствен пример деловања ЕУ у њеној новијој историји, а како бисмо испитали конзистентност поступања ЕУ у односу на Србију, упоредићемо га са поступањем у другим земљама региона.

На Западном Балкану ЕУ је више него игде другде умешана у процесе изградње држава и то у контексту доминације стабилности на њеној политичкој агенди. Као претежно вишенационалне државе, већина земаља ЗБ је суочена са проблемима у односима националних заједница, проблемима који су доводили или доводе у питање уставно уређење ових држава. Већ на самом почетку Процеса стабилизације и придруживања ЕУ је наступала као посредник, монитор и повремено арбитар у процесима који су мењали уставну организацију постојећих и доводили до настанка нових држава. Флоријан Бибер (*Florian Bieber*) разликује три типа спољне изградње држава која су примењивана на Западном Балкану, а у којима је од почетка 2000-их ЕУ постепено заузимала централну улогу. Први тип чини директна интервенција којом се уобличава структура државе и то стварањем нових институција, као и наметањем закона и других аката што би иначе требало да чине домаћи актери. Други облик се спроводи принудом и строгим надзирањем од стране оних који граде државу – у овом случају међународни актери не намећу сами законе, али врше притисак на домаће актере да следе агенду изградње државе која је спољно дефинисана. У трећем облику, условљавање као механизам проширења ЕУ се трансформише у пројекте изградње држава. Према Биберу, први тип је био карактеристичан за улогу међународних актера у БиХ и на Косову, други је примењен у Македонији, Државној заједници Србија и Црна Гора, а последњих година и у БиХ и на Косову.²³⁷ Свакако најкарактеристичнији пример трећег типа интервенционизма је Србија, за коју је нормализација односа са Косовом постала услов за приступање ЕУ.

Сетимо се да је прва земља Западног Балкана која је потписала ССП 2001. године била Македонија, која ни издалека није испуњавала услове за потписивање овог споразума, али је била награђена за пристанак на међународно (и ЕУ) посредовање у додели широке територијалне и функционалне аутономије као одговора на оружану побуну албанске

²³⁷ Florian Bieber, "Building Impossible States? State-Building Strategies and EU Membership in the Western Balkans", *ibid.*, pp. 1790–1791.

мањине.²³⁸ Лидери ЕУ су постизање Охридског споразума и његову примену означили као кључни предуслов перспективе чланства у ЕУ за Македонију.²³⁹ Ту није био крај ангажману ЕУ у Македонији у првим годинама Процеса стабилизације и придруживања. У марту 2003. године ЕУ је први пут у историји покренула војну операцију у оквиру своје заједничке безбедносне и одбрамбене политике – операцију Конкордија (*Concordia*), која је преузела мисију од НАТО с циљем да се одржи видно војно присуство на терену и ојача стабилност. Након завршетка операције Конкордија, у Македонију је у децембру 2003. године упућена полицијска мисија ЕУ (*EUPOI Proxima*) која ће трајати две године. Ова мисија је представљала компромисно решење: Влада Македоније је хтела да операција Конкордија буде окончана јер је сматрала да присуство међународних мировних снага стигматизује земљу, док је албанска заједница захтевала видљиво безбедносно присуство у земљи.²⁴⁰

Парадоксално, заустављени грађански рат у Македонији и потписивање ССП-а нису у првој деценији 21. века довели до пуне политичке стабилизације нити до унапређења процеса демократизације – као што смо напоменули, за разлику од осталих земаља ЗБ Македонија је бележила стагнацију у погледу процеса демократизације у периоду 1999–2008. године. Када је Македонија поднела кандидатуру за чланство у ЕУ, у марту 2004. године, био је то први пут да кандидатуру подноси земља са полицијском мисијом ЕУ на својој територији.²⁴¹ Неколико година након постизања Охридског споразума и потписивања ССП-а у Македонији је повремено долазило до избијања насиља, што је стварало бојазан од обнављања сукоба.²⁴² Охридски споразум је у македонској

²³⁸ Milenko Petrovic, "(What about) the Further Enlargement of the EU? In between European Enlargement Fatigue and Balkan Instability Challenges", *Ibid.*, p. 44.

²³⁹ Zoran Ilievski, Dane Taleski, "Was the EU's Role in Conflict Management in Macedonia a Success?", *Ethnopolitics*, Vol. 8, No. 3, 2009, pp. 355–367.

²⁴⁰ Isabelle Ioannides, "Police Mission in Macedonia", in: Michael Emerson, Eva Gross (Eds.), *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*, CEPS, Brussels, 2007, p. 92.

²⁴¹ Dimitar Bechev, "Between Enlargement and CFSP: the EU and the Western Balkans", Paper prepared for the LSE European Foreign Policy conference, 2–3 June 2004, London School of Economics.

²⁴² Roberto Belloni, "European integration and the Western Balkans: lessons, prospects and obstacles", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 11, No. 3, September 2009, p. 330.

националној заједници и даље доживљаван као контроверзан, док су политичка кретања повремено доводила до јачања ревизионистичких ставова у односу на Споразум.²⁴³

Искушења која овај регион представља за спољну и безбедносну политику ЕУ трају од почетка 1990-их година, када су бројни напори ЕУ да спречи ратове у бившој Југославији често били амбивалентни и конфузни, и у више наврата доводили до потпуног заокрета у политици саме ЕУ.²⁴⁴ У случају бивше Југославије, ЕУ је у року од мање од годину дана направила потпуну промену: од подршке опстанку југословенске државе почетком 1991. године до објаве да ће признати независност Словеније и Хрватске крајем те исте године.²⁴⁵ Као што смо показали, потпуни заокрет је направљен и у случају Савезне Републике Југославије: од ЕУ посредовања 2002. године у постизању новог уставног уређења двочлане заједнице Србије и Црне Горе и гарантовања да ово редефинисање неће успорити напредак земље у процесу европских интеграција, до надзирања процеса спровођења референдума у Црној Гори четири године касније. Управо је по питању нефункционалности Савезна Република Југославија постала предмет безбедносног интереса ЕУ, а у Процесу стабилизације и придруживања су потом преговори условљавани унутрашњом хармонизацијом која никада неће успети. Потом је ЕУ интензивно радила на успостављању стандарда за одржавање референдума, чији би резултати били прихватљиви политичким партијама у Црној Гори, као и међународној заједници, и одмах након одржавања референдума признала је резултате и позвала своје чланице да признају ову државу.

Противречност између безбедносне политике ЕУ (која је 2002. године процењивала да би независност Црне Горе била прерана имајући у виду њену унутрашњу нестабилност и могући ефекат на Косово, што је само

²⁴³ Aleksandar Matovski, "Macedonia after Bucharest: avoiding another European failure in the Balkans", European Union Institute for Security Studies, *ISS Opinion*, 13 June 2008.

²⁴⁴ Milenko Petrovic, "(What about) the Further Enlargement of the EU? In between European Enlargement Fatigue and Balkan Instability Challenges", *Ibid.*, p. 52.

²⁴⁵ Duško Lopandić, "The European Community and the Yugoslav Crisis (1989–1992): Some Issues of International Law", *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, No. 3, 1994, pp. 311–349.

водило ка припреми правог тренутка) и Процеса стабилизације и придруживања који је тражио функционалност, довела је до четири године саботирања редефинисања уставног поретка Заједнице Србије и Црне Горе. Услови из Процеса стабилизације и придруживања нису деловали, јер је било очигледно да је ЕУ стратешко деловање било мотивисано сопственим безбедносним проценама, а Црна Гора је знала да само одлажу њену независност.²⁴⁶ У случају Косова, мишљења се разликују у погледу тога да ли је ЕУ направила заокрет у својој политици, или је од почетка прихватала независност Косова као неизбежно решење.²⁴⁷

За разлику од Државне заједнице Србија и Црна Гора, у БиХ је примењивана политика јачања централних институција као неопходног услова за придруживање и приступање ове земље ЕУ. Функционалност једне државе је свакако нормативан услов придруживања/приступања ЕУ, али наметање одређених институционалних (још мање уставних) решења у БиХ нема нормативно оправдање, с обзиром на то да сама ЕУ представља скуп различитих националних устројстава, од централизованих као што је француско, до крајње децентрализованог као што је белгијско. Уз то, ЕУ у процесу придруживања/приступања спроводи не само изградњу институција него и изградњу држава које проглашава потенцијалним чланицама, што је довело до конфузије њених улога: од актера који условљавањем утиче на процес економских и политичких реформи, ЕУ постаје протектор који треба да оцењује сопствени успех у стварању функционалних држава. Европска унија је почела да преузима значајнију улогу у БиХ већ почетком 2000. године објављујући услове које ова земља треба да испуни у оквиру Процеса стабилизације и

²⁴⁶ Videti šire: Maurizio Massari, "Do All Roads Lead to Brussels? Analysis of the Different Trajectories of Croatia, Serbia-Montenegro and Bosnia-Herzegovina", *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 18, No. 2, July 2005, pp. 259–273; Gergana Noutcheva, "Fake, Partial and Imposed Compliance: The limits of the EU's Normative Power in the Western Balkans", *Ibid.*

²⁴⁷ Видети, на пример: James Ker-Lindsay, "From autonomy to independence: the evolution of international thinking on Kosovo, 1998–2005", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 11, No. 2, June 2009, pp. 141–156; Selver B. Sahin, "The use of 'exceptionalism' argument in Kosovo: an analysis of the rationalization of external interference in the conflict", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 11, No. 2, September 2009, pp. 235–255.

придруживања. Према анализи Дејвида Чендлера (*David Chandler*), то је био почетак заокрета од управљања путем тумачења Дејтонског споразума од стране Високог представника, ка управљању које је требало да буде легитимизовано захтевима које треба испунити у процесу европске интеграције.²⁴⁸

Убрзо ће деловање ЕУ у БиХ имати више компоненти: Процес стабилизације и придруживања, полицијску мисију, војну операцију и Специјалног представника ЕУ. Полицијска мисија (*European Union Police Mission – EUPM*), покренута у јануару 2003. године, прва је полицијска мисија у историји заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Ова мисија је наследила међународне полицијске снаге УН-а (*UN's International Police Task Force*), и са различитим мандатима и бројношћу која је варирала трајаће до јуна 2012. године. Војна операција ЕУФОР Алтеа (*EUFOR Althea*) биће покренута у децембру 2004. године како би наследила дотадашњу НАТО операцију (*NATO Stabilization Force – SFOR*). У време покретања, са снагама од 7.000 људи, била је највећа војна операција коју је ЕУ покренула, а до данас, иако знатно смањеног обима, остала је најдужа војна операција коју ЕУ спроводи. Најзад, ЕУ је у БиХ деловала и путем Специјалног представника који је именован у марту 2002. године, а од маја 2002. током више од девет година Специјални представник ЕУ истовремено ће бити и Високи представник.²⁴⁹ Први специјални представник који је вршио обе функције, Педи Ешдаун (*Paddy Ashdown*), остаће упамћен, између осталог, и по томе што је само у једном дану у јуну 2004. године разрешио 59 функционера Републике Српске.²⁵⁰ Поред права да разрешава дужности, Високи представник има права и да директно намеће прописе. Па ипак, Европска унија се дистанцирала од сваке одговорности, упркос утицају који је вршила у БиХ путем ових

²⁴⁸ David Chandler, "State-Building in Bosnia: The Limits of 'Informal Trusteeship'", *International Journal of Peace Studies*, Vol. 11, No. 1, 2006, p. 28.

²⁴⁹ Srdjan Blagovcanin, *The EU as state builder in the process of European integration – the case of Bosnia and Herzegovina*, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo, 2016, p. 28.

²⁵⁰ Goran Tirak, "The Bosnian Hiatus: A Story of Misinterpretations", *CEPS Policy Brief*, No. 219/November 2010, p. 4; Александар Стојановић, „Функционери које је смијенио Педи Ешдаун не вјерују да ће икада дочекати правду: Битку против ОХР-а водили сами и изгубили“, Глас Српске, 30. јун 2021.

механизма. Овако снажна улога међународних управљача свакако је умањивала демократичност политичког условљавања ЕУ. При томе, сетимо се да је један од услова за Србију, у Стратегији условљавања из 1997. године, био да покаже да врши кредибилан притисак на босанске Србе да сарађују на изградњи институција, што је чинило да улога ЕУ у изградњи БиХ директно производи условљавање за Србију.

Видели смо да су врло често доминирали безбедносни разлози који су утицали на избор критеријума и ток условљавања у Процесу стабилизације и придруживања који је постао део политике проширења. Утицај безбедносних интереса на политику проширења није новина – наведимо само пар примера: интереси геополитичке стабилизације (али и одржавања равнотеже снага унутар саме ЕУ након уједињења Немачке) утицали су на уобличавање политике према земљама ЦИЕ након пада Берлинског зида, а одлука да се отпочну преговори о приступању са Бугарском и Румунијом била је награда за њихову подршку НАТО интервенцији на Косову.²⁵¹ Али, један од разлога смањеног успеха Процеса стабилизације и придруживања лежи у „двостукиим циљевима ЕУ у региону – прво стабилност па потом интеграција“.²⁵² Нема сумње да европска интеграција Западног Балкана може значајно да допринесе стабилизацији региона. Међутим, овде се јавља проблем – ко како тумачи стабилизацију, што доводи не само до различитих већ и директно супротстављених циљева. За ЕУ стабилност може означавати све што спречава прилив избеглица или пораст илегалне трговине на њеним границама,²⁵³ док за земље Западног Балкана интерпретација стабилности од стране ЕУ може доводити у питање њихов територијални интегритет, као за Србију у случају Косова, на пример. Тежња ЕУ за остваривањем безбедносних циљева у региону, пре свега кроз постизање стабилности, имала је утицај на проглашење независности Црне Горе и настојање већине земаља чланица ЕУ да Косово постане међународно призната држава. Улога ЕУ у

²⁵¹ Ulrich Sedelmeier, “Eastern Enlargement: Towards a European EU?”, in: Helen Wallace, William Wallace, Mark A. Pollack (Eds.) *Policy Making in the European Union*, Oxford University Press, 2005, pp. 401–428.

²⁵² Arolda Elbasani, “EU enlargement in the Western Balkans: strategies of borrowing and inventing”, *Ibid.*, p. 299.

²⁵³ *Ibid.*, p. 301.

овом процесу производи нове услове за регион – тако је у случају Србије настао додатни услов да „нормализује“ односе са Косовом пре учлањења у ЕУ. И заиста, показало се да је након што је Србија испунила услов пуне сарадње са Хашким трибуналом 2011. године, условљавање у вези са Косовом доминирало у односима ЕУ и Србије.

Иако значај безбедносних интереса ЕУ за политику проширења није новина, оно што је у случају Западног Балкана другачије јесте чињеница да је ЕУ много више него у претходним проширењима била инволвирана и у унутрашњи политички процес земаља потенцијалних кандидата (проглашење независности Косова, међунационални односи и институционална реорганизација у БиХ, политичка сарадња националних заједница у Македонији), а често и сама задужена да осигура безбедност и владавину права на тим истим територијама (Македонија, Косово, БиХ). Поред тога, ЕУ је користила политику условљавања и да би утицала на исходе избора, као што смо показали на примеру избора у Србији 2008. године када је одлука о отпочињању дијалога о визној либерализацији донета три дана пре председничких избора, што је помогло проевропском кандидату Борису Тадићу да победи. Потом је у априлу исте године, како би утицала на исход парламентарних избора након проглашења независности Косова и његовог брзог признања од стране већине земаља чланица, ЕУ пристала да потпише ССП са Србијом, иако Србија у том тренутку није била испунила задати услов у погледу сарадње са Хашким трибуналом.²⁵⁴ Свакако, и у самој ЕУ пружање извесне врсте помоћи влада земаља чланица једних другима у изборним периодима није реткост,²⁵⁵ али се на Западном Балкану ради о упливу који постаје свеобухватан: од утицаја на исход изборног процеса, политичких и економских реформи, до питања државности, суверенитета и територијалног интегритета.

Ову сложену улогу ЕУ на Западном Балкану Димитар Бечев (*Dimitar Bechev*) сликовито описује на следећи начин:

²⁵⁴ 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, December 2008, p. 374.

²⁵⁵ Видети шире: Helen Wallace, “The Council: An Institutional Chameleon?”, *Governance*, Vol. 15, No. 3, July 2002, pp. 325–344.

„Са једне стране, ЕУ је задужена за спречавање сукоба и стабилизацију, па чак и потпуну изградњу, етнички подељених и политички нестабилних држава и територија у региону. Она посредује у постизању мировних споразума и намеће уставне повеле, води градове, директно управља економијама, шаље мировне снаге и полицајце. Са друге стране, Унија управља претприступним процесом усмереним на свеобухватну примену правног и регулаторног оквира у функционалним областима, као што су трговина, фискално управљање, заштита потрошача, политика конкуренције, и сл.“²⁵⁶

Додајмо и улогу ЕУ као посредника и помагача у прављењу (пост)изборних савеза као што је то, поред већ поменутог случаја у Србији 2012. године, био и случај деловања Канцеларије Високог представника у стварању Савеза за промене у БиХ 2000. године, који ће се ипак распасти 2002.²⁵⁷

ЕУ – нормативна сила на Западном Балкану?

Темељ трансформативног утицаја ЕУ на земље кандидате је раније представљао принцип да је она од њих тражила оно што је и сама испуњавала. У случају Западног Балкана поставља се питање да ли је деловање ЕУ мотивисано ширењем њених норми и универзалним вредностима, или пре свега остваривањем сопствених безбедносних интереса у региону. Ово питање је значајно јер се већ неколико деценија о ЕУ говори као о цивилној, сили меке моћи, нормативној сили,²⁵⁸ као актеру спољне политике који – било због уверења или зато што нема моћ

²⁵⁶ Dimitar Bechev, “Between Enlargement and CFSP: the EU and the Western Balkans”, *Ibid.*, p. 2.

²⁵⁷ Milada Vachudova, “Democratization in Postcommunist Europe: Illiberal Regimes and Integration after Communism”, *Ibid.*, p. 27.

²⁵⁸ Ian Manners, “Normative Power Europe: A contradiction in terms?” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 20, No.2, 2002, pp. 235–258; Ian Manners, “Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads”, *Journal of European Public Policy*, 13:2, March 2006, pp. 182–199; Helene Sjursen, “What kind of power?”, *Journal of European Public Policy*, 13:2, March 2006, pp. 169–181; Дејана Вукасовић, „Европска унија као актер у међународним односима: моћ дискурса“, *Политичка ревија* бр. 04, (XXX)XXI vol. 70, 2021, стр. 11–34.

да делује другачије – има за циљ уобличавање, усађивање и ширење правила и вредности у међународним односима без примене средстава принуде, најчешће кроз уговорне односе које склапа са трећим странама. Европска унија, као „пост-национална нормативна сила за 21. век“,²⁵⁹ за разлику од држава, своју спољну политику представља не као политику која се заснива на равнотежи моћи и логици „нултог збира“, већ ону која делује у уверењу да су сарадња и јачање трећих земаља најбољи начини за остварење интереса саме ЕУ.²⁶⁰

Овај концепт је критикован као израз либерално-идеалистичког виђења ЕУ као новог и јединствено бенигног у међународним односима. Томас Диез (*Thomas Diez*) указује да овај концепт представља „дискурзивну конструкцију пре него објективну чињеницу и да ‘моћ нормативне моћи Европе’ лежи у идентитету који пружа Европској унији и променама које намеће другима, делимично кроз свој статус хегемона“.²⁶¹ Адријан Хајд-Прајс (*Adrian Hyde-Price*) сматра да ЕУ не делује као нормативна сила, већ „служи као инструмент колективне хегемоније тако што уобличава своје окружење користећи моћ на више начина: политичко партнерство или остракизам; економски штап и шаргарепа; перспектива чланства или претња искључивањем“, а да делује као „цивилизацијска сила“ само у смислу да је њене најмоћније земље чланице користе како би своје заједничке вредности и норме наметнуле посткомунистичком истоку.²⁶²

Упркос критикама, Европска унија сама себе промовише као нормативну силу. Широка нормативна основа саме ЕУ је током претходних готово 70 година развијана кроз низ декларација, уговора, политика, критеријума и услова.²⁶³ И у Лисабонском уговору се одређује

²⁵⁹ Ian Manners, “Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads”, *Ibid.*, p. 182.

²⁶⁰ Nathalie Tocci, “Profiling Normative Foreign Policy: The European Union and its Global Partners”, in: Nathalie Tocci, (Ed.), *Who is a Normative Foreign Policy Actor? The European Union and its Global Partners*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2008, pp. 1–23.

²⁶¹ Thomas Diez, Michelle Pace, “Normative Power Europe and Conflict Transformation”, in: Richard G. Whitman (Ed.), *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives*, Palgrave Macmillan, 2011, pp. 210–225, p. 210.

²⁶² Adrian Hyde-Price, “‘Normative’ power Europe: a realist critique”, *Journal of European Public Policy*, 13:2, March 2006, pp. 217–234, p. 227.

²⁶³ Ian Manners, “Normative Power Europe: A contradiction in terms?”, *Ibid.*, p. 242.

да ће „деловање Уније на међународној сцени бити вођено принципима који су инспирисали њен настанак, развој и проширење и које ће настојати да унапреди у читавом свету: демократији, владавини права, универзалности и недељивости људских права и основних слобода, поштовању људског достојанства, принципима једнакости и солидарности, као и поштовању принципа Повеље Уједињених нација и међународног права“.²⁶⁴ Како истиче Јан Манерс (*Ian Manners*), који је и развио концепт ЕУ као нормативне силе, потврда и развијање сопствених норми је оно што Европској унији омогућује да себе представља и легитимизује као нешто више од пуког збира својих саставних делова, а концепт нормативне моћи сугерише не само да је ЕУ изграђена на нормативној основи, већ и да је то предиспонира да делује на нормативан начин у светској политици.²⁶⁵ Према овом концепту, за разлику од цивилне или војне моћи, нормативни облик моћи је „моћ над мишљењем“, а нормативна моћ је способност да се обликују концепције нормалног у међународним односима.²⁶⁶

У анализи деловања ЕУ као нормативног актера, Натали Точи (*Nathalie Tocci*) указује да, иако појам нормативног може бити подложен субјективном тумачењу у којем би сваки јачи међународни актер утицао на одређивање и уобличавање „норме“ у међународним односима, то се може избећи подвргавањем сету стандарда који су општеприхваћени и у највећој могућој мери легитимни. Она их одређује као нормативне циљеве, нормативна средства и нормативни резултат/утицај (*impact*). Различите комбинације прве две наведене варијабле (уз сву сложеност њиховог одређивања у сваком конкретном случају) доводе до различитих типова спољне политике: нормативног, реалполитичког, империјалног и *status quo* типа. Нормативни тип спољне политике карактеришу и нормативни циљеви и нормативна средства. Овакав тип своје деловање у спољној политици оправдава циљевима који су усмерени на јачање међународног права и институција и промовише права и обавезе

²⁶⁴ “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the European Union, OJ C 326*, Ibid, Title V, Article 21.

²⁶⁵ Ian Manners, “Normative Power Europe: A contradiction in terms?”, Ibid., pp. 244, 252.

²⁶⁶ Ibid., p. 239.

утврђене међународним правом. Супротан тип представља реалполитику (не-нормативни циљеви, не-нормативна средства) која за циљ има поседовање (територије, пресудног утицаја, или било чега другог чему придаје вредност и такмичи се са другима у поседовању/дељењу те вредности), и овај циљ остварује користећи сва средства која су јој на располагању (укључујући и средства принуде), без обзира на унутрашње или међународне правне обавезе. Империјални тип спољне политике тврди да следи нормативне циљеве, али на начин који не обавезује њу саму (декларативно нормативни циљеви, не-нормативна средства). Уместо да се потчини међународном праву и мултилатералним правним оквирима, овај тип користи средства која су му на располагању како би наметнуо нове норме, чак и ако би то значило кршење међународног права. Оваква спољна политика крши постојећа правила, спречава усвајање нових или намеће стварање оних која ће најбоље сужити њеним интересима. И, најзад, могуће је профилисати *status quo* тип спољне политике. У овом случају циљеви су не-нормативни у смислу да актер не тежи да унапређује међународно право и институције, али поштује постојеће, дакле користи нормативна средства. Када је о резултатима реч, они могу бити очекивани или неочекивани: очекиван је онај у којем постигнути резултат одражава циљ, без обзира да ли је циљ био нормативан или не, док у случају неочекиваног, резултат није нормативан иако је циљ то био.²⁶⁷

Примена ових критеријума на праксу показала је да је спољна политика ЕУ, упркос нормативном самоодређењу, у различитим деловима света и у различитим временским периодима имала „драматично различите облике“.²⁶⁸ Анализа Гергане Нутчеве показује да је политика проширења у периоду 1989–2007. била нормативна у свим својим елементима.²⁶⁹ Основу политике проширења у том периоду чинили су нормативни циљеви демократизације и економске

²⁶⁷ Nathalie Tocci, “Profiling Normative Foreign Policy: The European Union and its Global Partners”, *Ibid.*

²⁶⁸ *Ibid.*, p. 25.

²⁶⁹ Gergana Noutcheva, “Enlargement policy towards Central and Eastern Europe 1989–2007: Normative Intended”, in: Nathalie Tocci, (Ed.), *Who is a Normative Foreign Policy Actor? The European Union and its Global Partners*, *Ibid.*, pp. 26–31.

модернизације кроз усидрење посткомунистичких земаља ЦИЕ у западни модел политичког плурализма и економског либерализма, успешно остварујући нормативне резултате. На ЗБ је ситуација другачија, што у њеној анализи према истом моделу показује пример Косова.²⁷⁰ Сложено уплитање ЕУ у случај Косова имало је за декларативни циљ мирно одређење његовог коначног статуса кроз постизање трајног решења. Упркос декларативним нормативним циљевима, међународно деловање, чији је ЕУ део, у случају Косова је одступало од међународних правних норми и мултилатералних оквира. Већ су многе земље чланице ЕУ подржале или учествовале у НАТО бомбардовању Савезне Републике Југославије 1999. године, без одобрења Савета безбедности Уједињених нација. ЕУ је учествовала у постепеном процесу легитимизације независности као исхода, и припремала покретање операције на Косову у оквиру заједничке безбедносне и одбрамбене политике, без изричитог овлашћења УН, широко тумачећи Резолуцију УН 1244. Најзад, многе земље чланице ЕУ су признале Косово, иако се ЕУ формално изјашњавала као статусно неутрална. Да ни саветодавно мишљење Међународног суда у Хагу из 2010. године о проглашењу независности Косова не може да дâ међународноправни легимитет овом процесу, показује и инсистирање ЕУ да је реч о *sui generis* случају који не може бити примењен као правило. Проглашавајући наводну јединственост случаја Косова, ЕУ је спроводила селективну примену нових „правила“. Тако је ЕУ у случају Косова користила средства која нису била у складу са њеним прокламованим нормативним циљевима подршке међународном правном поретку. У том контексту, ефекти њене спољне политике испољавају се као империјални или хегемонистички.²⁷¹

Упркос чињеници да „у овом региону кредибилитет ЕУ као спољнополитичког актера највише може бити угрожен“,²⁷² Унија наставља да прави грешке. Грешка са улогом коју је ЕУ прихватила да игра у случају

²⁷⁰ Gergana Noutcheva, G., "Policies towards Kosovo, 1999–2007: Imperialistic Intended", in: Nathalie Tocci, (Ed.), *Who is a Normative Foreign Policy Actor? The European Union and its Global Partners*, Ibid., pp. 46–52.

²⁷¹ Ibid.

²⁷² Milada Vachudova, "Democratization in Postcommunist Europe: Illiberal Regimes and Integration after Communism", Ibid., p. 8.

Косова је тим већа што она, као заједница која почива на владавини права, нарушава правне норме на територији кандидата за чланство, и истовремено кроз процес проширења тражи од тог кандидата да испуњава правне норме постављене од стране ЕУ. Овакво деловање ЕУ је само наставак недоследне спољне политике за коју већ две деценије Западни Балкан представља велико искушење. Први пут у својој историји ЕУ директно учествује у настанку своје, како је сама означава, потенцијалне чланице и то на територији потенцијалне чланице. Све ово довело је до опште конфузије: ко кога признаје и у којим границама на Западном Балкану?

Контроверзно деловање ЕУ у вези са Косовом види се из више углова. На пример, већ крајем фебруара 2008. године у Бечу је формирана Међународна управљачка група (*International Steering Group – ISG*), састављена од петнаест земаља,²⁷³ за спровођење Ахтисаријевог плана. Чланице ове групе одлучиле су да Питер Фејт, иначе специјални представник ЕУ на Косову (*EU Special Representative – EUSR*), буде истовремено и међународни цивилни представник на Косову (*International Civilian Representative – ICR*). Он се тако налазио на челу Међународне цивилне канцеларије (*International Civil Office*) која није имала овлашћење од стране УН, већ је одговарао Међународној управљачкој групи земаља које су подржале једнострано проглашену независност Косова. Ова двострука улога, која ће трајати до маја 2011. године, илуструје противречну улогу ЕУ. Наводно „статусно неутрални“ специјални представник Европске уније је истовремено био и „статусно позитиван“ међународни цивилни представник. Поред тога, дипломатски ћорскокак са правним статусом ЕУЛЕКС-а довео је до практично два паралелна ланца командовања: уместо да, како је било замишљено, шеф ЕУЛЕКС-а подноси извештаје међународном цивилном представнику а он потом Савету безбедности УН, у пракси је шеф ЕУЛЕКС-а извештаје подносио Савету ЕУ, а међународни цивилни представник Савету ЕУ и Међународној управљачкој групи.²⁷⁴

²⁷³ Чине је пет земаља Контакт групе – САД, Велика Британија, Француска, Немачка, Италија, као и Аустрија, Чешка, Шведска, Турска, Финска, Белгија, Данска, Мађарска, Словенија и Швајцарска.

²⁷⁴ Dimitris Papadimitrou, Petar Petrov, “Whose Rule, Whose Law? Contested Statehood, External Leverage and the European Union’s Rule of Law Mission in Kosovo*”, *Ibid.*, p. 758.

Ту није крај противречностима. У октобру 2012. године Европска комисија објављује Студију о изводљивости о ССП-у за Косово,²⁷⁵ „потенцијалног кандидата за чланство“, а у априлу 2013. Комисија је предложила Савету да донесе одлуку о отпочињању преговора о ССП. На истом заседању Европског савета 2013. године, на којем је одобрен почетак преговора о приступању Србије ЕУ, донета је и одлука да се одобри почетак преговора о закључивању ССП-а са Косовом.²⁷⁶ Савет ЕУ дао је своју сагласност за потписивање споразума у октобру 2015. године и споразум је потписан истог месеца. Савет је приликом одобравања потписивања ССП-а са Косовом усвојио и „Декларацију у име ЕУ“ у којој се каже: „Одлука да се потпише Споразум о стабилизацији и придруживању, укључујући правни основ који се користи у овом случају, не прејудуцира позицију држава чланица (ЕУ) по питању статуса и не представља признање Косова* као независне државе од стране ЕУ, нити конституише признање појединих чланица у том својству уколико оне нису претходно предузеле тај корак“.²⁷⁷ Овај привидно статусно неутрални споразум не само да почива на правној контроверзи, већ је и представљао корак даље у улози Европске уније у правцу заокруживања државности Косова. Комисија је као правни основ за закључење ССП-а са Косовом навела чл. 217 Уговора о функционисању ЕУ (суштински основ), као и параграфе чл. 218 којима се регулише поступак закључивања споразума о придруживању (процедурални основ).²⁷⁸ Према члану 217. Уговора о функционисању ЕУ она може закључити са једном или више држава или међународних организација споразуме којима установљава

²⁷⁵ European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a Feasibility Study for a Stabilisation and Association Agreement between the European Union and Kosovo*”, Brussels, 10.10.2012, COM(2012) 602 final.

²⁷⁶ European Council, *European Council 27/28 June 2013 Conclusions*, Brussels, 28 June 2013, *Ibid.*, тачка 20.

²⁷⁷ “Council Decision (EU) 2015/1988 of 22 October 2015, on the signing, on behalf of the Union, of the Stabilization and Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, on the one part, and Kosovo (*), of the other part., *Official Journal of the European Union*, L 290/4-L 290/6, 6.11.2015.

²⁷⁸ Шире о правној природи овог споразума видети у: Александар В. Гајић, „Правни основ Споразума о стабилизацији и придруживању између ЕУ и Косова и позиција Републике Србије“, *Српска политичка мисао*, број 4/2015. год. 22. vol. 50, стр. 253–274.

асоцијацију која укључује реципрочна права и обавезе. Изабрани правни основ је омогућио да ССП са Косовом ступи на снагу након што Европски парламент да сагласност на закључење овог споразума, усвоји га Савет ЕУ и буде ратификован у скупштини Косова, чиме је избегнута процедура ратификације у земљама чланицама ЕУ. На основу ове процедуре, ССП између ЕУ и Косова је у марту 2016. године ступио на снагу.

Примери показују да је, уместо нормативне политике проширења, ЕУ примењивала политику преседана кроз уплив своје спољне и безбедносне политике (потписивање ССП са Македонијом, недоследна примена споразума о Државној заједници Србије и Црне Горе, случај Косова). Док је у проширењу на земље Централне и Источне Европе ЕУ доследно инсистирала на стандардима које и сама примењује, на Западном Балкану, у случају Косова на пример, ЕУ учествује у стварању преседана који земље чланице не би примениле на својим територијама. Политика проширења је стављена у функцију заједничке спољне и безбедносне политике, а геополитички интереси у исту раван као критеријуми из Копенхагена.²⁷⁹

ЕУ и противречности политике условљавања у Процесу стабилизације и придруживања

Као што смо објаснили, покретање Процеса стабилизације и придруживања ЕУ за Западни Балкан, као и перспектива чланства, омогућили су ширење тзв. спољног управљања²⁸⁰ Европске уније на регион, односно постепено усвајање њених норми у земљама региона. Зашто нека земља нечланица усваја норме ЕУ? Шимелфениг (*Frank Schimmelfennig*) и Седелмајер (*Ulrich Sedelmeier*) указују да у објашњењу овог феномена преовлађују три модела: модел спољних подстицаја, модел социјалног учења и модел извлачења поука. Модел социјалног учења заснован је на социјалном конструктивизму: у најкраћем, актери

²⁷⁹ Невена Станковић, „Европске интеграције Републике Србије – Између политике проширења и заједничке спољне и безбедносне политике“, *Национални интерес*, Година XVII, vol. 40 Број 3/2021, стр. 187–211, стр. 196.

²⁸⁰ Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, “Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe”, *Ibid.*, pp. 669–670.

усвајају вредности и правила сматрајући их легитимним и примереним (а не зато што су резултат нагодби о награди и казни), а модел деловања ЕУ је убеђивање (а не принуда). Модел извлачења поука подразумева да нека земља усваја норме без подстицаја и убеђивања од стране ЕУ, већ зато што сматра да ће примена тих правила решити проблеме у одређеној јавној политици.²⁸¹ У случају Србије, иако је било примера који би спадали у модел социјалног учења (као што је једнострана примена ССП-а која је, подсетимо се, образлагана тиме да ће Србија показати способност да примењује преузете обавезе), несумњиво је доминирао систем спољних подстицаја (у чијем центру је условљавање) због чега ћемо применити овај модел у анализи политике условљавања ЕУ. Условљавање у политици проширења је најснажнија полука којом Европска унија остварује утицај у земљама кандидатима.²⁸²

Модел спољних подстицаја који су развили Шимелфениг и Седелмајер заснива се на логици рационалних очекивања а актери се понашају стратешки с циљем максимизирања своје добити, односно моћи. ЕУ врши утицај путем стратегије условљавања, а делотворност овог приступа зависи од одређености услова, обима и брзине користи коју трећа земља остварује испуњавањем услова, кредибилитета претњи и награда од стране ЕУ, као и обима трошкова који по трећу земљу произилазе из испуњавања услова ЕУ. Према овом моделу, када је реч о обиму користи коју земља остварује уколико се повинује постављеним условима, овај фактор би требао да има најјачи утицај у политици проширења, јер у том случају постоји могућност чланства као најзначајнијег подстицаја. У том погледу се обим користи не разликује од оног који је постојао у случају земаља Централне и Источне Европе. Међутим, када је реч о кредибилитету награђивања, за разлику од проширења на земље ЦИЕ које је било високо на листи приоритета ЕУ, стратешки вођено од стране Немачке и са снажном геополитичком

²⁸¹ Ibid., pp. 669–670.

²⁸² Ibid.; Heather Grabbe, *The EU's Transformative power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Ibid.; Марко Мандић, „Утицај политике условљавања Европске уније на спољну политику Републике Србије“, *Политичка ревија*, бр. 04/2020, година (XXX) XX. vol. 66, стр. 363–382; Стефан Недељковић, „Европеизација Србије“, *Међународна политика*, Год. LXV, бр. 1153–1154, стр. 90–112.

конотацијом,²⁸³ Западни Балкан је остао „периферија периферије“.²⁸⁴ Осим тога, у региону је примењивано некредибилно условљавање.²⁸⁵

Када је о кредибилности реч, Шимелфениг и Седелмајер наводе да одређеност услова има пресудан утицај на усклађивање са правилима ЕУ: што су услови одређенији то је већи кредибилитет условљавања, јер не само да је прецизно одређено шта се очекује од земље која услов треба да испуни, већ се избегава и манипулисање тумачењима о испуњености услова. Истовремено, овакав приступ обавезује и саму ЕУ – када су услови јасно одређени, за ЕУ је теже да ускрати обећану награду.²⁸⁶ Међутим, као што смо показали, у случају ЗБ примењивани су не само критеријуми из Копенхагена и они везани за усвајање правних тековина ЕУ, већ и други услови као што је сарадња са Хашким трибуналом и условљавање везано за изградњу држава. Условима које је ЕУ постављала у овом процесу не само да су недостајали јасни критеријуми, већ су били и предмет неусаглашеног деловања разних актера укључених у процес²⁸⁷ и подложни врло различитим тумачењима.

Према моделу спољних подстицаја, ако су треће земље суочене са одлучним условљавањем и ако им је предочена задовољавајућа награда, онда ће обим трошкова и њихова дистрибуција у одређеној земљи пресудно утицати на то да ли ће земља прихватити или одбацити условљавање.²⁸⁸ Политички трошкови испуњавања услова на Западном Балкану су високи, јер не само да подразумевају одрицање од одређених полуга моћи, *state capture* и *rent-seeking* пракси, већ обухватају и питања

²⁸³ Маја Ковачевић, „Европска унија између политике проширења и тенденција продубљивања европске интеграције”, у: Слободан Самарџић (Ур.) *Србија у процесу придруживања Европској унији*, Ibid., стр. 15–43.

²⁸⁴ Dimitar Bechev, “The Periphery of the Periphery: The Western Balkans and the Euro crisis”, European Council of Foreign Relations Policy Brief, August 2012.

²⁸⁵ Маја Ковачевић, „Политика проширења Европске уније у потрази за реформом”, Ibid.

²⁸⁶ Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, “Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe”, Ibid., p. 672.

²⁸⁷ Florian Bieber, “Building Impossible States? State-Building Strategies and EU Membership in the Western Balkans”, Ibid., pp. 1783–1802.

²⁸⁸ Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, “Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe”, Ibid., pp. 671–675.

државности као што је случај са БиХ, или са Србијом поводом Косова, као и идентитета што је случај са Северном Македонијом. Али, Шимелфениг и Седелмајер указују да чак и у условима високих политичких трошкова ЕУ може да обезбеди испуњавање својих захтева под условом да тој земљи понуди значајну тренутну награду, као што је био случај са Македонијом којој је понуђено потписивање ССП уколико прихвати Охридски споразум. Међутим, ова награда је, с друге стране, нарушавала кредибилност услова који су били постављени за закључивање ССП-а. У свом годишњем извештају за Македонију Европска комисија, годину дана *након* потписивања ССП-а, констатује да се 2001. године Македонија суочила са најозбиљнијом политичком и безбедносном кризом у својој историји, кризом која је открила озбиљне слабости њених демократских институција и показала да су неопходни велики напори да се подупре стабилност њених институција које ће гарантовати демократију, владавину права, људска права и поштовање и заштиту мањина.²⁸⁹ Сетимо се, међутим, да је према Стратегији условљавања за регион из 1997. године већ за *отпочињање* преговора о ССП-у било потребно кредибилно обавезивање земље на спровођење демократских реформи и усклађивање са општеприхваћеним стандардима људских и мањинских права, док су захтеви за закључивање споразума били строжи. И овај пример показује како је ЕУ примењивала различита тумачења испуњености услова које је сама поставила.

Кредибилност условљавања има два аспекта: мора бити кредибилна претња ЕУ да ће одређена корист бити ускраћена у случају неповиновања, али мора бити кредибилно и обећање о награди у случају испуњавања услова. И додатно, на кредибилитет условљавања утиче још један фактор – спорови око услова у самој ЕУ који упућују контрадикторне сигнале одређеној земљи. Поред тога, ако се сматра да ЕУ условљавање потчињава другим политичким, стратешким или економским интересима, земља која треба да се повинује очекиваће да награду добије и без испуњавања услова. Управо је ово случај са Западним Балканом, који још увек представља безбедносни изазов за ЕУ. Не само да регион чине постконфликтна друштва, већ га одликује и слабост држава која

²⁸⁹ Commission of the European Communities, "The Stabilisation and Association process for South East Europe, Brussels", 3.4.2002 COM(2002) 163 final, p. 22.

подразумева недостатак владавине права, развијени организовани криминал, распрострањену корупцију, слабе продемократске реформске коалиције, као и нелегитимне институције.²⁹⁰ Указали смо да додатни проблем представља оспоравање државности – више држава у региону суочава се са сецесионистичким тенденцијама, контроверзама по питању националног идентитета, нерешеним граничним питањима, етничким тензијама, проблемима помирења.²⁹¹ Овај контекст допринео је недоследној примени условљавања,²⁹² а доследност треба да се покаже на три нивоа – у самој Унији где земље чланице и институције ЕУ треба да „говоре једним гласом“, током времена и у различитим случајевима.²⁹³

Недоследност ЕУ у процењивању испуњености услова можемо илустровати на примеру (не)сарадње Хрватске са Хашким трибуналом. Хашки трибунал је, између осталог, подигао и оптужнице за два бивша генерала Војске Хрватске – Анте Готовину у јуну 2001. и Јанка Бобетка у августу 2002. године.²⁹⁴ Анте Готовина је био у бекству, а став Хашког трибунала је био да му је Влада Хрватске оставила време за бекство, што ипак није спречило ЕУ да већ у октобру 2001. године потпише ССП са Хрватском. С друге стране, Бобетко је умро 2003. године а да није испоручен Хашком трибуналу, што ће довести до одлагања ратификације ССП-а: Велика Британија и Холандија су одбијале да га ратификују и он ће ступити на снагу тек 1. фебруара 2005.²⁹⁵ Подсетимо, Србија је већ средином 2001. године испоручила бившег председника Слободана Милошевића Хашком трибуналу. Јасно се показује различито поступање ЕУ по питању значаја сарадње са Хашким трибуналом у процесу

²⁹⁰ Othon Anastasakis, “The EU’s political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach”, *Ibid.*, p. 371.

²⁹¹ Maja Kovačević, “The EU’s Stability-Democratisation Dilemma in Western Balkans: the case of Serbia”, *Ibid.*

²⁹² Видети шире: Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier (2020), “The Europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 27. No. 6, 2020, pp. 814–833.

²⁹³ Mathias Dobbels, “Serbia and the ICTY: How Effective Is EU Conditionality?”, *Ibid.*, p. 12.

²⁹⁴ Dejan Jovic, “Croatia and the European Union: a long delayed journey”, *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Vol. 8, No. 1, 2006, pp. 85–103, p. 96.

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 97.

придруживања (Србија), односно приступања (Хрватска). Србији није било дозвољено да добије статус кандидата због изостанка сарадње са Хашким трибуналом, док је Хрватска увелико имала статус кандидата и чак и отпочела преговоре о приступању. Европска унија је са Хрватском најпре одложила почетак преговора који је био предвиђен за март 2005, али их је ипак отпочела у октобру исте године иако Анте Готовина није био испоручен Хашком трибуналу и биће ухапшен тек у децембру те године, што је још једна потврда недоследног условљавања.²⁹⁶ У преговарачком оквиру ЕУ је истакла да *очекује* да Хрватска „у потпуности сарађује са Судом у Хагу“, као и да ће ток преговора зависити од ове сарадње.²⁹⁷

Поред тога, вођени су преговори о приступању Хрватске Европској унији, а да бројни проблеми избеглица из Хрватске нису били решени.²⁹⁸ Подсетимо се да је од 1997. године први услов за *отпочињање* преговора о ССП-у био кредибилна понуда и видљива примена стварних могућности за расељена лица и избеглице да се врате у место свог првобитног боравка, као и забрана узнемиравања која би била подстицана или толерисана од стране органа власти. У фебруару 2011. године, само четири месеца пред завршетак преговора, Европски парламент је усвојио резолуцију²⁹⁹ којом је пружена подршка чланству Хрватске у ЕУ уз очекивања конкретних резултата, између осталог у јачању сарадње са Хашким трибуналом, да Хрватска „појача истрагу у погледу тражених војних докумената“³⁰⁰ и помогне повратак избеглих Срба. Штефан Филе, комесар за проширење, у говору пред посланицима Европског парламента, у фебруару 2011. године, указао је да злочини над Србима које су од 1991. до 1995. године починиле хрватске

²⁹⁶ Видети такође: Миша Ђурковић, „Европске интеграције Србије између нормативизма и геополитике“, *Ibid.*

²⁹⁷ „Negotiating Framework“, Luxembourg, 3 October 2005, dostupno na: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/st20004_05_hr_framedoc_en.pdf, тачке 12 и 13.

²⁹⁸ Вишња Дугалић, „Проблеми Срба повратника“, *Политика*, 20. март 2009; Бојан Билбија, „Пола милиона избеглица из Хрватске и даље без права“, *Политика*, 30. јун 2011.

²⁹⁹ „European Parliament resolution of 16 February 2011 on the 2010 progress report on Croatia“, тачке 12 и 13, Available from: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0059_EN.html (Accessed 13 March 2023).

³⁰⁰ Реч је о артиљеријским дневницима из операције Олуја, видети: Танјуг, „Маргетић: Хрватска сакрила 'топничке дневнике'“, *Политика*, 23. новембар 2012.

снаге не смеју да прођу некажњено.³⁰¹ Пред завршетак преговора о приступању, 30. јуна 2011. године, избеглице из Хрватске су чак упутиле отворено писмо лидерима ЕУ о својим проблемима.³⁰² На овом примеру можемо да видимо како је у пракси примењивано условљавање: подсетимо се само да је за Србију пуна сарадња са Хашким трибуналом била услов за примену Прелазног споразума и потом ратификацију ССП-а, док пуна сарадња у случају Хрватске није била остварена ни четири месеца пред закључивање преговора о приступању. Притом, у значајном делу српске јавности рад Хашког трибунала доживљаван је као пример дуплих стандарда јер су, на пример, до средине 2008. године донете пресуде за 699 Срба и укупно 38 Бошњака, Хрвата и Албанаца.³⁰³ Анте Готовина је у Хашком трибуналу, у априлу 2011. године, осуђен на 24 године затвора због учешћа у удруженом злочиначком подухвату с циљем протеривања Срба. У невероватном обрту, у новембру 2012. године, Жалбено веће ослободило га је одговорности.³⁰⁴ Поред тога, Европска унија је, када је реч о Србији, допринела у најмању руку томе да се одржи *status quo* у решавању отворених питања са Хрватском (питања мањина, несталих, прогнаних и интерно расељених лица, демаркација границе на Дунаву и многа друга).³⁰⁵

Када се радило о земљама Централне и Источне Европе, може се рећи да је ЕУ примењивала доследан приступ када је реч о условљавању процеса демократизације и економских реформи.³⁰⁶ У том смислу, постојала је нормативна конзистентност условљавања, а политика условљавања била је успешна зато што је ЕУ доследно инсистирала на

³⁰¹ Владимир Јокановић, „Повратак Срба услов за чланство Хрватске у ЕУ“, Политика, 17. фебруар 2011.

³⁰² Политика, „Отворено писмо избеглица из Хрватске лидерима ЕУ“, 14. јун 2011.

³⁰³ Политика, „Србима хиљаду година за ратне злочине“, 14. април 2008.

³⁰⁴ Miša Đurković, „The Political Dimension in the Work of the International Tribunal for the Former Yugoslavia: ICTY as a Form of Political Justice“, *Serbian Political Thought* Vol. 18, No. 2, 2018, p. 45.

³⁰⁵ Исидора Поп-Лазвић, „Специфичности и ток приступних преговора Србије и Хрватске за чланство у Европској унији – импликације на билатералне односе“, *Међународна политика* бр. 1183, 2021, стр. 53.

³⁰⁶ Frank Schimmelfennig, „EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness“, *Journal of European Public Policy* Vol. 15, No. 6, 2008, pp. 918–937.

примени стандарда које су испуњавале и саме земље чланице.³⁰⁷ На Западном Балкану примењивана је неубичајено детаљна, свеобухватна и све строжија политика условљавања. Али, као што смо објаснили, деловању ЕУ на Западном Балкану недостаје снажно нормативно оправдање, што свакако утиче на нижи степен прихватања условљавања. Условљавање се на ЗБ, нарочито у погледу изградње држава, прихвата више као последица стратешког утицаја ЕУ него легитимне норме у процесу придруживања/приступања, и стога је ово прихватање подложније промени. Политика условљавања коју је ЕУ спроводила у случајевима Државне заједнице Србија и Црна Гора, БиХ и Косова, била је заснована на њеним стратешким интересима, пре свега безбедносним, а не на нормативним принципима или моралним разлозима.³⁰⁸ Овакав приступ је угрозио легитимитет захтева ЕУ у односу на актере на Западном Балкану. Не може исти актер у истом региону да без последица примењује двоструку политику. У таквим условима политичка условљавања (која формално произилазе из политике проширења), због недоследности ЕУ, с разлогом понекад се доживљавају као нелегитимна. Услови ће ефективније деловати ако се доживљавају као легитимни, а да би били тако доживљени морају бити засновани на јасно дефинисаним правилима која важе за све земље чланице и кохерентно се у њима примењују.

Поред тога, сложени уплив који је ЕУ вршила у региону довео је и до постепених промена у природи условљавања, промена које у себи носе и противречности и опасности. Отон Анастасакис (*Othon Anastasakis*) указује да ЕУ „а) додаје нове политичке услове и критеријуме (јачањем условљавања за сваки корак у раним фазама процеса придруживања – као што су студија о изводљивости, почетак преговора о Споразуму о стабилизацији и придруживању, парафирање ССП-а, његово потписивање итд.) и више пажње посвећује ‘путовању’ него приступању као циљу, чиме

³⁰⁷ По овом питању има и другачијих мишљења. На пример, условљавање по питању заштите права мањина у земљама Централне и Источне Европе иако сама ЕУ нема јединствен стандард по том питању. Ипак, сматра се да ово питање представља изузетак. Видети: Marika Lerch, Guido Schwellnus, “Normative by nature? The role of coherence in justifying the EU’s external human rights policy”, *Journal of European Public Policy* 13:2, March 2006, pp. 304–321.

³⁰⁸ Видети шире: Gergana Noutcheva, “Fake, Partial and Imposed Compliance: The limits of the EU’s Normative Power in the Western Balkans”, *Ibid.*

утиче на кредибилитет стратегије; б) кроз своје услове ЕУ меша нормативне, функционалне и реалполитичке захтеве, што њене намере чини мање јасним; в) у неким случајевима врши строгу процену испуњености стандарда, док у другим ублажава критеријуме зарад избегавања безбедносних ризика, чиме утиче на конзистентност процеса³⁰⁹.

Анализа Анастасакиса показује да условљавање није увек демократски инструмент ЕУ, јер је заснован на неједнаким односима наметања, притиска, контроле и делимично претњи. Поред тога, испуњавање неких услова није увек резултат демократског дијалога у трећим земљама, њихових парламената и друштва уопште, нарочито када се тражи брзо испуњавање. У том смислу политичко условљавање ЕУ може да омета демократизацију, нарочито када неки од захтева приоритет дају успостављању одређеног поретка уместо изборима и развоју цивилног друштва. Ово је нарочито изражено у постконфликтним подручјима. Такође, ЕУ условљавање користи, као што смо видели и на нашем примеру, како би подржала оне за које сматра да су проевропски и прорекорформски оријентисани, и тако настоји да утиче на исходе избора. Најзад, ЕУ практично извози сопствени демократски дефицит путем условљавања зато што је усмерена, пре свега, на сарадњу са извршном влашћу,³¹⁰ што слаби парламентарни процес.³¹¹ И други аутори указују да снажно условљавање спречава унутрашњу политичку расправу и слаби унутрашње механизме подношења одговорности, омогућавајући владајућим снагама да утишају своје противнике, док напредак у процесу европских интеграција и чести сусрети са високим званичницима ЕУ и земаља чланица легитимизују владајуће структуре и дају моћ извршној власти да наметне своје преференције објашњавајући то спољним ограничењима.³¹² На пример, анализа Драгољуба Тодића показује да у

³⁰⁹ Othon Anastasakis, "The EU's political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach", *Ibid.*, p. 365.

³¹⁰ Шире о јачању извршне власти у земљама чланицама ЕУ видети у: Маја Ковачевић, *Господари европске интеграције*, Факултет политичких наука, Београд, 2016.

³¹¹ Othon Anastasakis, "The EU's political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach", *Ibid.*, p. 366.

³¹² Solveig Richter, Natasha Wunsch, "Money, power, glory: the linkages between EU conditionality and state capture in the Western Balkans", *Journal of European Public Policy*, 2020, Vol. 27, No. 1, pp. 41–62, pp. 43, 48.

Србији у процесу потврђивања међународних уговора и процесу усклађивања националних прописа са прописима ЕУ нису садржане гаранције за ефикасно учешће јавности.³¹³

И Дејвид Чендлер указује да ЕУ не само да успоставља сопствене стандарде за пријем нових чланица већ делује као утицајан политички фактор у земљама ЗБ настојећи да утиче на политичке одлуке у њима.³¹⁴ Овај процес политичког управљања, под окриљем Процеса стабилизације и придруживања, за последицу је имао не само спољно вођење политичког процеса, већ је оно понекад било и отворено манипулативно. Уместо да руководства замаља у региону појашњавају шта све подразумева кретање ка чланству у ЕУ, на њих је вршен притисак да избегну отворену и јавну дискусију, а да уместо тога издејствују друштвени пристанак. У том контексту, стратешком употребом условљавања ЕУ је отворено тежила да политичка питања представи као техничка. Ово политичко уобличавање друштава на ЗБ од стране спољних управљача нарушава читав политички процес у њима, умањујући могућности за унутрашње дебате и ангажман и подстичући сарадњу политичких елита и спољних управљача, понекад против воље и тежњи грађана у региону, а политичко одлучивање изузима од полагања рачуна грађанима. Чендлер сматра да се процес манипулације показује у томе што је политика с намером искључена из јавне сфере а одлуке су питање преговора елита са Бриселом, чиме се заправо извлачи политички живот из друштава. Стога политичке елите настоје да лобирају ЕУ актере а не да обезбеде унутрашњу подршку, чиме се удаљују од сопствених бирача. Тако се долази до парадокса – уместо да шири демократију и легитимизује државне структуре, процес изградње будућих држава чланица на ЗБ доводи до политичке ситуације у којој се грађани и процеси изборног представљања посматрају као препрека реформама уместо да буду њихов кључни фактор.³¹⁵ Миша Ђурковић сматра да је пракса условљавања европских интеграција Србије и фундаментално и по

³¹³ Драгољуб Тодић, „Нормативно-стратешки оквир спољне политике Републике Србије: ‘европеизација’ и (не)транспарентност“, *Међународни проблеми*, Vol. LXIX, бр. 4, стр. 442.

³¹⁴ David Chandler, “The EU and Southeastern Europe: the rise of post-liberal governance”, *Third World Quarterly*, Vol. 31, No. 1, 2010, p. 79.

³¹⁵ Ibid., pp. 79–81.

мери различита од норми и пракси условљавања других кандидата у последњих тридесетак година, а да европске институције у исто време нису никада озбиљно инсистирале на критеријумима из Копенхагена и на испуњавању узуса који би од Србије начинили озбиљну либералну демократију са одрживом тржишном привредом.³¹⁶

У случају Србије показало се да су обе Владе формиране након избора 2008. године, и она на чијем је челу био Мирко Цветковић и она на челу са Ивицом Дачићем, од 2012. ставиле начелно у исту раван – наставак пута ка ЕУ и у исто време одбрану територијалног интегритета Србије – парола „и Косово и Европа“, чиме је Србија настављала противречан пут придруживања Европској унији уз уступке који су угрожавали њене интересе по питању Косова.³¹⁷ На пример, на изборима 2012. године у Србији тема „за и против ЕУ“ није се наметнула током изборне кампање као важна за опредељење бирача, а две најјаче и у кампањи најзаступљеније странке, Демократска странка и Српска напредна странка, узимале су компатибилност државних и економских интереса Београда и Брисела као нешто неупитно и саморазумљиво.³¹⁸ Парола „и Европа и Косово“ заклањала је одсуство друштвене дебате о интересима и различитим могућностима које су биле пред Србијом у процесу европских интеграција, на пример економска интеграција као алтернатива чланству у ЕУ,³¹⁹ што би знатно сузило простор за условљавање³²⁰ (премда не треба сумњати да би и у том оквиру притисци били снажни). Последица је била да спољнополитички приступ Србије остане растрзан између два циља: очувања суверенитета на Косову и што брже интеграције у ЕУ.³²¹

³¹⁶ Миша Ђурковић, „Европске интеграције Србије између нормативизма и геополитике“, *Ibid.*, стр. 103–104.

³¹⁷ Драган Петровић, „Бриселски споразум: једно виђење“, *Ibid.*, стр. 25.

³¹⁸ Слободан Антонић, „О ‘дебриселизацији’ бирача: евроскептицизам у јавном мњењу Србије“, *Ibid.*, стр. 84.

³¹⁹ Видети шире: Борис Беговић, „Европске интеграције и привредни раст Србије: економска интеграција као алтернатива чланству у ЕУ“, *Анали Правног факултета у Београду*, година LXI, 1/2013, стр. 53–72.

³²⁰ Видети шире: Bogdana Koljević, “The Role of Serbs in the Creation of New Europe”, *Serbian Political Thought*, No. 1/2017, Year IX, Vol. 15, pp. 79–91.

³²¹ Невена Станковић, „Европске интеграције Републике Србије – Између политике проширења и заједничке спољне и безбедносне политике“, *Ibid.*, p. 198.

ДЕО 2: ПРОЦЕДУРАЛНИ И ТЕХНИЧКИ АСПЕКТИ ПРОЦЕСА ПРИДРУЖИВАЊА И ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Након што смо се у претходном делу детаљно осврнули на политичку историју међусобних односа Србије и Европске уније од самих почетака Процеса стабилизације и придруживања, као и на противречности политике условљавања која је развијана током овог периода, у наредном делу настојимо да прикажемо техничку и процедуралну страну овог процеса држећи се почетне поделе на три фазе: фазу придруживања, претприступну и приступну фазу.

Србија и фаза придруживања Европској унији

Статус придружености Унији подразумева успостављање високог нивоа сарадње, те однос у којем се утврђују одређена међусобна права и обавезе међународним споразумом.³²² Фаза придруживања, стога, за Србију је подразумевала испуњавање услова за почетак преговора и закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП), те преговарање, његову примену па и примену такозваног Прелазног споразума, као и финансијску и техничку помоћ Уније за свеобухватне реформе које у том процесу очекују државу.

Како је детаљно објашњено у претходном поглављу, за Србију је фаза придруживања почела 2000. године с почетком примене свих инструмената Процеса стабилизације и придруживања на Савезну Републику Југославију (чији је Србија била део).³²³ Наиме, тек након

³²² Према Т. Мишчевић, ради се о најповлашћенијем односу који са ЕУ може имати држава нечланица. Тања Мишчевић, „Преговори Србије и Европске уније за закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању“, у: Слободан Самарџић (ур), *Србија у процесу придруживања Европској унији*, Службени гласник, 2009, Београд, стр. 147.

³²³ Иако је СР Југославија била обухваћена новим приступом – Процесом стабилизације и придруживања – насталим 1999. године, СРЈ је због конфликта на Косову, ембарга

промена у Србији од 5.10.2000. године Савет ЕУ је одлучио да укине санкције уведене СР Југославији 1998, прошири на њу примену новог програма и деловање Европске агенције за реконструкцију и тако СРЈ у потпуности укључи у Процес стабилизације и придруживања.³²⁴ По укључивању СРЈ у процес, формирана је консултативна радна група, састављена од представника Комисије и власти СРЈ, чији је циљ био да утврди стање у СРЈ, односно ниво усклађености права са правом ЕУ на основу чега ће бити планирани даљи кораци. Рад групе прерастао је од 2003. године у формат Унапређеног сталног дијалога који је представљао основни механизам обавештавања Комисије о постигнутим реформама унутар Државне заједнице Србија и Црна Гора, која је у међувремену настала из СР Југославије.

У овој фази, а у периоду пре ступања на снагу споразума о стабилизацији и придруживању, за земље бивше СФРЈ, па тиме и Србију, омогућено је коришћење аутономних трговинских преференцијала/мера којима им је Европска унија једнострано, без уговорног односа, обезбедила извоз роба на своје тржиште без царина и количинских ограничења (уз одређене изузетке за такозване осетљиве производе попут вина или шећера). То је био начин да се овим земљама дају концесије и пре успостављања придруживања кроз уговорни однос, односно да им се олакша приступ тржишту ЕУ, што је био важан први корак ка интеграцији и вид подршке њиховим још увек slabим економијама. У периоду од 2004. до 2008. године Србија је забележила нарочито динамичан раст извоза на тржиште ЕУ, што се приписује управо примени аутономних трговинских мера.³²⁵ Тренд раста извоза у ЕУ ће се касније наставити, али по нешто нижој стопи.

и неиспуњавања услова била изузета из примене одређених инструмената овог процеса, попут могућности отварања преговора о споразуму о стабилизацији и придруживању или коришћења финансијског инструмента *PHARE*. Вид. Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilisation and Association process for countries of South-Eastern Europe, *Ibid.*, pp. 9–10.

³²⁴ Council of the EU, "Council meeting General Affairs", Luxembourg, 9 October 2000, *Ibid.*

³²⁵ Predrag Bjelić and Miloš Milovanović, "The Case of Serbia: Effects of the SAA on trade with the EU", in: Vladimir Međak (ed.), *Effects of Stabilisation and Association Agreements and CEFTA2006 on WB6 European Integration and Regional Cooperation: Achievements and Ways Forward*, European Movement in Serbia, Belgrade, 2018, p. 117.

У процедуралном смислу, први значајан корак ка закључивању Споразума о стабилизацији и придруживању дошао је у априлу 2005. године усвајањем позитивне Студије о изводљивости којом је Комисија утврдила да је Државна заједница спремна за почетак преговора о Споразуму о стабилизацији и придруживању, након чега су преговори и званично отворени октобра 2005, а прва рунда почела у новембру исте године.³²⁶

Процес придруживања Државне заједнице Србија и Црна Гора, па и преговора о придруживању, садржао је низ специфичности које се кумулативно нису могле видети нити у једном претходном случају придруживања.³²⁷ Најпре, процес придруживања Државне заједнице није обухватио Косово и Метохију, покрајину која је од 1999. била под управом Уједињених нација. Студија о изводљивости, осим оцене спремности Државне заједнице, садржи и образложење у том погледу наводећи да су „сва законодавна, извршна и судска овлашћења власти СРЈ, а сада Србије и Црне Горе, суспендоване када је реч о Косову. Стога, Србија и Црна Гора не могу преузимати међународне обавезе које обухватају Косово према UNSCR 1244“. Имајући у виду да „Споразум о стабилизацији и придруживању мора бити у складу са UNSCR 1244...“, те да „ССП са Србијом и Црном Гором не сме да прејудуцира будући статус Косова...“, следи да се „ССП са Србијом и Црном Гором не може применити на Косово“.³²⁸

Осим неприменљивости будућег споразума на Косово, из саме позиције и међусобног односа Србије и Црне Горе у тадашњој Државној заједници проистекао је и посебан начин вођења преговора о ССП. Наиме, како је објашњено у претходном поглављу, да би уопште могла да води преговоре са једном сложеном заједницом попут Државне заједнице СЦГ, уважавајући специфичну поделу надлежности између ње

³²⁶ European Commission, *Serbia and Montenegro: Commission confirms sufficient progress to open negotiations on a Stabilisation and Association Agreement*, 2005. Available from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_05_421, (Accessed 15 December 2022).

³²⁷ Детаљније о могућим сличностим и разликама у односу на случај Кипра и Ирске, као и о преседанима у процесу приступања вид. касније у поглављу „Разматрање приступних преседана из актуелне позиције Србије“.

³²⁸ European Commission, “Communication from the Commission on the preparedness of Serbia and Montenegro to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union”, COM/2005/0476 final, Brussels, 12.4.2005.

и њених саставних јединица, те чињенице да Србија и Црна Гора нису представљале јединствено тржиште, ЕУ је по први пут усвојила такозвани приступ двоструког колосека (енг. *Twin-track*). Тај приступ је подразумевао вођење паралелних преговора са Србијом и Црном Гором које су у надлежности имале политике које ће чинити срж будућег споразума (трговина, царинска политика, пољопривреда, енергетика итд.). С друге стране, и Државна заједница имала је у надлежности питања управљања границом, политике миграција, азила, виза, па коначно и закључивања међународних споразума, што је наметало потребу укључивања овог нивоа власти у преговоре. У оваквој ситуацији, сва три центра (Србија, Црна Гора и Државна заједница) морала су имати сопствене институције, преговарачке тимове, административну структуру која их прати, као и сет правних и политичких докумената неопходних за вођење преговора, а уз то се и међусобно усклађивати. Сходно томе, процес преговора требало је да води закључивању једног Споразума о стабилизацији и придруживању који би имао два анекса, који би се односили на трговинска питања са сваком од чланица Државне заједнице. Како смо видели, овакав план се није остварио имајући у виду да се Државна заједница распала у току преговора, те да су и Србија и Црна Гора закључиле посебне споразуме о стабилизацији и придруживању са Европском унијом и њеним државама чланицама.

Нормативни и институционални оквир Републике Србије за вођење преговора о придруживању

Када је реч о стратешким документима важним за учешће Србије у процесу придруживања, 2004. године Република Србија је у Народној скупштини усвојила Резолуцију о придруживању Европској унији којом је убрзани улазак у Европску унију (и приступање Партнерству за мир) утврдила као „стратешки национални циљ“.³²⁹ Резолуцијом се убрзано усклађивање прописа Србије са правом ЕУ утврђује као приоритет Скупштине те предвиђа и увођење посебних процедура за побољшање

³²⁹ Народна скупштина Републике Србије, *Резолуција о придруживању Европској унији*, 13.10.2004, стр. 1. Доступно преко: http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/eu_integration/RS48-04.pdf, (Приступљено 5. јануара 2023).

ефикасности тог процеса. Истиче се неопходност ефикасног рада органа Државне заједнице, формирање свих неопходних институција, а од Владе Србије се тражи тромесечно информисање о свим аспектима процеса придруживања, као и усвајање стратегије придруживања Србије и Црне Горе Европској унији.

Наредне, 2005. године, Влада Републике Србије, само годину дана пре распада Државне заједнице, усвојила је Националну стратегију Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији. Стратегија почива на претпоставци о широком политичком и друштвеном консензусу да је придруживање и приступање Европској унији „стратешко опредељење Србије“, „друштвени циљ“ и „кључни елемент унутрашње трансформације“, те да служи испуњавању посебних интереса Србије.³³⁰ Интересантно је да су у Стратегији дати и аргументи у прилог остваривања посебних интереса посредством интеграције и то на следећи начин: 1. Решавање великог броја суштинских питања, па и унутрашњих односа у Србији, али и између Србије и Црне Горе; 2. Умањивање могућности политичке нестабилности изазване спољашњим фактором утицањем на доношење одлука унутар ЕУ; 3. Заинтересованост за мирнодопски и развојни карактер ЕУ и преношење те врсте приступа на регионалне односе и решавање отворених питања на Балкану; 4. Либерализација тржишта између Србије и ЕУ и учешће на заједничком тржишту ЕУ; 5. Приступ развојним и структурним фондовима ЕУ што ће помоћи даљи економски развој; 6. Непостојање других стратешких циљева који би Србију удаљили или држали по страни; 7. Стварање услова за општи друштвени развој.³³¹ Стратегијом су иначе утврђени кораци које је Србија требало да предузме како би до 2012. године била спремна за чланство у Европској унији.

Осим стратешких докумената, Србија је утврдила низ планских и радних докумената који су били неопходни за организацију преговора, али и као основа за испуњавање услова за закључивање споразума и

³³⁰ Влада Републике Србије, Канцеларија за придруживање Европској унији, *Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији*, септембар 2005, стр. 9, 13–15. Доступно преко: http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/seio/NAC_STRAT_UNDP_2006_gledanje.pdf, (Приступљено 5. јануара 2023).

³³¹ Ibid., стр. 14.

остваривање придруживања. Тако је већ 2004. године почето са усвајањем планова хармонизације прописа са прописима ЕУ, а 2008. године, још пре него што је постала кандидат за чланство у ЕУ и пре ступања на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању, Србија је усвојила први Национални програм за интеграцију у Европску унију. Овим документом се на изузетно детаљан начин планира усклађивање националних прописа са прописима Европске уније, временски оквир усклађивања, као и обезбеђивање административних и финансијских капацитета. Стога је Национални програм заменио све дотадашње планове у вези са придруживањем (попут акционих планова усклађивања законодавства или изградње институционалних капацитета у процесу европских интеграција). Уобичајено се не очекује од држава које још нису кандидати за чланство усвајање овако свеобухватног плана усклађивања. Образложење за овако преурањен почетак планирања усклађивања било је у вези са демонстрацијом високих административних капацитета Србије за процес европске интеграције.³³²

У наредним годинама, уследио је низ допуна и ревизија овог документа у складу са налазима из годишњих извештаја Европске комисије, како је то њиме и било предвиђено. Национални програм интеграције пратило је и редовно годишње извештавање о стању испуњености плана које је израђивала Канцеларија за европске интеграције. У последњем оваквом извештају наводи се да је у периоду од јула 2008. до краја децембра 2012, посматрано у целисти за све врсте аката, план испуњен 88%.³³³ Ипак, многи стручњаци који су пратили процес интеграције у различитим областима, наводили су да је велики број прописа, који су доношени на брзину како би се испунио план, у том тренутку било или непримењено или непримењиво.³³⁴ Европска комисија

³³² Влада Републике Србије, *Национални програм за интеграцију у Европску унију (2008–2012)*, Београд, 2008, стр. 10. Доступно преко: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/NPI/NPI_2008.pdf, (Приступљено 5. јануара 2023).

³³³ Министарство за европске интеграције, *Финални извештај о спровођењу Националног плана за интеграцију (2008–2012)*, табела 12. Доступно преко: <https://www.mei.gov.rs/dokumenta/nacionalna-dokumenta.177.html>, (Приступљено 5. маја 2023).

³³⁴ Биљана Чпајак, *Журили у Европу, донели непримењиве законе*, Политика, 28.2.2013. Доступно преко: <https://www.politika.rs/sr/clanak/250320/Zurili-u-Evropu-doneli-nepriimenjive-zakone>, (Приступљено 5. маја 2023).

је са своје стране, у Извештају о напретку из 2012, нотирала напредак у спровођењу Прелазног споразума, нарочито кроз усвајање прописа у вези са трговином. Међутим, примећен је тренд усвајања прописа по хитној процедури, уз недовољну транспарентност и мало времена за консултовање јавности.³³⁵

Када је реч о институционалној структури која је била потребна за вођење послова европске интеграције, Државну заједницу је у односима са ЕУ представљало тадашње Министарство за међународне економске односе, а за координацију послова европске интеграције била је задужена Канцеларија ЦСГ за придруживање ЕУ. Црна Гора је формирала Министарство за економске односе са иностранством и европске интеграције.³³⁶ Надлежност за односе Србије са ЕУ имало је Министарство за економске везе са иностранством, а већина тадашњих министарстава је одредила јединице које су пратиле процес европске интеграције унутар сопствених ресора. Оваква организација, која је подразумевала укључивање надлежних институција и стручњака из свих сектора у процес европске интеграције, била је у складу са потребама које је диктирала природа процеса и политике проширења као композитне политике, како смо претходно објаснили. Канцеларија за придруживање ЕУ коју је формирала Влада Републике Србије имала је задатак координације у овом сложеном процесу.

Како смо већ поменули, Србија, Црна Гора и Државна заједница формирале су паралелне структуре за вођење преговора. Србија је почетком 2005. године формирала сопствени преговарачки тим за потребе преговарања Споразума о стабилизацији и придруживању, као и радне групе које су у различитим областима будућег споразума припремале преговарачке позиције Србије и пружале подршку преговарачком тиму.³³⁷

³³⁵ European Commission, "Commission Staff Working Document, Serbia, 2012 Progress Report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013", Brussels, 10.10.2012 SWD(2012) 333 final, p. 7.

³³⁶ Вид. више у Тања Мишчевић, „Преговори Србије и Европске уније за закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању“, *Ibid.*, стр. 150.

³³⁷ *Ibid.*, стр. 154–155.

Споразум о стабилизацији и придруживању: најважнији елементи

Споразум о стабилизацији и придруживању између Републике Србије, с једне стране, и Европске заједнице (ЕЗ) и њених држава чланица, с друге, потписан је 2008. а ступио на снагу тек пет година касније – 1. септембра 2013. године, што говори о проблемима у његовој ратификацији о чему је претходно било речи. Ради се о мешовитом споразуму чије су стране уговорнице морале бити и ЕЗ и државе чланице због специфичне поделе надлежности између ових субјеката, а које су предмет регулација овог споразума.³³⁸ У тренутку потписивања споразума, Европска унија још увек није имала статус правног лица, што се променило већ наредне године ступањем на снагу Уговора из Лисабона. Отуд се као страна потписница у овом Споразуму појављује Европска заједница, али се према Одлуци Савета и Комисије о закључивању ССП-а са Србијом из 2013. године, у Споразуму под изразом „Европска заједница“ подразумева Европска унија која ју је заменила и правно наследила.³³⁹

Споразум о стабилизацији и придруживању креиран је за потребе придруживања држава Западног Балкана. Стога је његов садржај усклађен не само са дотадашњим развојем права Европске уније, него и прилагођен специфичностима овог региона. И поред специфичности, у споразуму се у великој мери рефлектују претходна искуства придруживања кроз које је Унија прошла. Ту се нарочито мисли на сличности са споразумима који су закључивани са земљама Централне и Источне Европе, такозвани Европа или Европски споразуми (енг. *Europe Agreements*). Начелно, као и у случају Европских споразума, Споразуми о стабилизацији и придруживању имају за циљ успостављање придруживања у одређеном прелазном периоду у којем тече постепена либерализација трговине, али се и оснажује политичка сарадња уз успостављање заједничких институција придруживања.

³³⁸ Вид. Више о мешовитој процедури за закључивање споразума о придруживању у Тања Мишчевић, *Придруживање Европској унији*, Службени гласник, 2009, стр. 62–66.

³³⁹ “Decision of 22 July 2013 on the conclusion of the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part”, 2013/490/EU, Article 2, Euratom, Official Journal of the European Union.

Споразум Републике Србије са Европском заједницом/унијом такође установљава овај генерални циљ. Њиме се предвиђа постепено остваривање придруживања у периоду од шест година уз праћење процеса посредством Савета за стабилизацију и придруживање – једног од тела предвиђених споразумом (ССП, чл. 8). Осим Савета, споразум предвиђа формирање Одбора за стабилизацију и придруживање и Парламентарног одбора за стабилизацију и придруживање (ССП, наслов X). Ова тела, која представљају институционалну структуру придруживања, окупљају представнике обе стране уговорнице на одговарајућем нивоу са задатком да прате стање, расправљају и доносе одговарајуће одлуке у вези са остваривањем придруживања.

Сам статус придружене државе, па ни споразум о придруживању, међутим, не представљају гаранцију будућег чланства у Европској унији, нити се чланство у Европској унији може наћи међу циљевима ССП-а са Србијом. Наиме, члан 1, став 2 Споразума дефинише следеће „циљеве придруживања:

- а) подржавање напора Србије да ојача демократију и владавину права;
- б) допринос политичкој, економској и институционалној стабилности у Србији, као и стабилизацији региона;
- в) обезбеђивање оквира за политички дијалог који омогућава развој блиских политичких односа између страна;
- г) подржавање напора Србије да развија своју економску и међународну сарадњу, укључујући и кроз усклађивање свог законодавства са законодавством Заједнице;
- д) подржавање напора Србије да доврши транзицију у функционалну тржишну економију;
- ђ) унапређивање складних економских односа и постепено развијање зоне слободне трговине између Заједнице и Србије;
- е) подстицање регионалне сарадње у свим областима обухваћеним овим Споразумом”.³⁴⁰

³⁴⁰ “Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part”, OJ L 278, 18.10.2013, p. 18.

Србија се, ипак, у овој фази, што је потврђено и преамбулом поменутог Споразума, сматрала „потенцијалним кандидатом“ за чланство.³⁴¹ Такође, на самиту у Солуну 2003. године, шефови држава односно влада држава чланица ЕУ потврдили су за земље Западног Балкана „недвосмислену подршку европској перспективи“,³⁴² или како је то интерпретирано у преамбули ССП-а између Србије и ЕУ, „перспективу интеграције у Европску унију на основу њиховог индивидуалног напретка у реформама и на основу заслуга“.³⁴³

У складу са овако дефинисаним циљевима је и сам садржај Споразума чије су одредбе усмерене пре свега на успостављање зоне слободне трговине, усклађивање законодавства у мери у којој је потребно да ова форма либерализације трговине несметано функционише и на дефинисање других области политичке сарадње и подстицање регионалне сарадње. Другим речима, свеобухватна хармонизација прописа која је неопходна за приступање држава Европској унији није предмет овог споразума и своје место ће наћи тек у фази приступања када ће бити предмет приступних преговора.

Срж Споразума о стабилизацији и придруживању чини његов трговински део који је уједно и највећи део споразума. Одредбе о либерализацији трговине истовремено су садржане и у такозваном Прелазном споразуму, за чије ступање на снагу није неопходна ратификација у државама чланицама ЕУ (као што је то случај са ССП), јер се ради о материји која је у надлежности Европске заједнице/уније. Идеја закључивања овог посебног споразума са идентичним одредбама које се могу наћи у ССП-у је омогућавање примене трговинских одредаба одмах по његовом закључивању, без одлагања процеса либерализације. Ипак, као што је објашњено у претходном поглављу, у случају Србије овај корак као и почетак ратификације ССП-а, по први пут био је додатно условљен политичким критеријумом на којем је нарочито инсистирала

³⁴¹ Ibid., p. 17. Такође, видети закључке са састанка Европског савета у Санта Марија да Феири из јуна 2000, у којима се наводи да су све земље Западног Балкана „потенцијални кандидати за чланство у ЕУ“. European Council, “Presidency Conclusions of the Santa Maria da Feira European Council”, Ibid., point 67.

³⁴² “EU–Western Balkans Summit Thessaloniki Declaration”, 21 June 2003, Ibid., point 2.

³⁴³ “Stabilisation and Association Agreement ...” Ibid., p. 18.

Холандија. Радило се о захтеву да Србија оствари пуну сарадњу са Хашким трибуналом пре него што ЕУ почне примену Прелазног споразума, а њене државе чланице процес ратификације ССП-а.

Без обзира на поменути застој, Србија је, са своје стране, донела одлуку да једнострано почне да примењује Прелазни споразум од 30.1.2009. године, док ће ЕУ с применом почети око годину дана касније, а са ратификацијом ССП-а тек јуна 2010. године. Како смо видели, главни разлог што је Србија почела раније да укида ограничења трговини робама из Уније није био економски него политички. Постојало је очекивање да ће тај потез и резултат добровољне, једностране примене током годину дана утицати на позитивну оцену Комисије при разматрању кандидатуре Србије за чланство коју је Србија поднела крајем исте године, нарочито што је један од кључних елемената за разматрање кандидатуре, између осталог, и доказана примена обавеза из ССП-а.³⁴⁴

Циљ овог трговинског дела споразума је остваривање зоне слободне трговине кроз постепену либерализацију трговине између Србије и Европске уније. При томе, споразум предвиђа брже отварање тржишта Европске уније према робама из Србије него обрнуто (асиметрична либерализација), што је последица прихватања чињенице о неједнакој развијености два тржишта. Такође, у Споразуму се утврђује разлика у третирању индустријских и пољопривредних производа, те се утврђују листе осетљивих производа (попут текстила или производа од челика) за које се одређују различити периоди укидања или смањивања царинских тарифа и квантитативних ограничења трговини у односу на општи прелазни период.³⁴⁵ Споразумом се предвиђа и забрана увођења нових ограничења трговини.

Осим трговинског дела, споразум садржи и одредбе о политичкој сарадњи, регионалној сарадњи, усклађивању законодавства Србије са прописима ЕУ које је у вези са остваривањем зоне слободне трговине, као и о сарадњи у појединим областима попут спољне политике или правосудне политике и унутрашњих послова.

³⁴⁴ Council of the European Union, *Presidency Conclusions, Brussels European Council 14/15 December 2006*, 16879/06, CONCL 3, Brussels, 15 December 2006, p. 3. Available from: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16879-2006-INIT/en/pdf>, (Accessed 1 May 2023).

³⁴⁵ Вид. детаљније у Тања Мишчевић, „Преговори Србије и Европске уније за закључивање ...“, *Ibid.*, стр. 156–157, 162–163.

Све захтевнија претприступна фаза: Србија до отварања преговора о приступању ЕУ

Србија од потенцијалног до формалног статуса кандидата за чланство

Статус потенцијалног кандидата Србија је задржала све до 2012. године када је званично постала кандидат за чланство у Европској унији. Убрзо по потписивању Споразума о стабилизацији придруживању, Србија је 2009. године поднела захтев за чланство у Европској унији, чиме је иницирала фазу коју смо назвали претприступном како бисмо је условно одвојили од следеће фазе у којој већ почињу преговори о приступању (приступне фазе), али и од процеса придруживања који смо већ описали.

Дакле, власти у Србији одлучиле су се да затраже статус кандидата пре него што је почео процес ратификације тек потписаног ССП-а, што је у смислу потенцијалног убрзавања процеса била добра одлука. Ако ништа друго, раним захтевом за чланством показивала се амбиција Србије да са процесом заврши што је пре могуће, бар у смислу што ранијег покретања интерних техничких и административних послова у вези са даљим процесом приступања. Међутим, када је реч о стварном испуњавању критеријума, нарочито оних политичких, видећемо да је ту дошло до одређеног пролонгирања. Како је детаљно описано у претходном делу књиге, у овој фази пред Србију је стављен нарочито тежак изазов који ће у потпуности доминирати њеним процесом интеграције у предстојећем периоду и засенити све друге реформе. Србија је, наиме, поднела захтев за чланство након што су институције у Приштини прогласиле независност 2008. године, те када су њени односи са ЕУ почели да буду оптерећени различитим виђењем начина решавања односа са Приштином. Другим речима, пут Србије ка ЕУ неизбежно је постао везан за питање односа Београда и Приштине које је ЕУ у наредним годинама ставила у фокус претприступног процеса.

С обзиром на то да је већина држава чланица ЕУ признала независност Косова, што је дубље улазила у процес интеграције, Србија је себи смањивала маневарски простор за решавање питања Косова на за њу повољан начин.³⁴⁶ Односи Србије и Европске уније, односно њених

³⁴⁶ Од држава чланица ЕУ, тзв. независност Косова нису признале Грчка, Кипар, Румунија, Словачка и Шпанија.

држава чланица, постали су нарочито оптерећени након што је Србија започела дипломатску кампању против даљег признавања независности Косова, учешћа Косова у регионалним и међународним форумима и, коначно, покренула иницијативу пред Генералном скупштином УН за добијање саветодавног мишљења Међународног суда правде о декларацији о независности.³⁴⁷ Након што је саветодавно мишљење добијено, упркос првобитној идеји да поново отвори преговоре о статусу Косова, Србија је прихватила резолуцију Генералне скупштине УН којом је не само прихваћено саветодавно мишљење Суда него и будућа улога Европске уније у посредовању у дијалогу Београда и Приштине.³⁴⁸ Овакав развој догађаја непосредно се одразио не само на садржај условљавања Србије у вези са стицањем статуса кандидата и почетка преговора о приступању, што смо видели у претходном делу књиге, него и на усложњавање самог поступка стицања статуса кандидата.

Када држава поднесе захтев за чланство Савету ЕУ, Савет Комисији даје задатак да изради свеобухватну процену тренутне усклађености са условима чланства. Ову процену Комисија даје у форми мишљења (фр. *Avis*), а на основу података од којих већину прикупља путем упитника. Упитник је заправо доста обиман документ на неколико стотина страница који садржи пар хиљада питања (за Хрватску и преко 4.000). Питања се односе на способност државе да испуњава обавезе које је дефинисао Европски савет на самиту у Копенхагену, као и услове дефинисане Процесом стабилизације и придруживања за државе Западног Балкана.

³⁴⁷ На овом месту се нећемо бавити поменути мишљењем Суда. За подробну анализу видети: Miloš Hrnjaz, "Twenty Years after the NATO Armed Intervention: The Kosovo case and Remedial Secession", *International Problems*, Vol. LXXII, No. 2, 2020, pp. 379–403; Милош Хрњаз, „Однос права народа на самоопредељење и територијалног интегритета држава – поднесци поводом Саветодавног мишљења о Косову“ у: Радмила Накарада, Драган Живојиновић (урс.), *Србија у европском и регионалном контексту*, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, Београд, 2012, стр. 191–212.

³⁴⁸ United Nations General Assembly Resolution 64/298, "Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on whether the unilateral declaration of independence of Kosovo is in accordance with international law," *Resolutions and Decisions adopted by the General Assembly during its sixty-fourth session*, Volume III, 25 December 2009 – 14 September 2010, General Assembly Official Records, Sixty-fourth Session Supplement No. 49, United Nations, New York, 2010.

Одговарањем на ова питања држава би требало да пружи информације о својој спремности да примени прописе у свим областима права ЕУ, што подразумева и осврт на прописе које је већ усвојила и применила.

Комисија је упитник послала Србији у новембру 2010. године и садржао је 2.483 питања и потпитања на преко четири стотине страна.³⁴⁹ Овај захтеван посао попуњавања упитника координирала је тадашња Канцеларија за европске интеграције, а за одговоре су у складу са својим надлежностима била одговорна ресорна министарства. На административном нивоу, рад на попуњавању упитника био је додељен радним групама раније формираним за потребе преговарања ССП, а одлуку о усвајању попуњеног упитника донела је Влада након разматрања у Одбору за европске интеграције у Народној скупштини Републике Србије.³⁵⁰ Како би убрзала овај по правилу дуг и захтеван процес, Канцеларија за европске интеграције је рад на попуњавању упитника почела и пре него што је упитник стигао у Србију, водећи се моделом упитника који су претходно добиле Црна Гора и Албанија.³⁵¹ Тако је Србији било потребно нешто више од два месеца да попуњен упитник преда Комисији, односно њеном тадашњем комесару за проширење.

Позитивно мишљење Комисије о кандидатури Србије коначно је стигло у октобру 2011. године, након што је Србија накнадно послала одговоре на додатни сет питања. Комисија је могла, али овом приликом није у свом мишљењу предложила почетак преговора о приступању. Како смо видели у претходном поглављу, условила га је додатним сетом захтева у вези са нормализацијом односа са Приштином. Поред опште позитивне оцене спремности за статус кандидата, у мишљењу Комисије, за почетак преговора о приступању очекивало се да се Србија додатно ангажује и обнови прекинут дијалог са Приштином (започет у марту 2011.

³⁴⁹ Упитник: Информације које Европска комисија захтева од Владе Србије у циљу припреме Мишљења о захтеву Србије за чланство у Европску унију. Доступно преко: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/upitnik/master_upitnik_sr.pdf, (Приступљено 3. маја 2023).

³⁵⁰ Вид. информацију о упитнику Министарство за европске интеграције, *Упитник ЕК*. Доступно преко: <https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/eu-dokumenta/upitnik-ek/>, (Приступљено 7. априла 2023).

³⁵¹ Ibid.

године).³⁵² Комисија се овом приликом осврнула не само на спремност Србије за статус кандидата, већ и на апсорпциони капацитет Уније што је, како смо навели, постао важан предуслов проширења: „приступање Србије имаће ограничени утицај на политике ЕУ и неће имати утицај на капацитет Уније да одржи и продуби свој развој“.³⁵³

На састанку Савета ЕУ, 5. децембра 2011, разматрано је мишљење Комисије и прихваћене су све наведене примедбе, уз оцену да се Србија у међувремену поново ангажовала у дијалогу (три дана раније закључен је договор између Београда и Приштине о интегрисаном управљању границом/административном линијом). Ипак, Савет се овом приликом није јасно одредио према кандидатури Србије него је установио да ће „према устаљеној пракси“ ово питање разматрати Европски савет чим Комисија извести о усклађивању са критеријумима за чланство, а нарочито у вези са „кључним приоритетом“ – „видљивим и одрживим побољшањем односа са Косовом“.³⁵⁴ Европски савет је на састанку неколико дана касније потврдио виђење Савета и затражио да до наредног састанка у марту 2012, за потребе доношења одлуке о давању статуса кандидата Србији, Савет извести о напретку Србије, а нарочито у примени споразума постигнутих током дијалога.³⁵⁵ Управо овакав закључак је Савет донео на састанку 24. фебруара 2012. године закључивши да „...је Србија наставила да показује кредибилну

³⁵² Вид. детаљније у Европска комисија, *Аналитички извештај који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету: Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији*, COM(2011) 668, стр. 42–43. Доступно преко: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/analiticki_izvestaj_2010.pdf, (Приступљено 7. априла 2023).

³⁵³ European Commission, *Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union*, Brussels, 12.10.2011 COM(2011) 668 final, p. 12. Available from: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/sr_rapport_2011_en.pdf, (Accessed 7 April 2023).

³⁵⁴ Council of the European Union, *Council conclusions on enlargement and stabilisation and association process*, 3132nd GENERAL AFFAIRS Council meeting Brussels, 5 December 2011, pp. 10–11. Available from: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/126577.pdf, (Accessed 7 April 2023).

³⁵⁵ European council, *European Council Conclusions*, 9 December 2011, Brussels, 25 January 2012, EUCO 139/1/11 REV 1, CO EUR 24 CONCL 6, Available from: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-139-2011-REV-1/en/pdf>, (Accessed 7 April 2023).

посвећеност и постигла додатни напредак у имплементацији у доброј вери споразума постигнутих током дијалога Београда и Приштине... У складу са овим налазом, Савет предлаже да се Србији додели статус кандидата...".³⁵⁶ Ствар је закључена на састанку Европског савета у марту 2012. који је потврдио Србији статус кандидата како је предложио Савет.³⁵⁷

Оно што је утицало на промену позиције Савета и Европског савета од краја 2011. до фебруара/марта 2012, те омогућило одлуку о статусу кандидата за Србију и о почетку израде Студије о изводљивости за закључивање ССП са Косовом, био је искључиво напредак у такозваном техничком дијалогу између Београда и Приштине, те потписивање додатних споразума. Нарочито су били значајни договори и протоколи који су омогућавали имплементацију претходног договора о интегрисаном управљању границом/административном линијом, као и договор о регионалном представљању и сарадњи постигнут свега четири дана пре одлуке Савета да подржи кандидатуру Србије.³⁵⁸

Да је питање нормализације односа између Београда и Приштине играло кључну улогу у одлучивању Савета и Европског савета, видљиво је из третмана осталих питања значајних за процес интеграције. Наиме, њихово кратко помињање налазимо у анексима уз закључке Савета из фебруара 2012. године који садрже декларације Комисије о неопходности да Србија унапреди спровођење постојећег законског оквира о мањинама, као и о спремности Комисије да помно прати стање

³⁵⁷ European Council, *Conclusions*, Brussels, 1–2 March 2012, Available from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_12_4, (Accessed 7 April 2023).

³⁵⁸ Договор о регионалном представљању утврдио је употребу назива „Косово“ са фуснотом (*) која је гласила: „Овај назив је без прејудицирања статуса и у складу је са Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 и мишљењем Међународног суда правде о декларацији о независности Косова.“ Eng: *This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSC 1244 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence*. Такође, споразум је омогућио Косовским представницима да на регионалним састанцима парафирају/потписују споразуме самостално, без учешћа UNMIK. Вид. *Извештај о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора*. Доступно преко: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/akta_procedura/2013/1666-13Lat.pdf, (Приступљено 8. априла 2023).

усклађености са критеријумима за чланство, нарочито у области владавине права.³⁵⁹

Ситно сецкање шаргарепе или даље уситњавање корака ка чланству

Како смо напоменули, Србија уз статус кандидата није добила и одлуку о отварању преговора о приступању, па ни датуму када би преговори могли да почну. Основни услов за то био је да се са Приштином постигну нови споразуми (на пример, о енергетици и телекомуникацијама) и примене они који су већ постигнути. Оцена да је и овај услов испуњен, дошла је тек у априлу 2013. године након закључења такозваног Првог споразума о принципима нормализације односа Београда и Приштине. Овај „историјски споразум“ како га је назвала Комисија, садржао је неколико важних питања на којима је у претходним месецима инсистирала ЕУ.³⁶⁰ Међу тим питањима било је оно о међусобном неометању страна на путу ка ЕУ.³⁶¹ Након овог споразума, Кетрин Ештон (*Catherine Ashton*), Висока представница ЕУ за спољне послове и безбедносну политику, која је посредовала у дијалогу Београда и Приштине, известила је Савет о напретку а Комисија је усвојила препоруку да са Србијом почну преговори о приступању, а са Косовом о ССП.

Савет ће овај извештај формално разматрати тек на седници 25. јуна 2013. године, када ће препоручити Европском савету да отвори преговоре о приступању са Србијом, као и да позове Комисију да на време поднесе предлог преговарачког оквира (који ће усвојити Савет а потврдити Европски савет) како би преговори могли да започну у јануару 2014. године.³⁶² Коначно, фаза коју смо овде назвали претприступном завршена

³⁵⁹ Council of the European Union, 28 February 2012, *Ibid.*, pp. 3–4.

³⁶⁰ European Commission, *Press Release: “Serbia and Kosovo*: historic agreement paves the way for decisive progress in their EU perspectives”*, Brussels, 22 April 2013. Available from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_13_347/IP_13_347_EN.pdf, (Accessed 8 April 2023).

³⁶¹ Видети детаљније у: Влада Републике Србије, *Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа*. Доступно преко: <https://www.srbija.gov.rs/cinjenice/283757>, (Приступљено 8. априла 2023).

³⁶² Council of the European Union, *Outcome of proceedings: Enlargement and Stabilisation and Association Process – Follow-up to the December 2012 Council conclusions*, Council

је одлуком Европског савета од 28.6.2013. о отварању преговора о приступању са Србијом најкасније у јануару наредне године.

Циљ овако детаљне анализе процеса одлучивања институција ЕУ о статусу кандидата за Србију и отварању, те одређивању (оквирног) датума почетка преговора о приступању, био је да се покаже не само несумњиво усложњавање овог процеса, већ и даља еволуција политике условљавања уз фокусирање на најтежа политичка питања у раној фази процеса. Уместо да одлуку о давању статуса кандидата мање-више аутоматски прати почетак преговора о приступању, на примеру кандидатуре Србије и одлагања одлуке о отварању преговора можемо јасно да пратимо све веће „уситњавање“ корака ка чланству у ЕУ, те јасније одвајање претприступне и приступне (или преговарачке) фазе.³⁶³ Овакву праксу Европска унија је на сличан начин почела са Хрватском, али ће је наставити и у случају Албаније и Северне Македоније где је одуговлачење процеса кроз увођење додатних корака, па и новог, билатералног условљавања пре почетка преговора доведено до апсурда. Користећи се метафором „штапа и шаргарепе“, којом се често описује механизам санкционисања и награђивања држава у процесу интеграције за недостатак односно успех реформи, можемо закључити да се „шаргарепа“ све ситније сецка, тј. да су награде за испуњавање услова постајале све мање.

Да бисмо допринели бољем разумевању поменуте еволуције условљавања и усложњавања процеса интеграције, ставићемо укратко случај такозване претприступне фазе Републике Србије у упоредну перспективу. Најпре, иако је за државе ЦИЕ процес од придруживања до приступања у главним корацима био сличан данашњем, није постојало званично утврђивање статуса кандидата и потенцијалних кандидата. Ове државе биле су придружене Унији путем „Европа споразума“ а када би држава затражила чланство, сматрана је апликантом (енг. *applicant country*). Слично као данас, државе чланице ЕУ би одлучивале о отварању

conclusions, 28.6.2013. Available from: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11548-2013-REV-1/en/pdf>, (Accessed 8 April 2023).

³⁶³ О ранијем и опсежнијем условљавању него у ранијим рундама: Милош Петровић, „Измењена политика проширења: изазови и концентрични кругови интеграције“, *Међународни проблеми*, Vol. LXXI, бр. 1, 2019, стр. 54–55.

приступних преговора на основу мишљења Комисије, а подразумевало се да преговори заиста и почну убрзо потом. Другим речима, није постојало додатно условљавање за доношење одлуке да се преговори отворе након прихватања апликације за чланство.³⁶⁴ Чак ни на примеру Хрватске, овог додатног условљавања првобитно није било када је Комисија 2004. истовремено дала позитивно мишљење о кандидатури и препоручила отварање приступних преговора, а Европски савет на састанку у јуну 2004. године утврдио као оквиран датум отпочињања преговора почетак 2005.³⁶⁵ Међутим, за Хрватску је ипак дошло до померања отварања преговора на октобар 2005, након што га је Европски савет у децембру 2004. условио сарадњом са Хашким трибуналом која до марта 2005. када се очекивао почетак преговора није била оцењена успешном. За разлику од Хрватске, Македонија (данас Северна Македонија), која је статус кандидата добила 2005. године, и поред неколико препорука Комисије одлуку Европског савета о отварању преговора о приступању дочекала је тек петнаест година касније због противљења Грчке, а од 2019. и Француске. Међутим, ни те 2020. године, када је донета одлука да са Северном Македонијом почну преговори, није утврђен датум прве међувладине конференције због нове препреке у виду новог, билатералног условљавања Бугарске.³⁶⁶ О преговарачком оквиру и датуму прве „политичке међувладине конференције“ којом се отварају преговори и представљају наредни кораци у процесу проширења, Савет ће посебно одлучивати тек 18. јула 2022. године, дан пре одржавања ове конференције.³⁶⁷ Истовремено ће предвидети да ће

³⁶⁴ Видети слично запажање код: Eli Gateva, *Ibid.*, p. 17.

³⁶⁵ Council of the European Union, *Presidency Conclusions, Brussels European Council 17 and 18 June 2004*, Brussels, 19 July 2004, 10679/2/04 REV 2. Available from: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10679-2004-REV-2/en/pdf>, (Accessed 7 June 2023).

³⁶⁶ Детаљније о захтевима Бугарске у: Malinka Ristevska Jordanova and Simonida Kacarska, *EU–North Macedonia accession negotiations: the implications of the Bulgarian conditions*, European Policy Institute – Скопје, May 2020, Available from: https://epi.org.mk/wp-content/uploads/2020/06/EU_MK-accession-negotiations_implications-of-BG-conditions_small-font.pdf, (Accessed 8 May 2023).

³⁶⁷ Албанија, иако није имала сличне билатералне спорове, делила је судбину Северне Македоније јер су државе чланице одлучиле да их третирају као део истог пакета, истичући код ове државе недовољан напредак у области владавине права. Council of the European Union, *Outcome of the proceedings: Enlargement – Council conclusions on*

бити одржана додатна међувладина конференција (у склопу „фазе отварања“) на којој ће бити представљен преговарачки оквир и која ће се одржати без потребе за новим одлукама Савета чим Северна Македонија обави обећане уставне промене.³⁶⁸

Поређењем с претприступном фазом кроз коју је прошла Србија, приметно је да је у случају Северне Македоније тренд усложњавања процеса настављен даљим „уситњавањем“ одлучивања о напретку кандидата. Тај тренд је нарочито видљив на примеру одвајања одлуке о датуму прве међувладине конференције од оне претходне о прихватању отварања приступних преговора. Осим усложњавања процедуре, у случају Северне Македоније, феномен билатералног условљавања кандидата од стране држава чланица који је познат из ранијих проширења (на пример, између Хрватске и Словеније), доживео је нови развој уношењем услова појединачних држава чланица у преговарачки оквир Европске уније. Србија је за сада избегла овакав сценарио, али није искључено да до краја приступног процеса дође и до оваквог развоја.

Србија и претприступни фондови Европске уније

Осим могућности отварања приступних преговора, промена за Србију коју је са собом донео статус кандидата читава се и у разноврснијим могућностима коришћења претприступних фондова, односно пре свега ИПА средстава.³⁶⁹ Основни циљ ИПА фонда је да помогне опсежне реформе у државама кандидатима и потенцијалним кандидатима, као и да их припреми за коришћење кохезионог фонда када једном постану чланице. Чињеница која се често пренебрегава, међутим, јесте да ИПА служи и циљевима ЕУ, попут одржавања стабилности у региону, безбедности снабдевања енергијом, проширивања саобраћајне мреже

North Macedonia and Albania, Brussels, 18 July 2022 (OR. en), 11440/22, ELARG 65, p. 2. Available from: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11440-2022-INIT/en/pdf>, (Accessed 8 May 2023).

³⁶⁸ Ibid., p. 3.

³⁶⁹ Instrument for Pre-accession Assistance – IPA. Док је ИПА основни инструмент за финансијску и техничку помоћ земљама потенцијалним кандидатима и кандидатима, Србија је била корисница и других програма ЕУ оригинално намењених државама чланицама попут, на пример, *Horizon*, *Erasmus+*, Креативна Европа или Европа за грађане.

или заштите животне средине. Када је покренута 2007. године, заменивши дотадашњи КАРДС програм, ИПА (за буџетски период 2007–2013) састојала се од пет различитих компоненти из којих је било могуће користити средства ЕУ.³⁷⁰ То су биле: 1. помоћ транзицији и изградњи институција, 2. прекогранична сарадња, 3. регионални развој, 4. развој људских ресурса и 5. рурални развој. За државе потенцијалне кандидате, што је Србија тада била, отворене су биле само прве две компоненте, док су свих пет биле намењене искључиво државама кандидатима. Када је Србија добила статус кандидата, у начелу се отворила могућност коришћења свих пет компоненти, али је било неопходно најпре испунити одређене услове. Ти услови су се, пре свега, односили на успостављање децентрализованог система управљања ИПА фондовима, што је значило успоставити одређене националне административне процедуре и структуре способне да имплементирају овај програм, али и обезбеде законито трошење намењених средстава. Србија је акредитацију за управљање ИПА средствима добила у априлу 2014. године. Успостављањем такве структуре управљање овим средствима преноси се са ЕУ на државу корисницу. На челу читаве ове структуре, која подразумева неколико тела, налази се Национални ИПА координатор (NIPAC), који је одговоран не само за координацију планирања и припреме пројеката него и за надзор над имплементацијом. У Србији је то данас Министар за европске интеграције.

ИПА (2007–2013) износила је укупно 10.341.178,920 евра, што је износ који се расподељивао на појединачне државе кандидате и потенцијалне кандидате, као и за вишекорисничку ИПА (око 10%) намењену пројектима регионалне сарадње. За Србију је појединачно било намењено 1.344.571,356 евра за цео седмогодишњи период од којих је заиста исплаћено 1.207.596,526, што је успешност од око 90% у повлачењу намењених средстава.³⁷¹ Имајући у виду да се радило о држави потенцијалном кандидату, ово је био солидан резултат.

³⁷⁰ “Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)”, Official Journal L 210, 31.7.2006, pp. 82–93.

³⁷¹ *European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR), Overview - Instrument for Pre-accession Assistance*. Available from: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en, (Accessed 29 May 2023).

ИПА II која је утврђена за буџетски период 2014–2020 намењена је реформама у неколико области: 1. припрема за чланство и изградња институција и капацитета, 2. социо-економски и регионални развој, 3. запошљавање, социјалне политике, образовање и промоција родне равноправности, као и развој људских ресурса, 4. пољопривреда и рурални развој и 5. регионална и територијална сарадња.³⁷² Идеја ИПА II програма је била да буде усмеренији ка унапред утврђеним секторима који су повезани са стратегијом проширења, што је требало циљано да помогне неопходне реформе у том одређеном сектору. ИПА II је програмирана на око 11,7 милијарди евра за седмогодишњи период, а за Србију је било намењено око 1,4 милијарде евра, односно у просеку око 200 милиона евра годишње.

Уредба којом се утврђује ИПА III за буџетски период од 2021. до 2027. у вези је са неколико стратешких докумената развијених за Западни Балкан. Најпре, ослања се на Стратегију проширења из 2018. у којој се дефинише шест водећих иницијатива (енг. *flagship initiatives*) или области за Западни Балкан у којима ЕУ намерава „значајно да увећа помоћ“ овим земљама „у обостраном интересу“.³⁷³ Те иницијативе су: 1. јачање владавине права; 2. јачање ангажмана у безбедности и миграцијама; 3. јачање подршке социо-економском развоју; 4. увећавање саобраћајне и енергетске повезаности; 5. дигитална агенда за Западни Балкан; 6. подршка помирењу и добросуседским односима.³⁷⁴ Други важан документ са којим је ИПА III у тесној вези је Економски и инвестициони план за Западни Балкан који је био одговор на кризу узроковану пандемијом коронавируса. У документу се наглашава значај Западног Балкана као

³⁷² Article 3, “Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II)”, Official Journal of the European Union L77, p. 15.

³⁷³ European Commission, *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*, Strasbourg, 6.2.2018 COM(2018) 65 final, pp. 9, 17. Available from: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/strategija_za_prosirenje/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf, (accessed 29 May 2023).

³⁷⁴ Ibid., 17–18.

важног тржишта од 18 милиона људи и транзитне зоне за европске и међународне робе, кључног за скраћивање глобалних ланаца снабдевања за ЕУ, па тиме и за њену стратешку аутономију.³⁷⁵ Овај план је заправо пакет који садржи средства из ИПА III, као и инструмент (*Western Balkans Guarantee Facility*) за подстицање инвестирања у регион Западног Балкана. То значи да ће се из ИПА III програма за земље Западног Балкана издвојити девет милијарди од којих ће, поред финансирања кроз грантове, једна милијарда бити издвојена за гаранције за подстицање јавних и приватних инвестиција путем смањивања трошкова и ризика инвестирања. Ово улагање би потенцијално требало да мобилише и до 20 милијарди евра јавних и приватних инвестиција у наредној деценији.³⁷⁶

Планом се предвиђа да се почне са инфраструктурним пројектима, а у анексу плана се наводи предлог десет приоритетних иницијатива које би требало да се окончају до краја мандата Комисије, тј. до 2024. године. Од тога, три иницијативе се односе на пројекте саобраћајне инфраструктуре, три на пројекте из области енергетике, једна на област заштите животне средине и то у домену отпада и отпадних вода, једна на област дигиталне инфраструктуре, једна на конкурентност приватног сектора, и једна на омладинску политику.

Сама ИПА III, усвојена је са одређеним закашњењем (у септембру 2021. године), које је настало због касног усвајања Вишегодишњег финансијског плана ЕУ (енг. *Multiannual Financial Framework*) услед потребе да се у њега integriшу нови инструменти за опоравак од кризе узроковане пандемијом коронавируса.³⁷⁷ Укупно је планирано да ИПА III износи 14.162 милијарди евра. Нова Уредба коју су усвојили Савет и Парламент, на нешто другачији начин предвиђа расподелу средстава него

³⁷⁵ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: An Economic and Investment Plan for the Western Balkans*, Brussels, 6.10.2020 COM(2020) 641 final, p. 1. Available from: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-10/communication_on_wb_economic_and_investment_plan_october_2020_en.pdf, (Accessed 30 May 2023).

³⁷⁶ Ibid., p. 6.

³⁷⁷ European Parliament, *Factsheets on the European Union: Multiannual financial framework*. Available from: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/29/multiannual-financial-framework>, (Accessed 30 May 2023).

што је то до тада био случај. Уместо унапред одређених износа, који би били алоцирани појединачним земљама корисницама, нова ИПА предвиђа алоцирање средстава на основу учинка и то по областима (енг. *Windows*) у следећем распореду: 1. Владавина права, основна права и демократија (15,1%); 2. Добро управљање, усклађивање са правним тековинама ЕУ, стратешка комуникација и добросуседски односи (16,6%); 3. Зелена агенда и одрживо повезивање (42,4%); 4. Конкурентност и инклузивни раст (22,3%); 5. Територијална и прекогранична сарадња (3,5%).³⁷⁸ Земљама корисницама средства ће бити додељивана на основу њихових специфичних потреба и капацитета, водећи рачуна о начелу правичне расподеле како би се избегле велике диспропорције у количини средстава додељених различитим корисницама. Осим тога, помоћ корисницама зависиће и од њихове посвећености и успеху у спровођењу реформи, нарочито у домену владавине права и основних права, демократских институција и реформе јавне управе, као и економског развоја и конкурентности.³⁷⁹ Другим речима, при одлучивању о додели средстава корисницама Комисија ће узети у обзир стање реформи у свакој од области, а посебно у кластеру „Основе“ у складу са новом методологијом приступних преговора (вид. даље у тексту).

Почетак новог дугог путовања: Србија у процесу приступања Европској унији

Приступна фаза за Србију почела је отварањем преговора о приступању Европској унији, односно прве међувладине конференције 21. јануара 2014. године. Након што је прошла релативно компликовану претприступну фазу, Србија се упутила на, испоставиће се, још захтевнији пут. Након више од девет година тог пута и не нарочито завидног

³⁷⁸ European Commission, “Commission Implementing Decision of 10.12.2021 adopting the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA III) Programming Framework for the period 2021–2027”, Brussels, 10.12.2021 C(2021) 8914 final, p. 66.

³⁷⁹ Article 8, “Regulation (EU) 2021/1529 of the European Parliament and of the Council of 15 September 2021 establishing the Instrument for Pre-Accession assistance (IPA III)”, *Official Journal of the European Union*, L 330, 20.9.2021, pp. 14–15.

напретка, његов крај се данас чини доста неизвесним. Разлозима за овако успорен напредак и перспективама више ћемо се бавити у другом делу овог и у последњем сегменту књиге. У овом делу, направићемо преглед досадашњег тока преговора, али најпре ћемо се укратко осврнути на сам поступак и логику приступних преговора.

Основне карактеристике преговора о приступању Европској унији

Преовлађујућа теоријска парадигма у разумевању преговора о приступању ЕУ је рационалистичка, која формирање преференција учесника преговора разуме као калкулацију трошкова и користи. Унутар ове парадигме, либерална теорија међувладиних односа посматра преговоре о приступању као преговоре неједнаких учесника који се налазе у асиметричним односима моћи.³⁸⁰ У таквој констелацији државе кандидати су слабија страна у преговорима, имајући у виду њихов слабији положај у неједнаком односу међузависности. Имајући у виду њихову снажну зависност од капитала и трговине са ЕУ, државе кандидати су спремне да прихвате услове које дефинише ЕУ иако то за њих производи одређене трошкове (укључујући и оне политичке). Земље кандидати су тако спремне да прихвате и транзиционе периоде у којима прихватају привремено искључивање из одређених користи чланства.³⁸¹ Поменута асиметрија у корист Европске уније још је израженија у случају земаља Западног Балкана него што је то био случај са земљама Централне и Источне Европе у време њиховог приступања. Земље у Процесу стабилизације и придруживања су у поређењу за земљама ЦИЕ још слабије економски развијене, мање, те у економском смислу слабо интересантне Европској унији, а у исто време снажно зависне од њене спољне помоћи.³⁸²

³⁸⁰ Andrew Moravcsik and Frank Schimmelfennig, "Liberal Intergovernmentalism", in: Antje Wiener and Thomas Diez (eds), *European Integration Theory*, Second edition, Oxford University Press, 2009, p. 82.

³⁸¹ Ibid.

³⁸² Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier, "The Europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited", *Journal of European Public Policy*, 2019, p. 10.

Како смо објаснили у првом делу књиге, према теоријском моделу „спољних подстицаја“ (енг. *external incentives model*) овај механизам је успешан под условом да га прати кредибилна перспектива чланства и јасни политички услови.³⁸³ Као што је познато, за Србију, као и за друге земље Западног Балкана, утврђена је и неколико пута потврђена „европска перспектива“ или „перспектива интеграције“ уколико буду испуњени услови. Међутим, да гаранције чланства нема, потврђује и више пута наглашен карактер приступних преговора као процеса са „отвореним исходом“ (енг. „*open-ended process*“) што је начело које је нашло своје место и у преговарачким оквирима Европске уније, најпре са Турском, па и у оном са Србијом.³⁸⁴ Осим тога, за државе Западног Балкана, па и Србију, кредибилност перспективе чланства, у данашње време све више се доводи у питање.

Осим асиметричне међузависности, неједнаком односу у преговорима доприноси и чињеница да наспрам државе кандидата, (сада) 27 држава чланица наступа као блок који одлуке у вези са сваким кораком у преговорима доноси једногласно.³⁸⁵ То подразумева да је њихова позиција у преговорима тешко променљива, те да је, уколико жели да убрза свој пут ка чланству, држави кандидату једноставније да прихвати понуђене услове него да инсистира на изузецима или дерогацијама. Другим речима, у складу са рационалном институционалистичком парадигмом, понашање актера у преговорима ограничено је и формалним правилима и процедурама.³⁸⁶

Преговори о приступању су билатерални – воде се између државе кандидата за чланство, с једне стране, и држава чланица Европске уније,

³⁸³ Mark A. Pollack, “The New Institutionalism and European Integration”, in Antje Wiener and Thomas Diez, *European Integration Theory*, Second edition, Oxford University Press, 2009, p. 140.

³⁸⁴ *Conference on Accession to the European Union – Serbia, Ministerial Meeting Opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Serbia to the European Union, General EU Position*, p. 9. Available from: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/neg_frame.PDF, (Accessed 25 April 2023).

³⁸⁵ О разматрањима могућих промена у том смислу у актуелном геополитичком контексту вид. у оквиру поглавља: „Ка променама гласања у домену политике проширења?“

³⁸⁶ Mark A. Pollack, *Theorizing the European Union: Realist, Intergovernmentalist and Institutional Approaches*, June 9, 2010, pp. 16–19. Available from: <https://ssrn.com/abstract=1622912> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1622912>, (Accessed 24 April 2023).

с друге стране. Организују се у формату већ помињаних међувладиних конференција којима осим представника двеју страна (на министарском нивоу или нивоу заменика) присуствују и представници Комисије који немају улогу преговарача. Ипак, Комисија има врло важну улогу у процесу „скрининга“ (вид. даље у тексту), усмеравања преговора, извештавања и предлагања Савету њиховог даљег тока, па и евентуалне суспензије, праћења напретка земље кандидата, као и извештавања Европског парламента о току преговора. Иако нема унапред датих гаранција, циљ преговора је да се дође до споразума, тј. до уговора о приступању који ће држави кандидату омогућити да постане чланица и утврдити услове под којима ће се то десити. Суштински, међутим, преговори подразумевају утврђивање услова и рокова под којим ће држава кандидат прихватити *Acquis* (правне тековине) Уније. Другим речима, нема преговора о томе да ли држава жели или не жели да прихвати правне тековине у некој области, већ само о временским роковима у којима ће их прихватити и применити, укључујући и евентуалне дерогације у одређеном периоду након ступања у чланство. Због овакве садржине, односно предмета разговора две стране, те чињенице да се веома мали број питања у правом смислу речи преговара, поједини аутори им и одричу карактер преговора.³⁸⁷

Када је реч о дерогацијама, ради се о привременим или прелазним аранжманима који се дефинишу било на захтев државе кандидата, било на захтев држава чланица ЕУ.³⁸⁸ У првом случају, прелазни аранжман се утврђује јер држава тренутно није у могућности да примени право ЕУ, најчешће због финансијских или правних (нпр. претходно преузете међународноправне обавезе) препрека. Овакви аранжмани су се уобичајено јављали у областима животне средине, те пољопривреде и руралног развоја где усклађивање подразумева велике трошкове. У другом случају, државе чланице ЕУ су те које нису спремне да у одређеном периоду омогуће новој држави чланици учешће у деловима одређених политика („дискриминаторно чланство“), што је често био

³⁸⁷ Николаидес, на пример, радије говори о „пријемном прегледу“ (eng. *entry examination*). Phedon Nicolaidides, “Negotiating Effectively for Accession to the European Union: Realistic Expectations, Feasible Targets, Credible Arguments”, *EIPASCOPE*, 1998 (1). p. 8. Available from: http://aei.pitt.edu/778/1/scop98_1_2.pdf, (Accessed 28 April 2023).

³⁸⁸ Ibid.

случај са слободом кретања радника, директним плаћањима у пољопривредној политици или уклањањем граничних контрола.^{389, 390}

У сваком случају, највећи део преговора односи се, дакле, на процес усклађивања државе кандидата са правним тековинама ЕУ, а само мали део представља простор за преговоре у правом смислу речи. Преговори у вези са преузимањем обавеза чланства, односно усклађивањем са тековинама Уније, организовани кроз преговарачка поглавља од којих свако представља један сегмент или област ових тековина. За државе Западног Балкана утврђено је 35 преговарачких поглавља (за државе ЦИЕ – 31). Са новом методологијом преговора усвојеном 2020. године, поглавља су груписана у кластере, односно сродне групе поглавља (Табела 1), са идејом да се преговори учине ефикаснијим и динамичнијим.³⁹¹ Међутим, увођењем кластера није окончано и са поглављима, имајући у виду да држава кандидат и државе чланице ЕУ у преговорима отварају један по један кластер, а затварају појединачна поглавља. За разлику од Северне Македоније и Албаније, Србија и Црна Гора су у преговоре ушле пре увођења нове методологије приступних преговора, тако да су имале већ доста отворених поглавља у тренутку када су прихватиле прелазак на нови систем груписања у кластере. Стога је за Србију ослањање на поглавља додатно релевантно, имајући у виду да су отворена поједина поглавља која сада припадају различитим кластерима, а да ти кластери још нису отворени према новој методологији.³⁹²

³⁸⁹ Christina J. Schneider, *Conflict, Negotiation and European Union Enlargement*, Cambridge University Press, 2009, pp. 20–22.

³⁹⁰ О посебним аранжманима ограничавања чланства у случају Бугарске, и могуће релевантности тог примера и за Западни Балкан, видети касније (пот)поглавље „Механизам за сарадњу и верификацију на примеру европских интеграција Бугарске“.

³⁹¹ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans*, Brussels, 5.2.2020 COM(2020) 57 final, Available from: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-02/enlargement-methodology_en.pdf, (Accessed 24 April 2023).

³⁹² У тренутку израде ове књиге Србија је имала отворених 22 поглавља, од којих је два привремено затворила (Поглавље 25 (Наука и истраживање) и Поглавље 26 (Образовање и култура)). За ажуриран преглед тока преговора Србије и ЕУ вид. Београдска отворена школа, *Преговори о преговорима*, Доступно преко: <https://eu.pregovori.bos.rs/tok-pregovora.html>, (Приступљено 1. јуна 2023).

Табела 1: Преговарачки кластери и поглавља

Кластер	Поглавље	Србија: отворена поглавља/кластери (стање у мају 2023)
I Основе	5 Јавне набавке	+
	18 Статистика	+
	23 Правосуђе и основна права	+
	24 Правда, слобода и безбедност	+
	32 Финансијска контрола	+
II Унутрашње тржиште	1 Слобода кретања робе	
	2 Слобода кретања радника	
	3 Право пословног настањивања и слобода пружања услуга	
	4 Слободно кретање капитала	+
	6 Право привредних друштава	+
	7 Заштита интелектуалне својине	+
	8 Политика конкуренције	
	9 Финансијске услуге	+
28 Здравље и заштита потрошача		
III Конкурентност и инклузивни раст	10 Информационо друштво и медији	
	16 Опорезивање	
	17 Економска и монетарна политика	+
	19 Социјална политика и запошљавање	
	20 Индустијска политика и предузетништво	+
	25 Наука и истраживања	+ привремено затворено
	26 Образовање и култура	+ привремено затворено
	29 Царинска унија	+
IV Зелени договор и одржива повезаност	14 Транспорт	+
	15 Енергетика	+
	21 Трансевропске мреже	+
	27 Заштита животне средине и климатске промене	+

Кластер	Поглавље	Србија: отворена поглавља/кластери (стање у мају 2023)
V Ресурси, пољопривреда и кохезија	11 Пољопривреда и рурални развој	
	12 Безбедност хране, ветеринарска и фитосанитарна питања	
	13 Рибарство	+
	22 Регионална политика и координација структурних инструмената	
	33 Финансијске и буџетске одредбе	+
VI Спољни односи	30 Економски односи са иностранством	+
	31 Спољна, безбедносна и одбрамбена политика	
Изван кластера	34 Институције	
	35 Остала питања	+

Како смо видели, преговори се формално отварају на међувладиној конференцији након које следи аналитички преглед законодавства, такозвани скрининг (енг. *screening*), помоћу којег Комисија у сваком од поглавља утврђује стање усклађености законодавства државе кандидата са правним тековинама ЕУ. Тај процес изгледа тако што Комисија најпре држави кандидату представља правне тековине ЕУ у датом поглављу („експланаторни скрининг“), а затим држава представља сопствено законодавство у тој области („билатерални скрининг“). Након тога утврђују се потенцијалне разлике и потребе за усклађивањем, као и потребе државе у вези са временским роковима усклађивања. Извештај о усклађености који Комисија израђује у сарадњи са државом кандидатом, служи за утврђивање спремности кандидата, те за одлуку Савета да односно поглавље отвори. Такође, процес скрининга омогућава држави кандидату да утврди своју преговарачку позицију за свако од поглавља.

Уколико се процени да постоје велике дискрепанце између националних прописа и *Acquis*-а ЕУ у одређеном поглављу, Савет ће утврдити услове, односно мерила (енг. *benchmarks*) за отварање поглавља. Уколико Савет не утврди мерила за отварање поглавља, позваће државу кандидата да достави своју преговарачку позицију и на основу свих прикупљених информација одлучити о отварању поглавља. Савет, у оквиру своје заједничке позиције коју једногласно усваја у вези са одређеним поглављем, може утврдити и мерила за затварање одређеног поглавља. Када се испуне сви неопходни услови, Савет доноси одлуку о затварању поглавља које је привременог карактера, што подразумева да се до окончања преговора поново може отворити уколико се за тим појави потреба.

Како смо видели, мерила за отварање и затварање поглавља предвиђена су изменама Стратегије проширења из 2006. године као резултат искустава стечених у претходним проширењима, а ради унапређења квалитета преговора. Мерила за отварање поглавља подразумевају припремне радње државе кандидата за усклађивање са правним тековинама ЕУ (попут стратегија, акционих планова и сл.), док мерила за затварање обично подразумевају усвајање прописа и њихову примену, као и успостављање одређених институција и тела.³⁹³ Приликом ове измене Стратегије проширења, уведена је још једна новина која је имала корен у искуству стеченом у ранијим преговорима, нарочито са Бугарском и Румунијом које су у то време већ добиле датум приступања. Ради се о идеји да се тешка питања попут правосудних реформи или борбе против корупције решавају у раној фази преговора.³⁹⁴ Ова идеја своју конкретизацију добиће у Стратегији проширења 2011–2012, коју је Комисија предложила на основу додатног искуства преговарања чланства са Хрватском која је у тренутку била већ на прагу чланства.³⁹⁵ Такозвани

³⁹³ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2006 – 2007*, *Ibid.*, p. 6.

³⁹⁴ *Ibid.*, p. 15.

³⁹⁵ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2011–2012*, Brussels, 12.10.2011, COM(2011) 666 final. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0666>, (Accessed 15 May 2023).

нови приступ подразумевао је да се питања правосуђа и основних права (поглавље 23), као и слободе, безбедности и правде (поглавље 24) разматрају рано у процесу приступања. На случајевима приступних преговора Црне Горе, а касније и Србије, то је значило да се најпре отварају поглавља која су названа „основама“ – поглавље 23 и 24 (за Србију и 35). За отварање ових поглавља, Комисија је предвидела усвајање одговарајућих акционих планова у држави кандидату за испуњавање услова у овој области. Према новом приступу, од државе се очекује да у периоду од отварања до затварања преговора покаже способност да примењује прописе у овим областима.

Нови приступ убрзо ће доживети надоградњу. Због значаја питања која припадају овим поглављима, за поглавља 23 и 24 уведена су и прелазна мерила (енг. *interim benchmarks*) први пут у случају преговора са Црном Гором, а утврђено је да ће мерила за затварање поглавља бити дефинисана тек по испуњавању прелазних. Предвиђене су и сигурносне и корективне мере, попут допуњавања мерила или стопирања преговора у другим поглављима уколико изостане напредак у поглављима 23 и 24.³⁹⁶ Међу „основе“ како су најпре називана ова два поглавља, убрзо су се убројали и критеријуми економског управљања и конкурентности, као и демократске институције, нарочито реформа државне управе и слободни и фер избори.³⁹⁷ Управо оваква методологија преговора, показаће се, пружила је основ за успоравање процеса интеграције. Не само да је увођењем мерила за отварање, затварање, те прелазних мерила увећаван број прилика да Савет одлучује једногласно (велики број вето тачака), него су у фокус преговора стављени за кандидате најтежи политички критеријуми. То се нарочито односи на случај Србије са истицањем поглавља 35 („остало“), које се односи на праћење имплементације договора у оквиру процеса нормализације односа Београда и Приштине као кључног приоритета.

³⁹⁶ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Enlargement Strategy and Main Challenges 2014–15*, Brussels, 8.10.2014, COM(2014) 700 final. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0700>, (Accessed 15 May 2023).

³⁹⁷ *Ibid.*, p. 2.

Након што се окончају преговори у свим поглављима, Европски савет доноси одлуку о њиховом затварању, а све што је договорено чини предмет уговора о приступању који се потписује на крају преговарачког процеса након позитивног мишљења Комисије о чланству, те одобрења Европског парламента и једногласне одлуке Савета. Као и сваки међународни уговор, за његово ступање на снагу предвиђен је уобичајен поступак ратификације у државама потписницама. У овом случају то подразумева ратификацију у држави кандидату, као и у свим државама чланицама ЕУ према предвиђеним националним правилима која могу укључивати и референдум. Република Србија се, судећи по Уводној изјави на Међувладиној конференцији којом су отворени приступни преговори, одлучила за референдум.³⁹⁸

Србија у процесу преговора о приступању

Комисија је у мишљењу о кандидатури Србије 2011. изнела оцену да би Србија могла бити спремна за чланство у средњем року (пет година) уколико настави са усклађивањем са тековинама ЕУ, а у одређеним областима уложи „додатне“ или „знатне и одрживе напоре“.³⁹⁹ Међутим, како смо видели, Србија је преговоре почела више од две године након поменутог мишљења Комисије. Већ у првој години преговора стигла је и обесхрабрујућа изјава новог председника Комисије Жан Клод Јункера да неће бити нових проширења за време мандата његове Комисије (односно до 2019).⁴⁰⁰ И поред тога преговори су настављени, а њихов

³⁹⁸ Влада Републике Србије, *Међувладина конференција о приступању Републике Србије Европској унији: Уводна изјава Републике Србије*, Брисел, 21. јануар 2014. године, стр. 14. Доступно преко: www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/eu/uvodna_izjava_republike_srbije_na_prvoj_medjuvladinoj_konferenciji_o_pristupanju_republike_srbije_evropskoj_uniji.pdf, (Приступљено 18. априла 2023).

³⁹⁹ Европска комисија, *Аналитички извештај који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету: Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији*, *Ibid.*, стр. 169–171.

⁴⁰⁰ Euractiv, *Parliament elects 'politically ecumenical' Juncker as Commission President*, 15.7.2014. (updated: Jan 8, 2015). Available from: <https://www.euractiv.com/section/eu-elections-2014/news/parliament-elects-politically-ecumenical-juncker-as-commission-president/>, (Accessed 18 April 2023).

темпо не само да није пратио првобитну процену Комисије него је планирани период преговарања већ скоро удвостручен уз истовремено врло неизвесну будућност.

Преговори о приступању Србије Европској унији омеђени су утврђеним нормативним и институционалним оквиром, како на страни ЕУ тако и на страни Србије. Између 2013. и 2015. године Влада Србије донела је одлуке о успостављању институционалне структуре и процедура за вођење преговора о приступању. Успостављен је Преговарачки тим за вођење преговора о приступању, као и Координационо тело за процес приступања Србије Европској унији. Након увођења нове методологије приступних преговора 2020. године, Влада Републике Србије је 2021. донела нову одлуку којом се дотадашња институционална структура за вођење преговора прилагођава захтевима нове методологије, односно организацији преговора кроз кластере.⁴⁰¹ Новом одлуком формира се „Координација за вођење преговора“, која је „водеће тело за остваривање усклађивања обављања послова у вези са текућим питањима у процесу приступања Републике Србије Европској унији и за припремање и израду свих предлога у процесу преговора о приступању“.⁴⁰² На челу Координације је главни преговарач – министар за европске интеграције. Одлуком се формира и „Тим за подршку преговорима“, чиме је укинут некадашњи Преговарачки тим за вођење преговора о приступању Србије Европској унији, као и позиција шефа преговарачког тима коју је заузимао шеф Канцеларије за европске интеграције, а чије је место иначе било упражњено од 2019. године. Новом одлуком је стога, очигледна намера била не само да се прилагоди новој методологији преговора него и да се Министарству за европске интеграције формираном 2017. године, односно његовом Министру, омогући снажнија позиција у преговарачкој структури. Некадашња Канцеларија за европске интеграције престала је да постоји, а Министарство је основано „услед значајно већих обавеза и обима послова у процесу придруживања Европској унији у односу на

⁴⁰¹ Влада Републике Србије, „Одлука о формирању Координације за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији и Тима за подршку преговорима“, 05 број 337-3422/2021-1, Службени гласник РС, бр. 41 од 23. априла 2021, бр. 46 од 7. маја 2021, бр. 53 од 28. маја 2021.

⁴⁰² Ibid.

раније постојећи, а посебно имајући у виду све веће обавезе у погледу непосредне комуникације са самим институцијама Европске уније, на шта може боље одговорити министарство као самостални орган државне управе, него што би то могла досадашња служба Владе – Канцеларија за европске интеграције“.⁴⁰³

Раније успостављене преговарачке групе које су организоване према одговарајућим преговарачким поглављима и чија је најважнија улога била у припреми преговарачких позиција по поглављима, сада се даље систематизују према преговарачким кластерима. За сваки преговарачки кластер утврђује се један или више координатора (на нивоу државних секретара или помоћника министра). Координатори чине Тим за подршку преговорима заједно са државним секретаром или помоћником министра у министарству надлежном за послове финансија, директором Канцеларије за Косово и Метохију или његовим замеником, шефом Мисије Републике Србије при ЕУ, представником Кабинета председника Владе, представником Генералног секретаријата Владе, шефом кабинета главног преговарача и експертским члановима.⁴⁰⁴

Осим успостављања и прилагођавања преговарачке структуре, Влада Републике Србије усвојила је низ докумената неопходних за вођење приступних преговора. Најпре, још пре одлуке о отварању преговора, Влада Србије је почетком 2013. усвојила Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ (енг. *National Programme for the Adoption of the Acquis* – *НПАА*) – 2013–2016, који је представљао свеобухватан план усвајања и имплементације приоритета садржаних у релевантним документима (попут ССП, извештаја о напретку или мишљења Комисије о захтеву Србије за чланством), и заменио Национални програм за интеграцију (НПИ) који је био орочен до 2012. године. Национални програм се редовно ажурира, а последња верзија је усвојена 2022. године.

Године 2013. Влада је усвојила закључак „Основа за вођење преговора и закључивање Уговора о приступању Републике Србије Европској

⁴⁰³ Параграф, *Предлог закона о изменама и допунама закона о министарствима – Текст прописа*. Доступно преко: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/260617/260617-vest14.html>, (Приступљено 15. маја 2023).

⁴⁰⁴ Влада Републике Србије, „Одлука о формирању Координације за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији и Тима за подршку преговорима“, *Ibid.*

унији“.⁴⁰⁵ Документ, након што наводи правни основ за закључивање уговора о приступању и даје преглед односа Србије и Европске уније, начелно се бави основним питањима о којима ће се водити преговори, битним елементима и структуром будућег уговора, финансијским импликацијама преговора и приступања и начинима обезбеђивања средстава, као и саставом делегације за преговоре. У већем делу документа, у једном технократском маниру описује се оно што је о процесу преговора већ познато из стручне и академске литературе или искуства претходних преговора. У овом документу налазимо и разлоге „за закључивање Уговора о приступању Републике Србије Европској унији“.⁴⁰⁶ Чланство Србије у Европској унији разуме се и дефинише као „стратешки циљ“ који „произилази из снажне привржености основним идејама, достигнућима и вредностима Европске уније“. Интересантно је да се у први план стављају вредносни и идентитетски разлози за приступање: „Први и основни подразумева искрену посвећеност Србије да у потпуности учествује у полувековној тежњи европских народа да изграде Европу мира, правде, слободе, солидарности и безбедности.“ Даље се наводи да „...Србија тежи изградњи друштва у коме најзначајније вредности представљају плурализам, толеранција, солидарност и спречавање дискриминације“, те да је „национални и културни идентитет Србије део заједничког културног обрасца ЕУ утемељеног у максими „једињени у различитостима“, и да Србија „у потпуности подстиче културу поштовања различитости, солидарности, једнакости и партнерства међу државама и залаже се за очување културног идентитета, језика и традиције међу народима“.⁴⁰⁷ Процес приступања се даље види као подстицај политичким и економским реформама, стабилности у региону и миру у Европи. Економски интерес је пронађен у шансама за трговином, инвестицијама и унапређењу конкурентности

⁴⁰⁵ Влада Републике Србије, *Предлог основе за вођење преговора и закључивање уговора о приступању Републике Србије Европској унији, са предлогом закључка*, Септембар 2013. године. Доступно преко: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/osnova_za_pregovore.pdf, (Приступљено 15. маја 2023).

⁴⁰⁶ Ibid., стр. 5.

⁴⁰⁷ Ibid., стр. 5–6.

Србије, као и макроекономској стабилности и побољшању животног стандарда и социјалне сигурности.

Осим овог Закључка, Влада је донела још један број техничких докумената којима се усклађује и усмерава рад државних органа у току различитих фаза преговора, што подразумева и начин израде и руковања документима из преговарачког процеса (попут записника са билатералних скрининга или преговарачких позиција).⁴⁰⁸

Поред докумената које је донела Влада, Народна скупштина је усвојила „Резолуцију о улози Народне скупштине и начелима у преговорима о приступању Републике Србије Европској унији“, која поставља оквире који би требало да омеђује преговоре и усмеравају преговараче а дефинише и улогу Народне скупштине, као и обавезе и процедуре појединих државних органа и тела (попут одбора за европске интеграције, Владе и сл.) у процесу приступних преговора.⁴⁰⁹ У резолуцији се истиче „да је циљ Републике Србије у преговорима о приступању стицање пуноправног чланства у Европској унији у најкраћем року“.⁴¹⁰ Иако Резолуција то изричито не забрањује, значи да преговори не би требало да се воде с неким другим циљем, попут постизања неке форме диференциране интеграције уколико она не би била привремено решење. Наиме, Резолуција чак предвиђа да се „...у циљу равноправног укључивања Републике Србије...морају осигурати најповољнији изузеци

⁴⁰⁸ Вид. нпр. Влада Републике Србије, *Закључак којим се усмерава и усклађује рад органа државне управе у процесу спровођења аналитичког прегледа и оцене усклађености прописа Републике Србије са правним тековинама Европске уније и њихове имплементације (скрининг)*, мај 2016. године. Доступно преко: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/zakljucak_rad_organa_skrining_februar_17.pdf, (Приступљено 10. априла 2023) и Влада Републике Србије, *Закључак којим се усмерава и усклађује рад органа државне управе у поступку израде преговарачких позиција у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији*, мај 2016. године, Доступно преко: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/zakljucak_rad_organa_za_pregovrace_ake_pozicije_februar_17.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/zakljucak_rad_organa_za_pregovrace_pozicije_februar_17.pdf) (Приступљено 10. априла 2023).

⁴⁰⁹ Народна скупштина Републике Србије, *Резолуција о улози Народне скупштине и начелима у преговорима о приступању Републике Србије Европској унији*, Доступно преко: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/RS95-13Lat.pdf>, (Приступљено 10. априла 2023).

⁴¹⁰ *Ibid.*, стр. 2.

и прелазни периоди, као и евентуална одступања...“; али само тамо где је нужно и могуће.⁴¹¹ Резолуција, такође, поставља друге циљеве преговора попут обезбеђивања брзог и стабилног раста „водећи рачуна о заштити привредних грана које су од виталног интереса за Републику Србију“, успостављање „одрживог развоја и повећања конкурентности привреде ... и остваривање стабилног финансијског и макроекономског окружења ... достизања благостања, пуне социјалне сигурности и бољег живота грађана ... уз очување и унапређење постигнутог нивоа социјалних права и њихове заштите“.⁴¹²

Сви ови циљеви су у мање-више сличној форми поновљени у Уводној изјави Републике Србије на Међувладиној конференцији којом су 21. јануара 2014. године у Бриселу отворени преговори, укључујући и циљ пуноправног чланства Србије у ЕУ односно „чланства са свим правима и обавезама“.⁴¹³ Оно што је овим документом, међутим, наглашено јесте да ће Србија у току преговора, уз разумевање значаја поглавља 23, 24 и 35, посебну пажњу посветити усклађивању у областима пољопривреде и руралног развоја, заштите животне средине и климатских промена, енергетике, кохезионе политике, индустрије и транспорта.⁴¹⁴

Један од најважнијих докумената за преговарачки процес је већ поменути преговарачки оквир који државе чланице ЕУ усвајају једногласно и који се држави кандидату по правилу представља на првој међувладиној конференцији. Преговарачки оквир који је представљен Србији на првом министарском састанку садржи начела, суштину и процедуру преговора, као и два анекса који се односе на организацију преговора и 35 преговарачких поглавља.⁴¹⁵ Овде ћемо нешто детаљније анализирати овај документ због његовог несумњивог значаја за процес преговора.

⁴¹¹ Ibid.

⁴¹² Ibid.

⁴¹³ Република Србија, Влада, Међувладина конференција о приступању Републике Србије Европској унији: Уводна изјава Републике Србије, Брисел, 21. јануар 2014. године. Ibid.

⁴¹⁴ Ibid., стр. 11–13, уводна изјава.

⁴¹⁵ Conference on Accession to the European Union – Serbia, Ministerial Meeting Opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Serbia to the European Union, General EU Position, Ibid., p. 9.

Када је реч о начелима преговора, према Преговарачком оквиру, преговори се базирају на члану 49. Уговора о ЕУ, као и релевантним закључцима Европског савета. Такође, базирају се на заслугама Србије а њихов темпо зависи од напретка Србије у испуњавању услова, нарочито оних захтева који су побројани у тачки 23. Преговарачког оквира. Неки од тих захтева су општепознати и представљају опште услове за пријем држава у Европску унију, попут захтева да Србија поштује и промовише вредности Уније. Даље, у Преговарачком оквиру налазимо услове за све земље Западног Балкана, попут критеријума из Копенхагена или захтева који су дефинисани Процесом Стабилизације и придруживања. Међу овим последњим посебно се истиче захтев за добросуседским односима и посвећеност Србије тешњој регионалној сарадњи у складу са Солунском Агендом из 2003.⁴¹⁶

Међутим, дефинисан је и низ за Србију специфичних услова који се посебно односе на „одрживо побољшање односа са Косовом*“ и омогућавање да обе стране „наставе свој европски пут“. Преговарачки оквир посебно дефинише да би процес унапређивања односа „требало да постепено води ка свеобухватној нормализацији односа између Србије и Косова у форми правно обавезујућег споразума до краја приступних преговора Србије, с циљем да обе стране буду способне да у потпуности врше своја права и испуњавају своје обавезе“.⁴¹⁷ Питање нормализације односа са Косовом сврстано је у поглавље 35 (Остала питања), али то никако не значи да је ово питање мање важно. Напротив, Преговарачки оквир дефинише да ће ово питање не само бити отворено рано у процесу и да ће се њиме бавити током читавог трајања преговора, него да ће се отворати и у вези са другим, секторским поглављима. То значи да је Србија дужна да води рачуна да њен став о статусу Косова не угрожава усвајање и спровођење тековина ЕУ и да усвојени прописи, укључујући и њихов географски опсег, не утичу на процес нормализације односа.⁴¹⁸

Једна од карактеристика преговора је не само неизвесност позитивног исхода већ и њихова реверзибилност, односно могућност враћања уназад или бар заустављања уз помоћ једног броја сигурносних и

⁴¹⁶ Ibid., p. 11.

⁴¹⁷ Ibid.

⁴¹⁸ Ibid., point 38, p. 17.

рестриктивних мера које су предвиђене и у овом преговарачком оквиру. Најпре, Преговарачки оквир приступање дефинише као циљ преговора, али такође утврђује да су преговори процес чији се исход не може гарантовати унапред.⁴¹⁹ Додатно, иако се напредак базира на учинку Србије у реформама, овај документ понавља важност апсорпционог капацитета Уније при разматрању нових проширења. Такође, у случају озбиљног и упорног кршења вредности Уније могуће је покренути поступак за суспензију преговора.⁴²⁰ У складу са „Новим приступом“ који се примењује од 2012. године, поглављима 23 и 24 даје се нарочит значај и установљава да напредак у овим поглављима мора бити у равнотежи са напретком у свим осталим поглављима. Уколико то не би био случај, Савет би могао одлучујући квалификованом већином, прихватити иницијативу Комисије или једне трећине држава чланица о заустављању отварања и/или затварања поглавља док се неравнотежа не исправи. У питању је такозвана клаузула о неравнотежи (енг. *imbalance clause*), која је у случају Србије уведена и за поглавље 35, односно у вези са нормализацијом односа са Косовом*.⁴²¹

На овом месту треба напоменути да је са новом методологијом приступних преговора из 2020. године, одлучивање о заустављању преговора и рестриктивним мерама према држави кандидату олакшано. То је најпре учињено омогућавањем да иницијативу покрене било Комисија, било једна (не више једна трећина) држава чланица, а онда и са увођењем „повратне квалификоване већине“ (енг. *reverse qualified majority*).⁴²² „Повратна квалификована већина“ подразумева да у озбиљним случајевима стагнације или назадовања реформи, одлуку о рестриктивним мерама фактички може донети Комисија уколико Савет, квалификованом већином, не одлучи другачије.⁴²³ Таква одлука доноси

⁴¹⁹ Ibid., p. 9.

⁴²⁰ Ibid., p. 10.

⁴²¹ Ibid., points 24–25, p. 13.

⁴²² Ivana Radić Milosavljević, Spasimir Domaradzki, “The EU’s *raison d’état* in the Western Balkans: Can the new enlargement methodology help?”, *International Problems*, Vol. LXXIV, No 3, 2022, pp. 403, 406.

⁴²³ Ibid.; Maja Kovačević, „Politika proširenja Evropske unije u potrazi za reformom“, Ibid., str. 142; Maja Kovačević, “EU’s Revised Enlargement Methodology: Emperor’s New Clothes As

се на основу оцене годишњег напретка коју Комисија даје у својим редовним извештајима. Како смо поменули, Србија је прихватила да се нова методологија примењује и на њу, а Савет потврдио да се она може примењивати у оквиру постојећег преговарачког оквира што подразумева и инкорпорацију овако измењених правила одлучивања о рестриктивним мерама.⁴²⁴ Међутим, о новој методологији преговора биће више речи даље у тексту.

Међу начелима преговора дефинисаним у Преговарачком оквиру, утврђује се обавеза за Србију да до момента приступања Унији, „постепено усклади своје политике према трећим земљама и своје ставове унутар међународних организација са политикама и ставовима Уније и њених држава чланица“.⁴²⁵

Када је реч о суштини или предмету преговора, Преговарачки оквир на мање-више уобичајен начин утврђује потребу да Србија до момента приступања усклади своје законодавство са тековинама ЕУ, али и да га ефикасно примењује. Даје се могућност утврђивања транзиционих аранжмана по потреби и уз обавезу да они буду временски и по опсегу ограничени и праћени планом фазне примене тековина у тим областима. Дерогације су могуће у интересу било Србије било Европске уније, а једине конкретне области које се у том смислу помињу су економска и монетарна унија, као и укидање граничних контрола (тековине Шенгена) у којима ће доћи до одлагања примене након што Србија приступи ЕУ. Остале дерогације биће утврђене по обављеном скринингу.

У вези са процедуром преговора, предвиђа се уобичајен поступак отварања и затварања поглавља при чему се поглавља 23, 24 и 35 отварају на почетку процеса. Предвиђа се могућност утврђивања мерила за

the New Iron Curtain Falls in Europe”, *Međunarodni problemi/International Problems*, LXXIV, br. 3, 2022, pp. 347–348.

⁴²⁴ Council of the European Union, *Outcome of the Proceedings: Application of the revised enlargement methodology to the accession negotiations with Montenegro and Serbia*, (OR. en), 8536/21, ELARG 26, Brussels, 6 May 2021. Available from: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8536-2021-INIT/en/pdf>, (Accessed 25 March 2023).

⁴²⁵ Conference on Accession to the European Union – Serbia, Ministerial Meeting Opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Serbia to the European Union, General EU Position, *Ibid.*, point 26, p. 13.

отварање, затварање поглавља и прелазних мерила, као и могућност мењања и додавања нових мерила, захтевање измене и усвајања нових акционих планова за усклађивање прописа у одређеним областима, те поновног отварања већ (привремено) затворених поглавља. Напредак се прати уобичајеним прикупљањем информација и извештавањем од стране Комисије, али Преговарачки оквир предвиђа и обавезу Србије да извештава о напретку у усклађивању прописа са тековинама ЕУ. Како је напоменуто, систем отварања поглавља је са новом методологијом преговора промењен тако да подразумева истовремено отварање групе поглавља или кластера, о чему ће бити више речи даље у тексту.

Нова методологија преговора о приступању – још један покушај оживљавања?

Потреба за новим приступом проширењу јавила се као последица дубоке кризе политике проширења, која од пријема Хрватске и почетка преговора са Србијом и Црном Гором пре готово десет година није дала никакве резултате у погледу приближавања чланству кандидата. Не само да од тада није било нових проширења нити значајног напретка у процесу ни за једну државу Западног Балкана, него су примећени трендови стагнирања па и назадовања реформи, као и дуготрајног нерешавања кључних билатералних спорова, па и појава нових. Уз то, институције Европске уније, нарочито Комисија и Европски парламент почеле су да упозоравају на све снажнији конкурентски утицај других, глобалних сила у региону.⁴²⁶ Трансформативна моћ Европске уније, којој је тзв. европска перспектива била најснажнији инструмент, доведена је у питање. Један од првих удараца политици проширења задао је Жан Клод Јункер у већ

⁴²⁶ Martin Russell, *At a glance: Russia in the Western Balkans*, July 2017 EPRS, European Parliamentary Research Service. Available from: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/608627/EPRS_ATA\(2017\)608627_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/608627/EPRS_ATA(2017)608627_EN.pdf), (Accessed 10 March 2023); Branislav Stanicek, *At a Glance: Serbia: Pulled in two directions*, October 2019 EPRS, European Parliamentary Research Service. Available from: *Serbia: Pulled in two directions* (europa.eu), (Accessed 10 March 2023); Directorate-General for External Policies, Policy Department, *Study: Serbia's cooperation with China, the European Union, Russia and the United States of America*, EP/EXPO/B/AFET/2017/09 EN, November 2017. Available from: *Serbia's cooperation with China, Russia, the EU and the USA* (europa.eu), (Accessed 10 March 2023).

поменутој изјави да за време мандата његове Комисије неће бити нових проширења. Документ Европске комисије из 2018. године, назван „Кредибилна перспектива проширења и унапређен ангажман ЕУ на Западном Балкану“, представља (неуспели) покушај да се ова перспектива још једном врати у фокус. Међутим, овај документ није праћен довољно видљивим и конкретним корацима на страни Европске уније. Иако дефинише реформе које су неопходне како би Србија и Црна Гора до 2025. потенцијално биле спремне за чланство, истиче се да је таква „перспектива екстремно амбициозна“.⁴²⁷ Додатно, у документу се још једном наглашава питање апсорпционог капацитета Уније и потреба да Унија буде „јача и солиднија пре него што буде могла да буде већа“.⁴²⁸ И поред тога, документ понавља да напредак зависи од самих кандидата и заслуга у реформама занемарујући чињеницу постојања озбиљног замора од проширења на страни држава чланица ЕУ. Покушај Комисије да убеди државе чланице да је „на заслугама заснована перспектива чланства у ЕУ за Западни Балкан у сопственом политичком, безбедносном и економском интересу Уније“ пропао је већ наредне године, када Европски савет није донео очекивану одлуку о отварању преговора са Албанијом и Северном Македонијом и поред великих помака које су ове државе начиниле и позитивне оцене Комисије с тим у вези.⁴²⁹

Паралелно с разумевањем да је политика проширења, као један од најважнијих инструмената утицаја Уније на Западном Балкану, у озбиљној кризи почеле су да се јављају идеје о њеној реформи. Примера ради, једна таква идеја је она Пјера Мирела (*Pierre Mirel*), бившег функционера Генералног директората за проширење у Комисији, која предвиђа двостепено (двофазно) приступање за државе Западног Балкана уз приступ структурним фондовима, присуство у институцијама ЕУ и, наравно,

⁴²⁷ European Commission, *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*, *Ibid.*, p. 2.

⁴²⁸ *Ibid.*

⁴²⁹ European Parliament, *Failure to open accession talks with Albania and North Macedonia is a mistake*, Press Releases, Plenary Session, 24-10-2019. Available from: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20191021IPR64717/failure-to-open-accession-talks-with-albania-and-north-macedonia-is-a-mistake>, (Accessed 12 March 2023).

измену преговарачких оквира.⁴³⁰ Идеја која је, међутим, била непосредна инспирација новој методологији из 2020. године јесте идеја француског председника, Емануела Макрона (*Emmanuel Macron*), коју је лансирао након што је 2019. године био један од најгласнијих заговорника заустављања преговора са Албанијом и Северном Македонијом. На сличном трагу као и Мирелова замисао, Макронов неформални предлог (енг. *non-paper*) садржи идеју о постепеном, фазном приступању али кроз седам корака уз приступ кандидата одређеним програмима и фондовима Уније и стриктне услове, без аутоматизма (више политике) и могућност враћања процеса уназад (реверзибилност).⁴³¹

Нова методологија приступних преговора, коју је Комисија 2020. сачинила као одговор на очигледну потребу реформе, представља покушај налажења компромиса између две супротне позиције које су заузеле различите групе држава чланица. Прва група, предвођена Француском, је она која је заговарала суштинске измене стратегије приступања што би подразумевало и измену преговарачких оквира. Такође, захтевана је и реформа саме Европске уније и њеног начина доношења одлука пре него што дође до наредних проширења.⁴³² Друга група, међу којима су биле Аустрија, Италија, Пољска, Чешка и Словенија, била је става да са Албанијом и Северном Македонијом треба отворити преговоре пре него што се уђе у било какву реформу која би одложила процес приступања на дужи рок.⁴³³

⁴³⁰ Pierre Mirel, *European Union-Western Balkans: for a revised membership negotiation framework*, Policy Paper, European Issues n°529, The Research and Studies Centre on Europe, Fondation Robert Schuman, 30th September 2019. Available from: European Union-Western Balkans: for a revised membership negotiation framework – European Issue N°529 – Fondation Robert Schuman (robert-schuman.eu), (Accessed 14 March 2023).

⁴³¹ *Non-Paper: Reforming the European Union accession process*, November 2019. Available from: Microsoft Word – Nov 2019 NP Enlargement EN (1).docx (politico.eu), (Accessed 14 March 2023).

⁴³² Andreas Eisl, *France’s Questionable Arguments Against European Union Enlargement*, Jacques Delors Institute, 12.12.2019. Available from: BP_ElargissementMacedoine_Eisl-EN-2.pdf (institutdelors.eu), (Accessed 14 March 2023).

⁴³³ Jacopo Barigazi, “9 EU countries push back on French enlargement revamp”, *Politico*, 13.12.2019. Available from: 9 EU countries push back on French enlargement revamp – POLITICO, (Accessed 14 March 2023)

Резултат који је Комисија представила у форми коминикеа, и који је Савет прихватио на састанку у марту 2020. године, био је у форми нове методологије преговора, пре него нове методологије проширења. Наиме, измене које су предложене не мењају суштински логику политике проширења већ у једној скромној мери реорганизују преговарачки процес. Највидљивија промена је већ помињана организација отварања преговарачких поглавља у групама односно кластерима, док се затварају појединачна поглавља као и до сада. Оваква организација би требало да доведе до „динамичнијих“ преговора, а остали принципи на којима се базирају преговори су: снажнији фокус на фундаменталним или основним реформама, снажније политичко вођење процеса и увећана предвидљивост.⁴³⁴

Већ смо објаснили да је за Србију (и Црну Гору) нова методологија преговора инкорпорирана у постојеће преговарачке оквире, те да је у односу на постојећи оквир омогућила даље олакшавање остваривања начела реверзибилности, односно суспендовања па и враћања преговарачког процеса унатраг. Поглавља 23 и 24 остају кључна за мерење напретка у преговорима. Задржава се систем мерила за отварање и затварање поглавља, као и прелазних мерила, с тим што се предвиђа да ниједно секторско поглавље неће моћи да буде затворено док се не испуне прелазна мерила за ова два фундаментална поглавља. Додатно, предвиђа се да ће за затварање ових поглавља бити потребно усвојити нове акционе планове у вези са функционисањем демократских институција и реформом јавне управе.⁴³⁵ Борба против корупције биће тема разговора у већини секторских поглавља, а не само унутар поглавља 23 и 24. То конкретније значи да ниједно секторско поглавље неће бити привремено затворено док се не постигне довољан напредак у борби против корупције у том специфичном поглављу.⁴³⁶

⁴³⁴ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans*, *ibid.*, p. 1.

⁴³⁵ *Ibid.*, p. 3.

⁴³⁶ Council of the European Union, *Outcome of the Proceedings: Application of the revised enlargement methodology to the accession negotiations with Montenegro and Serbia*, *ibid.*, p. 4.

У исто време, нова методологија предвиђа могућност фазног укључивања кандидата у одређене политике и програме Уније, као и увећано финансирање (енг. *phasing-in*) без детаљног плана како би се оно остваривало и шта би конкретно подразумевало. Осим идеје да се о бржем напредовању разговара унутар релевантних пододбора Процеса стабилизације и придруживања и начела да такво напредовање мора да узме у обзир интересе обеју страна, као и утицај на регионалну економску интеграцију те не занемари циљ пуноправног чланства, овај аспект нове методологије је до данас остао нејасан и неразрађен.

Део нове методологије који кореспондира са Макроновом жељом да процес буде више политички а мање аутоматизован, такође не нуди епохално нова решења. Заправо предвиђа већ постојеће механизме остваривања политичког дијалога уз њихову евентуалну чешћу употребу попут организовања редовних самита ЕУ – Западни Балкан или интензивирања министарских контаката. Осим што би овако интензивирани контакти политичких представника обеју страна под одређеним условима могли имати социјализујуће ефекте, није јасно како ће додатна политизација процеса преговора помоћи њиховој бољој динамици имајући у виду да је и до сада политички елемент управо био заслужан за блокирање преговора пре него за њихову већу ефикасност.

Имајући у виду све наведено, може се закључити да, сама по себи, нова методологија преговора Србији неће омогућити ни брже ни лакше достизање циља чланства у ЕУ. Поред иначе неефикасних решења која нуди нова методологија, потенцијално позитивни ефекти груписања поглавља у кластере, у случају Србије (па и Црне Горе) умањени су чињеницом да је земља већ отворила бројна поглавља у моменту увођења нове методологије, а већ дефинисана мерила за отварање појединачних поглавља остала да важе.

Алтернативни путеви интеграције: други споразуми Србије закључени са Европском заједницом/Унијом

Како смо напоменули, Србија је свој процес интеграције започела половином 2000-их, укључивањем у Процес стабилизације и придруживања у оквиру којег је почела процес реформи, усклађивања са тековинама ЕУ и испуњавања различитих критеријума, укључујући и оне политичке. Кључни инструмент тог процеса био је Споразум о стабилизацији и придруживању. Међутим, осим овог споразума који је вероватно најобухватнији и најамбициознији, Србија је са Европском унијом, односно Европском заједницом, закључила низ других споразума који су је уводили дубље у процес европске регионалне интеграције. Први уговорни однос са Европском заједницом Србија је остварила кроз закључивање Споразума о трговини текстилним робама у марту 2005. године.⁴³⁷ Иако је у то време Србија била део Државне заједнице Србија и Црна Гора, у њој је свака од чланица добила надлежност за вођење сопствене спољнотрговинске политике што је и омогућило овај споразум.⁴³⁸

Као и ССП, Споразум о трговини текстилним производима је асиметричног типа, предвиђа либерализацију трговине у корист Србије, односно, брже отварање тржишта ЕУ за робе из Србије него обратно. Заправо, за Србију се суштинска вредност овог споразума огледала у укидању квантитативних (количинских) ограничења њеном извозу текстила у Европску унију. Насупрот томе, Споразум је предвидео наставак бесцаринског извоза у ЕУ текстилне робе пореклом из Србије који је још 2000. године успостављен на основу аутономних трговинских мера (АТМ) ЕУ. С друге стране, предвиђено је постепено, фазно смањивање царинских стопа на увоз у Србију текстилне робе пореклом из ЕУ до 2008. године. За Србију, Споразум о трговини текстилним производима није имао само економски значај у виду омогућавања лакшег приступа европском тржишту, потенцијалног подстицаја инвестицијама и реструктурирању у

⁴³⁷ „Закон о ратификацији споразума о трговини текстилним производима између Републике Србије и Европске заједнице“. Доступно преко: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/tekstil.zip, (Приступљено 22. маја 2023).

⁴³⁸ У складу с таквом поделом надлежности је и Европска унија према њима усвојила приступ двоструког колосека у преговорима о ССП, о чему је раније било речи.

овом сектору, нарочито стога што је Србија већ била корисник АТМ. Тај значај био је и симболички и политички. Не само да је то био први споразум који је Србија потписала са ЕЗ, него је био и својеврсна подршка проевропским политичким снагама у Србији у тренутку када је закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању још увек било неизвесно и зависило од испуњености бројних политичких критеријума.

Убрзо након закључивања Споразума о текстилу, основана је Енергетска заједница за југоисточну Европу закључивањем између Европске заједнице и држава југоисточне Европе Уговора о оснивању Енергетске заједнице октобра 2005. (ступио на снагу 2006. године).⁴³⁹ Чланице Енергетске заједнице уз Европску унију данас су Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Косово*, Северна Македонија, Србија, као и Грузија, Молдавија и Украјина, док су Норвешка, Јерменија и Турска посматрачи.⁴⁴⁰ Као међународна организација, Енергетска заједница има седиште у Бечу, као и стабилну институционалну структуру – Министарски савет, Секретаријат, Регулаторни одбор, Сталну групу на високом нивоу, Парламентарни пленум, као и низ радних група и тела под заједничким називом Форуми. Главни одлучилац је Министарски савет који усваја препоруке и одлуке и процедуралне одлуке при чему су последње две врсте обавезујуће. Такође, Министарски савет има надлежност у решавању спорова, па и у изрицању санкција попут суспензије одређених чланских права.

Идеја Енергетске заједнице била је успостављање заједничког тржишта природног гаса и електричне енергије, уз могућност њеног проширења и на друге енергенте.⁴⁴¹ Другим речима, Енергетска заједница

⁴³⁹ Вид. детаљније о овој заједници у Маја Ковачевић, *Европска диференцирана унија*, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, Београд, стр. 191–195.

⁴⁴⁰ Украјина, Молдавија и Грузија приступиле су касније, односно нису биле међу оснивачима. Споразум су потписале и Бугарска, Румунија и Хрватска које су у то време биле кандидати за чланство, а данас су у споразуму представљене посредством ЕУ. У име Косова*, споразум је потписала администрација Мисије УН на Косову (UNMIK). Вид. Преамулу Уговора о оснивању Енергетске заједнице. *Treaty establishing Energy Community*. Available from: <https://www.energy-community.org/legal/treaty.html>, (Accessed 24 May 2023).

⁴⁴¹ Такво проширење се и догодило обухватајући данас процес усклађивања и у питањима нафте, инфраструктуре, обновљиве енергије, енергетске ефикасности, конкуренције и државне помоћи, животне средине, статистике, климе и сајбер безбедности. Вид. *Energy Community Secretariat, Annual Implementation Report*, 1 November 2022. Available from: <https://www.energy-community.org/implementation/report.html>, (Accessed 24 May 2023).

је усмерена на интеграцију земаља југоисточне Европе у унутрашње енергетско тржиште Уније, што је било у складу са позивима ЕУ упућеним 2003. Солунском агендом.⁴⁴² Стварање јединственог енергетског тржишта, подразумева проширење тековина Заједнице/Уније на уговорне стране у области енергетике, животне средине, конкуренције и обновљивих извора енергије, као и успостављање регулаторног оквира за ефикасно функционисање тржишта „мрежне енергије“ (енг. *Network Energy market*).⁴⁴³ Једноставније речено, Енергетска заједница представља оквир за усвајање и имплементацију прописа ЕУ у области енергетике, али и повезаних области у државама које нису чланице ЕУ али које Унија види као нарочито интересантне за сопствену енергетску безбедност, конкурентност и развој тржишта, пре свега кроз политику либерализације тржишта у овој области.⁴⁴⁴

Судећи према Годишњем извештају о имплементацији за 2022, који израђује Секретаријат Енергетске заједнице, Србија има други најбољи просечни резултат (65%), после Црне Горе (69%). И поред тога, Србија је имала потешкоће у имплементацији одређених прописа што је доводило и до покретања прелиминарних поступака па и поступака пред Министарским саветом.⁴⁴⁵

Налик Енергетској заједници, 2017. године основана је Транспортна заједница као међународна организација која има за циљ ширење правних тековина ЕУ на државе Западног Балкана у области друмског, железничког, унутрашњег водног и поморског саобраћаја.⁴⁴⁶ Сврха оваквог ширења тековина ЕУ је да се развије и прошири Транс-европска

⁴⁴² *The Thessaloniki agenda for the Western Balkans: Moving towards European integration*. Available from: https://www.eerstekamer.nl/eu/documenteu/thessaloniki_agenda_for_the/meta, (Accessed 24 May 2023).

⁴⁴³ Article 3, *Treaty establishing Energy Community*, Ibid.

⁴⁴⁴ Stephan Renner, "The Energy Community of Southeast Europe: A neofunctionalist project of regional integration", *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 13, N° 1, 2009, pp. 3–5. Available from: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-001a.htm>, (Accessed 23 May 2023).

⁴⁴⁵ Energy Community, *Energy community cases*. Available from: <https://www.energy-community.org/legal/cases.html>, (Accessed 23.5.2023).

⁴⁴⁶ „Закон о потврђивању Уговора о оснивању Транспортне заједнице“, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 11/2017.

транспортна мрежа на шест земаља Западног Балкана те да се транспортна тржишта ових земаља постепено интегришу у транспортно тржиште ЕУ. Основни инструмент којим се планира процес усвајања прописа и израде и имплементације пројеката су акциони планови а напредак се прати кроз редовне годишње извештаје.

Осим ЕУ и земаља Западног Балкана које су потписнице Уговора о оснивању Транспортне заједнице, Украјина, Молдавија и Грузија су посматрачи у овој међународној организацији. Као и Енергетска заједница, Транспортна заједница има своје сталне органе – Савет министара, Регионални управни одбор, Технички одбори, Социјални форум и Стални секретаријат. Србија је чланица и ове заједнице, а Београд „домаћин“ њеног Сталног секретаријата и седиште организације.

Значај ова два споразума је несумњив за Србију јер омогућава преко потребан развој енергетске и транспортне инфраструктуре и боље повезивање са земљама региона и ЕУ, што коначно може да има утицај и на привредни развој. И поред несумњивих предности, споразуми су базирани на логици либерализације тржишта. Оставићемо по страни економске анализе користи и трошкова такве либерализације за државу као што је Србија, као и анализу досадашњих ефеката јер оне нису предмет ове монографије. Међутим, оно што треба имати у виду, јесте да приступ Европске уније, који има за циљ либерализацију тржишта у енергетском сектору, подразумева да се размена енергентима „базира на понуди и потражњи уместо на националним интересима и геополитичким обзирима“.⁴⁴⁷ Ова логика наравно не искључује чињеницу да се сама ЕУ водила сопственим геополитичким и безбедносним интересима, који су подразумевали и стварање појаса или мреже земаља у свом непосредном окружењу које делују по правилима ЕУ.⁴⁴⁸ Стога је несумњив интерес ЕУ да са земљама из сопственог окружења закључи овакве споразуме, који ће не само „извести“ њен регулаторни модел у државе југоисточне Европе и Каспијског региона него и успоставити гасну,

⁴⁴⁷ Stephan Renner, *Ibid.*, p. 3.

⁴⁴⁸ European Commission, *Communication from the Commission to the European Council External energy relations – from principles to action, COM/2006/0590 final*. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/ALL/?uri=CELEX:52006DC0590>, (Accessed 23 May 2023).

саобраћајну и другу инфраструктуру која ће је повезати и омогућити трговину с другим деловима света и омогућити смањивање зависности од руског гаса.⁴⁴⁹

Такође, ови споразуми пружају прилику за интеграцију тржишта Србије у тржиште Европске уније и пре формалног ступања у чланство. Учешће у ове две заједнице практично омогућава да се заобиђе за Србију највећа препрека процеса интеграције кроз приступање – препрека политичког условљавања. Нудећи ову врсту превремене интеграције практично без икаквог политичког условљавања, ЕУ је, у областима од њеног нарочитог интереса, показала своју прагматичну страну. Колико ће Србија искористити могућности које нуде ови споразуми зависиће од њене спремности да усвоји и имплементира правне тековине ЕУ, као и од доступности финансијских средстава (која опет у највећој мери обезбеђује ЕУ) и успешности реализације пројеката, што у овим областима није занемарљива категорија. Интеграција кроз ове две заједнице праћена је успехом у приступним преговорима у овим областима судећи по томе да је Србија након кластера „Основе“ отворила још само кластер IV „Зелена агенда и одржива повезаност“.

Иако се ради о једној врсти делимичне интеграције, ниједан од ова два споразума не омогућавају Србији одређене предности које би добила чланством у ЕУ са пуним правима и обавезама. Најпре, споразуми не омогућавају коришћење структурних фондова доступних државама чланицама ЕУ, већ су Србији као држави кандидату на располагању и неколико пута мањи фондови него они доступни чланицама. Друго, поменути споразуми, за разлику од чланства, ни на који начин не дају право Србији да утиче на обликовање предметних политика у институцијама ЕУ. Уместо тога, од Србије се, као и од других потписница ових споразума осим ЕУ, очекује да примењује готове прописе које је донела нека друга инстанца изван њене јурисдикције.

Још два важна споразума која је Србија потписала са Европском заједницом 2007. године, у оквиру Процеса стабилизације и

⁴⁴⁹ Stephan, Renner, Ibid.; Burak Tangör and Ömer Faruk Sari, “The Energy Community and Europeanization of South East Europe and beyond: a rational choice – historical institutionalist explanation”, *Journal of Contemporary European Studies*, vol. 30, no. 4, pp. 706–718.

придруживања, су Споразум о визној либерализацији и Споразум о реадмисији.⁴⁵⁰ Док је први споразум омогућио одређене визне олакшице за грађане Србије, Споразум о реадмисији је успоставио поступак за идентификацију и повратак особа које не задовољавају услове за улазак, боравак или настањивање у државама чланицама ЕУ и у Србији. Стране се овим споразумом обавезују да ће прихватити лица која незаконито бораве на територији оне друге, и то не само држављане већ и лица са или без држављанства која су преко територије државе уговорнице ушле и илегално бораве на територији друге државе уговорнице.⁴⁵¹

Ова два споразума су преговарана у „пакету“, односно није било могуће закључити Споразум о визним олакшицама без Споразума о реадмисији, а заједно су представљали један од услова или корака ка успостављању безвизног режима за Србију. Да би до визне либерализације дошло, било је потребно да Србија испуни услове које је комисија дефинисала такозваном Мапом пута. Услови су били бројни, од техничких до политичких, а везани за питања преласка граница, правосуђа и безбедности попут формата путних исправа, управљања границом и миграцијама, мера за борбу против корупције и организованог криминала и других. На листу земаља чијим грађанима није потребна виза за кратак боравак у простору Шенгена, а која је део одговарајуће уредбе ЕУ, Србија је стављена крајем 2009. године. Како смо већ напоменули, од опште примене правила уредбом су изузете особе носиоци путних исправа које су издате од стране Координационе управе МУП Србије (што су држављани Србије са пребивалиштем на Косову), уз образложење да се изузеће од потребе поседовања визе односи само на биометријске пасоше.⁴⁵²

⁴⁵⁰ „Закон о потврђивању споразума између Републике Србије и Европске заједнице о олакшаној процедури за издавање виза“. Доступно преко: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/sporazum_vizne_olaksice.zip, (Приступљено 25. маја 2023). „Споразум између Републике Србије и Европске заједнице о реадмисији лица која незаконито бораве“. Доступно преко: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/readmisije.pdf, (Приступљено 25. маја 2023).

⁴⁵¹ Члан 2. и 3, Споразум између Републике Србије и Европске заједнице о реадмисији лица која незаконито бораве, *Ibid*.

⁴⁵² Annex II, “Regulation (EU) 2018/1806 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement (codification)”, PE/50/2018/REV/1, OJ L 303, 28.11.2018, pp. 39–58.

Србија је са Европском унијом закључила и друге споразуме, на пример у области ваздухопловства, или оне који омогућавају сарадњу у области безбедносне и одбрамбене политике 2011. године, или учешће у програмима Европске одбрамбене агенције (попут Споразума о учешћу у мисијама ЕУ или Споразуму о размени поверљивих података са институцијама ЕУ).

Јавно мњење као фактор у процесу европске интеграције Републике Србије

Одавно је установљено да је мишљење грађана о спољној политици у демократским земљама под одређеним условима детерминанта политичког одлучивања.⁴⁵³ То наравно не значи да политичке елите слепо прате ставове јавног мњења, нити је у јавном мњењу могуће увек и у сваком питању утврдити консензус. Поред тога, политичке елите мање-више успешно обликују или чак манипулишу јавним мњењем поводом одређених спољнополитичких питања. Иако постоје становишта да јавно мњење не игра и/или не треба да игра улогу у доношењу спољнополитичких одлука, политички представници са ограниченим четворогодишњим или петогодишњим мандатом често су приморани да ослушкују жеље свог бирачког тела.

У Европској унији која је прешла дуг пут од интеграције у доба „пермисивног консензуса“ (енг. *permissive consensus*) до „ограничавајућег неслагања“ (енг. *constraining dissensus*), значај фактора јавности данас је очигледан.⁴⁵⁴ Било да тврдимо да постоји европска јавност или да се ради

⁴⁵³ На пример, Рис-Капен сматра да је за разумевање утицаја јавног мњења на спољну политику у либералним демократијама важно анализирати унутрашње структуре (на пример, природа политичких институција или основне карактеристике друштва), и процесе изградње коалиција (механизми и процеси представљања интереса посредством политичких партија и интересних група). Thomas Risse-Kappen, “Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies”, *World Politics*, 43, 1991, pp. 484–485.

⁴⁵⁴ Liesbet Hooghe and Gary Marks, “A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus”, *British Journal of Political Science* 39(1), 2008,

о простом скупу мање или више европеизованих националних јавности, ставови грађана о најважнијим питањима европске интеграције постали су готово незаобилазни за политичке одлучиоце на националном, а последично и на наднационалном нивоу.⁴⁵⁵ Пажња јавности усмерена на процесе одлучивања у институцијама Европске уније постепено се повећавала још од времена довршавања јединственог тржишта и стварања Европске уније Уговором из Мастрихта 1993. да би са финансијском кризом, кризом сувереног дуга, а затим и мигрантском кризом, постала значајна детерминанта политичког процеса у ЕУ и у државама чланицама. Политизација одлучивања у ЕУ постала је процес који нарочито од времена поменутих криза укључује не само политичке елите него и масе, односно грађане који су на националном нивоу ограничавали па и кажњавали своје владе, што се одразило и на њихово деловање у Бриселу. То је наводило политичке елите да мењају своје понашање, али и изналазе начине да деполитизују одређена питања.⁴⁵⁶ И поред тога, талас евроскептицизма и радикализације политике појачан осећањем неизвесности, несигурности и страха грађана заплуснуо је Европу током више од деценије различитих, узастопних криза. Овај талас одразио се, неминовно, и на политику проширења.

Политика проширења, међутим, постала је предметом ширег интересовања јавности пред и у време „великог“ проширења из 2004. године. Постало је јасно да ће проширење утицати не само на процесе и односе унутар институција ЕУ, већ да ће се одразити и на расподелу материјалних добара између, али и унутар држава чланица, и утицати на животе грађана. Проширење из 2004, које је довршено приступањем Бугарске и Румуније 2007, утицало је и на обликовање јавног мњења у

р. 5; Christian Schweiger, "The Legitimacy Challenge" in Desmond Dinan, Neil Nugent and William E. Paterson (eds), *The European Union in Crisis*, Red Globe Press, 2017, pp. 189–191.

⁴⁵⁵ О проблему европске јавности и европеизације националних јавности, вид. Слободан Самарцић, *Политички систем Европске уније: Теорија – институције – процес одлучивања – политички живот*, Службени гласник и Факултет политичких наука, Београд, 2022, стр. 274–282.

⁴⁵⁶ Ивана Радић Милосављевић, „Криза као фактор политизације у Европској унији“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, 2/2019, год. 26. бр. 64, стр. 73–94; Ivana Radić Milosavljević, "Theorising the impact of the Covid-19 crisis on European Health integration: Crisis-induced reforms", *International Problems*, vol. LXXIII, no. 2, 2021, pp. 214–234.

вези са могућностима даљег ширења Уније. Иако јавно мњење није елемент дефиниције интегративног капацитета Уније, оно може играти (и игра) важну улогу у доношењу одлука у вези са проширењем, било као омогућавајући било као ограничавајући фактор.⁴⁵⁷ Оно је неизоставан елемент за разумевање онога што данас називамо „замором од проширења“, али и њему комплементарног појма „замора од приступања“.⁴⁵⁸ Замор од проширења О’Бренан (*John O’Brennan*) дефинише као „рефлекс према директној опструкцији даљег ширења ЕУ заснован на ретроспективним сумњама у ’трансформациони капацитет’ ЕУ и страху од слабљења путање унутрашње интеграције постојеће Уније“.⁴⁵⁹ Опструкција проширења о којој О’Бренан говори не мора нужно да се јавља као експлицитна и отворена, већ може бити у форми отежавања процеса приступања за кандидате кроз инсистирање на „интегритету процеса“ или, на пример, на стриктним критеријумима или пак кроз даљу политизацију процеса проширења.

Бројни су примери у којима је кочење процеса придруживања или приступања већ у раним фазама било последица непријатељског става јавности држава чланица, али и њихових политичких елита, према могућности проширења Уније.⁴⁶⁰ Такво расположење према будућим проширењима одразило се на даље обликовање како формалних правила и процедура процеса приступања тако и неформалних пракси. Већ смо раније помињали пример Стратегије проширења из 2006. у којој су, базирајући се на искуству претходних проширења, ефективно

⁴⁵⁷ Antoaneta Dimitrova and Elitsa Kortenska, “What do citizens want? And why does it matter? Discourses among citizens as opportunities and constraints for EU enlargement”, *Journal of European Public Policy*, vol. 24, no. 2, 2017, pp. 259–277.

⁴⁵⁸ John O’Brennan, “‘On the Slow Train to Nowhere?’ The European Union, ‘Enlargement Fatigue’ and the Western Balkans”, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 19, Issue 2, 2014, pp. 221–241.

⁴⁵⁹ *Ibid.*, p. 225.

⁴⁶⁰ На пример, случај одбацивања споразума о придруживању са Украјином на референдуму у Холандији 2016. године, који се окончао усвајањем правно обавезујуће одлуке у Европском савету којом је требало да се умири холандску јавност тумачећи Споразум о приступању на начин да не представља давање статуса кандидата за чланство Украјини, нити успоставља такву обавезу у будућности. Ramses A. Wessel, “The EU Solution to Deal with the Dutch Referendum Result on the EU–Ukraine Association Agreement”, *European Papers*, Vol. 1, No 3, 2016, pp. 1305–1309.

пооштрени услови за приступање и истакнута важност интегративног капацитета Уније као услова за проширење. Неке државе чланице су чак мењале и отежавале националне процедуре за одлучивање о проширењу ЕУ, попут одлуке Француске да уведе референдум за ратификацију уговора о приступању који се може избећи једино постизањем тропетинске већине у оба дома Скупштине, што може бити скоро једнако недостижан исход.⁴⁶¹ Тако, у ситуацијама када се негативан став јавности према проширењу поклапа са ставом политичких елита долази до подизања готово непремостивих препрека за државе кандидате. Ове препреке се огледају не само у пооштравању формалних процедура како смо видели, него и неспремности да се државама кандидатима омогући напредовање чак и када су испуњени услови, као и у пракси све чешћег билатералног условљавања кандидата од стране држава чланица. Да ствар буде неповољнија за Србију, ова земља је ушла у приступни процес на врхунцу кризе у ЕУ и нерасположења јавности према новим проширењима.

Како смо поменули, на страни држава кандидата повремено је приметан и „замор од приступања“ који резултира slabим испуњавањем услова приступања и кашњењем реформи. Постоје бројни разлози оваквом замору, али оно што је несумњиво јесте да је он у тесној вези са замором од проширења, односно са увиђањем да Унија није чврста у свом обећању европске перспективе. Замор од приступања се осим у недостатку фактичког напретка препознаје и у ставовима јавног мњења и дискурсима елита и грађана земаља Западног Балкана у вези са проширењем. Србија у томе не само да није изузетак него је данас шампион у неповерењу у интеграциони процес, упркос повременим позивањима у формалним документима на постојање „широког друштвеног и политичког консензуса“ у вези са чланством у ЕУ.⁴⁶²

Како бисмо то илустровали и утврдили разлоге оваквом евроскептицизму, послужићемо се овде неколицином истраживања у вези са ставовима грађана Србије о питању чланства у ЕУ. Користићемо

⁴⁶¹ Natasha Wunsch, “Between indifference and hesitation: France and EU enlargement towards the Balkans”, *Southeast European and Black Sea Studies*, 2017 Vol. 17, No. 4, p. 545.

⁴⁶² Република Србија, Влада, Међувладина конференција о приступању Републике Србије Европској унији: Уводна изјава Републике Србије, *Ibid.*, стр. 8.

истраживања Министарства за европске интеграције (некада Канцеларије за европске интеграције), имајући у виду да се ова истраживања понављају у мање-више редовним интервалима већ дужи низ година и постављају слична или идентична питања па нам омогућавају поређење током времена. Како бисмо умањили проблем евентуалне пристрасности у истраживањима упоредићемо их са неколико истраживања међународних организација и научних институција од којих смо неке и сами спровели.

Резултати последњег у низу истраживања јавног мњења Министарства за европске интеграције Републике Србије „Европска оријентација грађана Србије“ су из децембра 2022. године. Питање које се стандардно поставља у овом истраживању тиче се начина изјашњавања грађана на потенцијалном референдуму о чланству у ЕУ. Релативна већина грађана Србије (43%) би се на таквом референдуму изјаснила „за“, док би „против“ заокружило њих 32%. Међутим, 13% грађана не би гласало на оваквом референдуму, док 12% није знало/желело да се изјасни.⁴⁶³ Пратећи промене од 2009. године када је проценат оних који би се изјаснили за чланство у ЕУ ишао и до 73%, може се приметити силазни тренд у подршци где је она све до половине 2011. године најчешће била натполовична, да би од тада до 2017. године најчешће била испод 50% (најнижа 41%). Период релативног „опоравка“ налазимо од краја 2017. до краја 2021. године у којем би „за“ на референдуму заокружило преко 50% испитаних, у скоро свим налазима осим оном из децембра 2020. када је та подршка била 49%.⁴⁶⁴ Од децембра 2021. до данас објављени су налази само још овог, поменутог истраживања из децембра 2022.

У неколико истраживања које је спровео Институт за политичке студије из Београда, између 2015. и 2017. године, на питање – „Да ли сте за чланство Србије у ЕУ?“ – са „да“ је одговарало мање од половине испитаника (од 39,9% до 47,1%), а у два истраживања 2015. и 2016. било

⁴⁶³ Република Србија, Министарство за европске интеграције, *Европска оријентација грађана Србије: Испитивање јавног мњења (децембар 2022. године)*, стр. 6. Доступно преко: www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/istrazivanja_javnog_mnjenja/javno_mnjenje_dec_22.pdf, (Приступљено 30. маја 2023).

⁴⁶⁴ Ibid., стр. 5.

је више оних који су одговарали са „не“.⁴⁶⁵ Иако се не ради о идентичним питањима, овај налаз потврђује тренд испод-половичне подршке који у овом периоду налази и Министарство за европске интеграције.

Питања која се такође стандардно појављују у истраживањима подршке грађана Европској унији, па и у оним која се обављају у Србији, су два сета питања којима се мери оно што је Дејвид Истон (*David Easton*) назвао дифузном и специфичном подршком политичком систему.⁴⁶⁶ Специфична представља подршку која постоји у вези са резултатима које производи систем (питање користи). С друге стране, дифузна подршка представља „резервоар добре воље“ и проистиче из значења које се придаје систему, одсликава уверење у његову исправност без обзира да ли тренутно производи одређене користи.⁴⁶⁷ У поменутом истраживању Министарства за европске интеграције из децембра 2022. налазимо да су и дифузна и специфична подршка релативно ниске код грађана Србије. Дифузна подршка испитује се кроз питање – „Уопштено говорећи, да ли сматрате да би чланство наше земље у ЕУ било добро?“. Резултат показује подељеност грађана где свега 34% грађана сматра да би чланство било добра ствар, док 32% сматра да би било лоше, а чак 34% је изгледа индиферентно сматрајући да чланство не би било ни добро ни лоше.⁴⁶⁸ Специфична подршка Европској унији изражена је у одговорима на питања о користима које грађани виде од чланства, од чега је једно питање у вези са личном користи а друго у вези са користима које би земља имала од чланства. И овде је приметна подељеност и тек релативна и неуверљива већина оних који сматрају да би чланство у ЕУ донело користи (укупно 38%). Наиме, на оба ова питања у поменутом истраживању грађани у идентичном проценту одговарају да би они лично или држава имали користи (28%) или веома много користи (10%). Да они лично не би имали

⁴⁶⁵ Јелена Тодоровић Лазић, „Евроскептицизам у Србији – стари концепт у новом руху“, *Српска политичка мисао*, вол. 60, број 2, 2018, стр. 85.

⁴⁶⁶ David Easton, “A Re-Assessment of the Concept of Political Support”, *British Journal of Political Science*, Vol. 5, No. 4, 1975, p. 437.

⁴⁶⁷ *Ibid.*, p. 444.

⁴⁶⁸ Република Србија, Министарство за европске интеграције, *Европска оријентација грађана Србије: Испитивање јавног мњења (децембар 2022. године)*, *Ibid.*, стр. 12.

користи или би имали више штете него користи нађено је укупно у 38% одговора, док када је у питању држава тај резултат је 34%.⁴⁶⁹

У истраживању Факултета политичких наука које је рађено у августу 2022, а које се бави темом националних интереса Србије, један сет питања односио се на ставове грађана о европској интеграцији и чланству Србије у ЕУ као једном од званичних националних интереса.⁴⁷⁰ Укратко, налази овог истраживања говоре да се релативна већина грађана (49,3%) у потпуности или углавном слаже да је чланство у ЕУ национални интерес Србије, наспрам 29,1% оних који мисле супротно.⁴⁷¹ И поред тога, у тренутку истраживања би свега 39% испитаника на референдуму гласало за чланство, што је једнако броју оних који би гласали против.⁴⁷² С друге стране, иако не би подржали чланство, апсолутна већина грађана Србије (62%) сматра да је сарадња са ЕУ важна за остваривање националних интереса Србије.⁴⁷³

Уколико евроскептицизам грађана Србије ставимо у регионални контекст, можемо рећи да су грађани Србије најмање ентузијастични према чланству у ЕУ међу грађанима земаља Западног Балкана. Према истраживању Регионалног савета за сарадњу из јуна 2022. године на питање – „Да ли мислите да је чланство у ЕУ добра ствар, лоша ствар или ни добра ни лоша за економију ваше земље?“ – једино се у Србији за одговор „добра ствар“ определило мање од половине испитаних, тачније 38%.⁴⁷⁴ Такође, када су упитани о очекивањима када ће њихова економија

⁴⁶⁹ Ibid., стр. 14.

⁴⁷⁰ Вид. листу националних интереса у: Народна скупштина, *Стратегија националне безбедности Републике Србије*. Доступно преко: <https://otvoreniparliament.rs/uploads/akta/Strategija%20nacionalne%20bezbednosti%20Republike%20Srbije.pdf>, (Приступљено 25. маја 2023).

⁴⁷¹ National(S): *Istraživanje Srbija, avgust 2022*, Sprint Insight, стр. 9. Доступно преко: <https://nationals.rs/wp-content/uploads/2022/11/Nationals-1.pdf>, (Приступљено 25. маја 2023).

⁴⁷² Ibid., стр. 6.

⁴⁷³ Ibid., стр. 14.

⁴⁷⁴ Грађани осталих земаља се са „добра ствар“ изјашњавају од 50% у Босни и Херцеговини до чак 89% у Албанији. *BALKAN BAROMETER 2022: Public Opinion Analytical report*, Regional Cooperation Council, Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, p. 47. Available from: <https://www.rcc.int/pubs/139/balkan-barometer-public-opinion-2022>, (Accessed 30 May 2023).

приступити ЕУ, поново са одговором „Никад“ предњаче испитаници у Србији са 41%, док је просек за Западни Балкан 28% (од 35% у Босни и Херцеговини, до 8% на Косову).⁴⁷⁵

Када је реч о разлозима за овакав скептицизам код грађана Србије, њих је тешко испитивати коришћењем анкете. Поменуто истраживање Факултета политичких наука даје нам само почетну назнаку могућих разлога. Према овом истраживању, испитаници сматрају да чланство у ЕУ угрожава интересе Србије који се тичу суверенитета, интегритета или идентитетских питања попут очувања Косова и Метохије у саставу Србије, очувања самосталности у одлучивању Србије и очувања постојања и заштите српског народа где год он живи. С друге стране, чланство у ЕУ би према мишљењу испитаника оснажило одређене економске и политичке интересе као што су очување мира и стабилности у региону, економски развој и укупни просперитет, очување животне средине и ресурса Републике Србије и јачање демократије.⁴⁷⁶

За разумевање дубљих ставова и очекивања грађана према проширењу потребно је након испитивања јавног мњења путем анкета спровести истраживања другачијим методама, попут анализе дискурса о проширењу коришћењем фокус група, интервјуа или експертских анкета. Уместо једноставних „за“ и „против“ позиција, овакве методе могу открити шири спектар ставова, перцепција, очекивања или аргумената грађана у вези са проширењем. Ово су, нажалост, биле ређе коришћене методе на простору земаља Западног Балкана па су и доступни налази још увек недовољни. Овде ћемо најпре сумирати налазе фокус група које смо добили у оквиру већ поменутог истраживања ставова грађана у вези са националним интересима Републике Србије Факултета политичких наука. Фокус групе су обављене током децембра 2022. године.

Најпре, анализа одговора из фокус група потврђује наш налаз из претходно обављеног анкетног истраживања јавног мњења да већина испитаника сматра да чланство Србије у ЕУ представља национални интерес. Међутим, у убедљивој већини одговора налазимо евроскептичне дискурсе који, међутим, не подразумевају директно

⁴⁷⁵ Ibid., p. 48.

⁴⁷⁶ *National(S): Istraživanje Srbija*, Ibid., стр. 15.

одбијање чланства. Овакви дискурси одражавају фрустрацију било због спорости напредовања у процесу и убеђености да чланство не може да наступи у релативно кратком року, било због личних или туђих перцепција о неподударности вредносног система у Србији са оним у ЕУ.

Табела 2: Налази фокус група – ЕУ као национални интерес

Чланство у ЕУ као национални интерес	Скептицизам због спорости напредовања	Скептицизам због неподударања вредности
„Ја и даље мислим да је нама тамо место, ми кроз историју кад гледамо тежили смо ка тој Европи. Караџић, Доситеј Обрадовић, сви су ишли ка тој Европи увек су успостављали везе и контакте, како год.“	-	-
„Мени се чини да је то позитиван циљ, којем би требало да тежимо. Мислим да би било добро да се прикључимо, мислим да у наредних реално 10 година то неће да се деси.“	+	-
„Сигурно да је то главни национални интерес, али мислим да ми као друштво нисмо довољно сазрели да бисмо били у ЕУ. Ми смо ту у срцу Европе и то је све у реду, географски положај је такав, али као друштво нисмо довољно сазрели и још увек нам није место тамо.“	-	+
„Сматрам да је један од важнијих интереса, али исто тако колико год да се приближимо, не 3 пута него 10 пута одемо уназад.“	+	-

Чланство у ЕУ као национални интерес	Скептицизам због спорови напредовања	Скептицизам због неподударања вредности
„Није уопште. Ја не могу да се саставим никад са тим да ми треба да уђемо у било шта што је европско, а заправо смо у Европи. Трудим се да уђем као у скуп неких европских земаља као да сам из Азије, као да сам Киргистан, а не Србија која је ту.“	-	+

Иако постоји уверење да је чланство Србије у ЕУ национални интерес, испитаници су готово једногласни у ставу да се чланство неће десити у скорије време. Међутим, када је реч о разлозима за такво стање, испитаници наводе различите одговоре који се могу класификовати у две групе. Први су разлози на страни ЕУ („они нас просто не желе“), а друга група су разлози на страни Србије који се опет могу поделити на две групе: 1. нејасна политика власти и/или спољнополитичка оријентација, и 2. подељеност грађана по овом питању. Оно што је интересантно јесте да испитаници разлоге за подељеност грађана по питању чланства виде управо у неискрености или нејасној политици власти, стању у медијима, антизападним наративима и погрешном информисању о томе шта доноси чланство, али и у културно-политичком обрасцу („ми смо просто такав народ“, „Србија је националистичка у већини“ или „Ми нисмо научили да је власт смењива“). Када је реч о ставу да је проблем на страни ЕУ, овде налазимо различите нијансе или интензитет евроскептицизма од оног „шта год да урадимо, они нас не желе“, преко уверења да ЕУ „фингира“ процес јер „немају интереса“, до образложења да ЕУ успорава процес јер „смо ми недорасли“, односно да сами дајемо повода за такав став ЕУ или неких држава чланица.

Имајући у виду да ставови грађана могу бити како ограничавајући фактор тако и основ за деловање политичких одлучилаца, па и у вези са процесом приступања Србије ЕУ, они би се морали узети озбиљно.

Дискурси могу бити и средство (де)легитимизације одређене политике, што је у случају политике приступања Европској унији нарочито важно имајући у виду опсег и домашај унутрашњих реформи које оваква политика подразумева.⁴⁷⁷ Многи забележени одговори у овим истраживањима говоре да постоји незанемарљив простор за усмеравање јавног мњења слањем јаснијих порука о правцима националне спољне политике. Нарочито је, у том смислу, занимљив велики проценат „ни добро, ни лоше“ одговора у бројним постављеним питањима који указују на потенцијално велики број амбивалентних или индиферентних испитаника. Такође, велики број одговора добијених у фокус групама указује да постоји недовољно добра информисаност грађана о процесу интеграције, или да до грађана стижу недовољно јасне поруке у вези са процесом приступања Србије ЕУ. Уколико би се Србија данас нашла пред референдумском одлуком о чланству у ЕУ, оваква ситуација свакако не би била добра основа за доношење информисане одлуке на таквом референдуму.

У којој мери Србија испуњава услове за чланство?

Један од показатеља замора од приступања је и слабо испуњавање услова и дуготрајно неспровођење потребних реформи. Стање испуњености услова за приступање, међутим, није једноставно пратити нити прецизно утврдити имајући у виду да ни сами критеријуми чланства често нису до краја прецизни, а понекад ни мерљиви. Извори података који су доступни најчешће су извештаји различитих институција и тела, попут Европске комисије или домаћих државних органа, па и алтернативни извештаји домаћих или страних организација цивилног

⁴⁷⁷ Antoaneta Dimitrova, Elitsa Kortenska and Bernard Steunenbergh, "Comparing Discourses about Past and Future EU Enlargements: Core Arguments and Cleavages", *MAXCAP Working Paper* No. 13, August 2015, p. 26. Available from: http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_13_2.pdf, (Accessed 29 May 2023). Дефиницију дискурса аутори преузимају од Џона Дризека који разуме дискурсе као „заједничка средства за давање смисла свету укоренења у језику ... заснована на претпоставкама, судовима, тврдњама, склоностима и способностима“ која грађанима омогућавају да организују информације о одређеном домену дуж заједничких наратива“. Ibid., p. 6.

друштва који прате различите аспекте испуњености критеријума или користе различите методологије.

Европска комисија прати напредак Србије кроз редовне годишње извештаје о напретку, док за поглавља 23 и 24 то ради и чешће, кроз полугодишње извештаје у облику неформалних извештаја (енг. *non-paper*). У годишњим извештајима о напретку, који су временом помало мењали форму али суштински задржали своју основну структуру тако да и даље могу бити међусобно упоредиви, Комисија користи две скале да оцени тренутно стање, као и напредак у појединим областима у претходном једногодишњем периоду.⁴⁷⁸ Извештаји су структурирани према поглављима, односно, од нове методологије преговора према кластерима. Последњи доступан извештај је онај за период од јуна 2021. до јуна 2022. године. Извештај се најпре осврће на контекст током периода извештавања где нотира најважније догађаје и трендове, затим даје сажетак налаза по областима, да би коначно био направљен детаљан осврт на стање и напредак у сваком од кластера. Како немамо простора на овом месту да подробно анализирамо налазе извештаја навешћемо само неколико најважнијих закључака. Најпре, услед рата у Украјини, и одбијања Србије да уведе рестриктивне мере према Русији, питање усклађивања Србије са спољном и безбедносном политиком ЕУ по први пут је дошло у први план, иако ово питање није раније сврставано међу приоритете приступног процеса. Обавеза која за Србију произилази из Преговарачког оквира подразумева да „до момента приступања ... поступно усклађује своје политике према трећим државама, као и своје ставове у оквиру међународних организација са политикама и ставовима

⁴⁷⁸ За оцену стања, извештај користи следећу скалу за оцену: рана фаза, низак ниво припремљености, умерено припремљена, добар ниво припремљености и веома напредна. За напредак уочен током извештајног периода, користи се следећа скала: назадује, нема напретка, ограничен напредак, мали напредак, добар напредак, веома добар напредак. European Commission, *Commission Staff Working Document, Serbia 2022 Report, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2022 Communication on EU Enlargement policy*, Brussels, 12.10.2022 SWD(2022) 338 final. Available from: www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/ec-report-2022.pdf, (Accessed 18 May 2023).

које усвоји Унија и њене државе чланице“.⁴⁷⁹ Према извештају Комисије за 2022. годину у овој области, међутим, Србија бележи назадовање.⁴⁸⁰

У кључним областима, попут реформе јавне управе, правосудног система, борбе против корупције и борбе против организованог криминала Србија је према извештају направила или мали или ограничени напредак. Изузев реформе јавне управе где је оцењено да је Србија умерено припремљена, у преосталим областима бележи се низак ниво припремљености. Када је реч о заштити основних права, Србија у највећем делу има на снази правни оквир, али се наводе бројни проблеми у примени. Најлошије је оцењена област слободе изражавања где се наводи да није направљен никакав напредак у извештајном периоду.

У области економских критеријума Србија је између доброг и умереног нивоа припремљености, а у извештајном периоду направљен је мали напредак у развоју функционалне тржишне економије. У домену способности земље да преузме обавезе из чланства, Комисија нотира наставак усаглашавања прописа са тековинама ЕУ у многим областима.

Добросуседски односи и регионална сарадња оцењена је релативно позитивно, при чему се наводи да Србија активно учествује у регионалној сарадњи и посвећена је унапређењу билатералних односа. Међутим, истичу се затегнути односи са Хрватском и изазови у односима са Црном Гором. У вези са дијалогом између Београда и Приштине понавља се важност наставка рада на постизању свеобухватног, правнообавезујућег споразума о нормализацији односа.

Са своје стране, Министарство за европске интеграције (раније Канцеларија за европске интеграције) прати напредак, односно стање испуњености Националног програма за усвајање тековина ЕУ (NPAА), који се, како смо раније поменули, периодично ревидира. Према доступним извештајима о спровођењу NPAА, од 2014. године када је Србија почела преговоре о приступању ЕУ, успешност усвајања подзаконских аката и утврђивања предлога закона у односу на оно што је планирано је

⁴⁷⁹ *Conference on Accession to the European Union – Serbia, Ministerial Meeting Opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Serbia to the European Union, General EU Position, Ibid., p. 13.*

⁴⁸⁰ Детаљније о овом аспекту вид. у оквиру потпоглавља „Недовољна спољнополитичка усклађеност као нова „вето“ област“.

најчешће била испод 40%, а према последњем извештају за треће и четврто тромесечје 2022. године пала је на свега 7%.⁴⁸¹

Слаб успех реформи и усклађивања са условима за приступање видљив је на очигледном успоравању напретка у приступним преговорима. Од када је пре скоро десет година почела преговоре, Србија и даље није отворила сва поглавља, односно кластере. Како смо видели раније у тексту, отворено је 22 поглавља. Неотварање преосталих поглавља/кластера последица је најчешће неиспуњавања критеријума у предметним областима. Међутим, разлози за неотварање кластера III „Конкурентност и инклузиван раст“ на пример, за који је Комисија утврдила да постоји спремност и предложила његово отварање, леже изван тог кластера – у недовољном напретку у домену владавине права, али и неусаглашавања Србије са позицијама ЕУ према Русији од почетка агресије ка Украјини.⁴⁸²

Такође, једном када се отвори одређени кластер не значи да је реформама крај, већ да даље усаглашавање тек предстоји а Комисија и даље наставља да прати напредак. На пример, и поред тога што је крајем 2021. испунила услове и отворила кластер IV „Зелена агенда и одржива повезаност“, Комисија у извештају оцењује да је напредак у овој области ограничен, изузимајући питање трансевропских мрежа где се похваљује изградња инфраструктуре и нарочито гасног интерконектора Србија–Бугарска, „стратешки врло важног пројекта за Србију и Европу“.⁴⁸³

Успорени напредак делом је последица и нестабилних политичких прилика у земљи, а пре свега честих превремених избора. Од момента када се распишу парламентарни избори па до тренутка кад нова влада не почне ефективно да функционише прође и по неколико месеци. За то време, не само да је усклађивање прописа готово онемогућено него и функционери и државни службеници, који су укључени у рад

⁴⁸¹ Република Србија, Министарство за европске интеграције, *НРАА*, Доступно преко: <https://www.mei.gov.rs/dokumenta/nacionalna-dokumenta.733.html>, (Приступљено 20. маја 2023).

⁴⁸² Софија Поповић, *Изгубљена година: Шанса за помак у преговорима са ЕУ тек у јуну*, Време, 26.12.2022. Интернет: <https://www.vreme.com/vesti/izgubljena-godina-sansa-za-pomak-u-pregovorima-sa-eu-tek-u-junu/>.

⁴⁸³ *Ibid.*, стр. 8.

преговарачког тима, практично бивају онемогућени да делују. Како смо видели, Србија је чак једно време остала и без шефа преговарачког тима (2019. године), што је разрешено тек након формирања нове Владе 2020. године, успостављања Министарства за европске интеграције и усвајања нове структуре за преговоре Србије о приступању ЕУ. Оваква ситуација у јавној управи Србије, почетак нове кризе узроковане пандемијом коронавируса, па и процес утврђивања нове методологије преговора, утицали су на озбиљан застој у преговорима све до краја 2021. када је отворен кластер IV. Готово две године касније, међутим, поново није било новог напретка у преговорима. Иако су се могла чути одређена очекивања да ће нова геополитичка ситуација створити моменат повољан за убрзавање процеса проширења па чак, можда, и за некакве радикалне одлуке ЕУ да напречац прими државе Западног Балкана водећи се сопственим стратешким интересима, тај сценарио се није догодио.⁴⁸⁴ Напротив, осим помака у вези са визном либерализацијом за Косово и кандидатуром Босне и Херцеговине, чији је значај умањила чињеница дугогодишњег чекања, остале земље Западног Балкана, укључујући и Србију, нису направиле никакав напредак.

Као и у претприступној фази, условљавање у вези са нормализацијом односа са Приштином, доминира процесом приступања Србије ЕУ, стављајући у други план све друге реформе. Не само да Унија заборавља да инсистира на другим кључним приоритетима, попут успостављања и јачања владавине права, него и Србија све своје реформе подређује (или се изговара) ситуацијом и/или својом позицијом о Косову. Најновија некомпатибилност политике Србије према решавању свог територијалног питања, и оне у вези са приступањем ЕУ, испливала је у домену усклађивања са спољном и безбедносном политиком Уније према Русији. Међутим, ово је само један од примера такве некомпатибилности која ће се даљим приближавањем чланству све јасније видети.

⁴⁸⁴ Ivana Radić Milosavljević and Spasimir Domaradzki, "The EU's raison d'état in the Western Balkans: Can the new enlargement methodology help?", *Ibid.*, pp. 397, 401, 405.

Европске интеграције (ни)су само технички процес?

Посматрано из аспекта међузависности као кохезивног елемента функционисања Европске уније, може се рећи да су кандидати за чланство, попут Србије, нарочито изложени утицају Брисела, док је њихов утицај, будући да ни не учествују у телима Уније, веома мали ванинституционалан, али и значајно повезан са безбедносним аспектима. Асиметрија између кандидата и ЕУ видљива је кроз читаву историју (спољних) европских интеграција и садржи елементе колонијалне логике.⁴⁸⁵ Међутим, упркос другачијим односима моћи, такав (асиметрични) однос није конципиран као вишедеценијски, као што је случај на Западном Балкану. Наиме, суштина омогућавања интервенционизма Европске уније, у унутрашњим питањима кандидата за чланство, почива на пружању могућности Унији да процес европеизације надзире и подстиче како би се осигурала што опсежнија и дубља хармонизација с комунитарним нормама у свим аспектима у одређеном прелазном периоду. Другим речима, Унија је та која оцењује у којој мери су кандидати били успешни у усвајању и примени њених норми и стандарда. Међутим, проблем на Западном Балкану огледа се не само у чињеници да је такав уплив Уније изузетно видљив, већ и да нема скорију перспективу окончања, при чему и изузетно дуго траје.

У одсуству рокова, примарни мотивациони фактор за убрзавање реформског пута у Србији, и другде на Западном Балкану, изостаје. Вероника Билкова наводи да је у Средњој и Источној Европи (СИЕ) управо унапред заказано приступање представљало погонску снагу у одређивању динамике и опсега реформи у низу домена (јавна управа, борба против корупције, владавина права...) у односима између кандидата и актера у том домену, с једне стране, и Уније и принципа

⁴⁸⁵ Прилагођавање кандидата високим политичким и економским стандардима Уније обележило је све циклусе проширења, а било је подстакнуто процесом европеизације, усвајањем комунитарних стандарда и применом норми, што је постепено доприносило свеобухватном уједначавању. Према: Jarosław Jańczak, "Between the frontier and the boundary: Geopolitics and geostrategies of the EU's further enlargement to the East", in: Jarolím Antal (ed.), *The EU Enlargement Policy: Possibilities and Frontiers*, Faculty of International Relations, University of Economics, Prague, 2015, p. 19.

условљавања, с друге стране.⁴⁸⁶ Као што је показано у Централној и Источној Европи, процес приступања није предвиђен да траје двадесет, тридесет или више година, већ да се спроведе у знатно краћим роковима. Самим тиме, толики степен интервенционизма ЕУ није осмишљен тако да траје декадама, већ да се привремено (али ефикасно) примењује, што је био случај у претходним циклусима проширења Уније. Док је подршка „орочавању приступања“ у политичкој пракси била спровођена у току два „источна проширења“ (2004. и 2007. године),⁴⁸⁷ уз значајну подршку реформским процесима и разумевањем изазова са европске стране, Црна Гора и Србија као тзв. предводнице у актуелној политици проширења воде приступне преговоре већ десетак година, при чему се потписивање приступног уговора не назире, док други кандидати нису „напредовали“ ни до фазе отварања преговарачких поглавља. Упркос чињеници да приступни ток Унији није конципиран као многогодишњи и вишедеценијски процес – а да то он на Западном Балкану, нажалост, ипак јесте – то не значи да европеизација система нема своју сврху, да није благотворна у бројним аспектима, нити да ће крајњи исходи у неком тренутку изостати. То пре свега значи да је процес приступања Унији у трећој деценији 21. века другачији него раније, а да ће геополитички метеж извесно допринети и додатним изменама у годинама које долазе.

Уколико се ствари посматрају са процедуралне, пре него политичке стране, логика Уније је та да се за приступ привилегијама и предностима чланства морају постићи одрживи резултати у погледу примене комунитарних норми на унутрашњем плану. Уколико кандидати испуне Копенхашке, Мадридске и друге критеријуме, добијају прилику да у својству чланица не само учествују у формулисању ставова, политика и норми, већ и да допринесу усмеравању и будућем развоју Европске уније. Такође, како наводи Франк Шимелфениг, процес проширења појачава међузависност између Уније и кандидата, подстичући реализацију приступања.⁴⁸⁸

⁴⁸⁶ Veronika Bílková, “The EU Accession Date as a Motivating Factor for Domestic Reforms: A Comparative Analysis of Central and Eastern European Countries”, *Perspectives: Review of International Affairs*, Vol. 23, No. 1/2015, pp. 25–44.

⁴⁸⁷ Милош Петровић, „Измењена политика проширења: изазови и концентрични кругови интеграције“, *Ibid.*, стр. 51.

⁴⁸⁸ Frank Schimmelfennig, “Enlargement and Integration Capacity: A Framework for Analysis”, *MAXCAP Working Paper Series*, No. 1, 2014, p. 24.

Могућност обликовања европских одлука у доменима јединственог тржишта и разних политика, укључујући и спољну, представља значајну прилику којом се умногоме могу сачувати и унапредити национални интереси.⁴⁸⁹ С друге стране, реализација приступања Унији представља и потврду да је некадашњи кандидат спреман за потпуну економску и политичку интеграцију која мења не само ту земљу, већ и суштински продубљује односе свих других чланица и институција с њом, стварајући нарочиту врсту међузависних односа. У такву врсту односа Унија је спремна да се упусти само са земљама које доказано примењују ригорозне норме којима се регулише функционисање у најамбициознијем наднационалном политичко-економском пројекту. Управо се преузимањем и примењивањем комунитарних одредби доказује приврженост правном поретку Уније и показује спремност да се у обликовању таквог поретка активно учествује. У оквиру приступног процеса Србије који траје сувише дуго, аспект транспонована европског законодавства није изазован колико је домен имплементације тих норми, и то је нешто што захтева видно унапређење у предстојећим годинама зарад задовољавања критеријума чланства. Такође, тежиште на „доказивању“ ефикасности усвојених прописа представља још један аспект који је у већем фокусу на Западном Балкану него што је то био у ранијим рундама проширења, а што цео процес чини додатно сложеним.

Међутим, преображајни процес у оквиру политике проширења Европске уније није ограничен само на правно-бирокуратско прилагођавање комунитарним нормама и стандардима, већ представља и шири друштвено-политички подухват. Према конструктивистичком приступу, у оквиру тог свеобухватног политичког, економског и друштвеног преобликовања неминовна је и промена принципа, вредности, па и идентитетских елемената.⁴⁹⁰ Из перспективе Александра Вендта (*Alexander Wendt*), поред националних интереса на понашање

⁴⁸⁹ Примера ради, Пољска је продубљивањем својих интегративних процеса у ЕУ и НАТО настојала и да увећа свој регионални статус и ограничи утицај Русије као стратешког ривала (што је нарочито видљиво од када је ескалирала украјинска криза). Видети: Милош Петровић и Богдан Стојановић, Република Пољска: интеграције мотивисане безбедносним интересима? *Политичка ревија*, vol. 61, бр. 03, 2019, стр. 31–32.

⁴⁹⁰ Jeffrey Checkel, “The constructivist turn in international relations theory”, *World Politics*, Vol. 50, No. 2, 1998, pp. 324–348.

држава утичу и други актери и односи са њима.⁴⁹¹ Према Дејвиду Кембелу (*David Campbell*), промене у доменима политичког и другог идентитета додатно су изражене у контексту непредвидивих међународних околности и осцилација, нарочито при суочавању са безбедносним претњама.⁴⁹² Међутим, чак и у одсуству хитности коју намећу геостратешка превирања, као и хронични безбедносни изазови на Западном Балкану, приступни процес Унији је такав да се очекује не само реформа институција, правосуђа и тржишта, већ и усвајање вредности и принципа који се одражавају на друштво у најширем смислу. То је последица чињенице да се концепт демократије у Европској унији сагледава у свеобухватном погледу, с тежиштем на друштвеним, политичким и економским слободама за грађане и привреду. Досезање тих критеријума у измењеним безбедносним околностима, посебно на пословично немирном Западном Балкану, представља дугогодишњи изазов, што је уочљиво и на примеру Србије.

У конструктивистичком погледу, основне слободе се разумеју као катализатор интеграција; оне су темељ за више нивое интеграција и за процес интернализације норми и принципа. Права и слободе представљају и симболично битан аспект друштвеног уговора између грађана и власти; легитимност система и органа управљања условљена је пристанком грађана, која се исказује кроз могућност њиховог избора, њихове промене и изјашњавања у том погледу. Све то је нарочито важно у контексту изузетно сложених, економски и политички захтевних поступака који се предузимају у контексту задовољавања европских стандарда и принципа. Прилагођавање превазилази домен институционалног и у значајној мери утиче и на друштвене прилике, а све то у циљу одрживог функционисања те земље и друштва након приступања Унији као „уређеном простору“⁴⁹³ у најширем смислу. Управо висок ниво уређености и регулисаности је оно што разликује Европску унију (и њене чланице) од других међународних тела. Промене које се

⁴⁹¹ Alexander Wendt, "Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics", *International Organization*, Vol. 46, No. 2, 1992, pp. 391–425.

⁴⁹² Милош Петровић, *Србија је одавно изабрала свој стратешки правац*, *Ibid.*

⁴⁹³ Michael Smith, *Europe's Foreign and Security Policy – The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p. 33.

захтевају зарад приступања таквој организацији су драстичне и трајно мењају политичке, економске, па (последично) и друштвене прилике.

Док се држава-кандидат прилагођава зарад што квалитетнијег и опсежнијег функционисања унутар европског простора, и сама Унија и њене институције се припремају на „апсорбовање“ нове чланице. У случају Бугарске и Румуније то је осигурано кроз успостављање тзв. Механизма за сарадњу и верификацију (МСВ), који подразумева наставак надзора над спровођењем реформи и након ступања у чланство, у циљу ограничавања преливања евентуалних негативних последица на европске институције и политике у важним областима против владавине права и борбе против корупције.⁴⁹⁴ По истој логици постоје и прелазне одредбе које се примењују током припрема за пуноправно учешће у појединим доменима. Рецимо, приступним уговором Хрватске, као последње кандидаткиње која је приступила Унији, предвиђено је прелазно раздобље током којег могу важити ограничења у погледу запошљавања, што је искористило око половине (тринаест од двадесетседам) земаља Европске уније да уведу привремена ограничења за хрватске раднике у том домену.⁴⁹⁵ Иако пост-приступно условљавање има својих мањкавости и ограничења, оно је послужило као алат за омогућавање приступања кандидата код којих су постојале забринутости у појединим политикама, при чему Унија није одустала од пуне примене свих политичких услова чланства.

Међутим, конструктивистичко поимање европских интеграција није ограничено само на структуралне елементе, већ подразумева и одређени ниво јавне подршке и друштвеног консензуса. Процес усвајања слобода, вредности и норми на различитим нивоима посматра се друштвено-холистички, у смислу да ставови, активности и феномени на различитим нивоима у извесној мери интерреагују. Различите друштвене групе – од невладиних организација до политичких странака – кроз наративе и активности у различитим областима доприносе европеизацији

⁴⁹⁴ Детаљнија анализа Механизма за сарадњу и верификацију изложена је у каснијем одељку књиге.

⁴⁹⁵ Al Jazeera i Agencije, *Hrvati se mogu zapošljavati u 22 zemlje EU*, Al Jazeera, 2015. Dostupno na: <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2015/7/1/hrvati-se-mogu-zaposljavati-u-22-zemlje-eu>, (Pristupljeno 10. februara 2023).

друштвеног простора.⁴⁹⁶ Из перспективе Уније, идеја је да се стварањем „европеизованог“ основа на различитим нивоима оствари синергијско дејство у правцу одлучнијег и ефикаснијег реформског процеса и свеобухватније опште хармонизације. Између институција на једном полу и појединаца на другом, у међупростору се налазе и различите друштвене групе – од удружења, до невладиних и недржавних организација, политичких странака, медија до интересних група. Ставови и активности сваког од споменутих актера, зависно од тога о коме се ради, одражавају се на усвајање или одбацивање принципа, норми и вредности. То се нарочито може рећи за ниво државних институција, чији наративи и активности поседују и огроман политички и правни утицај, нарочито на Западном Балкану. Примера ради, 2022. године су након релативно неповољне резолуције Европског парламента из Министарства за европске интеграције објављене изјаве о мањку разумевања Европске уније за позицију Србије (додајући да је то оно што доприноси расту евроскептицизма у друштву), док је из Министарства унутрашњих послова уследио знатно оштрији став да се ради о „лицемерима из Европске уније“.⁴⁹⁷

У контексту наратива који је често евроскептичан, а повремено и антиевропски, подршка за преузимање и разумевање европских норми и вредности се, поред институција, неупитно „прелива“ и на друге нивое, актере и појединце. У том смислу се може тумачити и тренд опадања јавне подршке процесу приступања Европској унији и уопште, продубљивању веза с том организацијом.⁴⁹⁸ Улога цивилног друштва као промотера европских интеграција призната је кроз стављање на увид и контролу свих докумената који се односе на приступне преговоре, на

⁴⁹⁶ Elma Tulmets, “Revisiting Europeanisation: the role of social actors in the EU accession process”, in: Sandrine Devaux and Imogen Sudbery (eds.), *Europeanisation: Social Actors and the Transfer of Models in EU-27*, CEFRES, Prague, 2009, pp. 25–56.

⁴⁹⁷ EWB, *Reakcije na sliku EP o Srbiji: Veliko nerazumevanje političkih elita u EU*, European Western Balkans, Beograd, 2022. Dostupno na: <https://europeanwesternbalkans.rs/reakcije-na-sliku-ep-o-srbiji-veliko-nerazumevanje-politickih-elita-u-eu/>, (Pristupljeno 10. maja 2023).

⁴⁹⁸ Слободан Маричић, Србија и Европска унија: Где су земље Балкана биле 14 година од потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању, ББЦ, 2022. Доступно на: <https://www.bbc.com/serbian/lat/balkan-61247498>, (Пристапљено 10. фебруара 2023).

основу одлуке Скупштине.⁴⁹⁹ Ипак, упркос простору за сарадњу, постоји значајан простор за побољшање између онога што се даје као предлог невладиног сектора, и онога што на крају буде речено или усвојено. Такође, поједини извештаји констатују и дискредитујуће и клеветничке активности спрам невладиних и независних организација.⁵⁰⁰

Из Националног конвента (НК-платформе за дијалог и заговарање европских инеграција која окупља 800 организација цивилног друштва) исказана је забринутост антиевропском реториком на нивоу система, чему доприносе и недовољно професионални и зависни медији који не пружају довољно простора за критичко сагледавање и третирање бројних изазова везаних за европске интеграције земље.⁵⁰¹ Приликом посете представнице Уједињених нација за слободу изражавања Ирене Кан (*Irene Khan*), исказан је оптимизам због владиних планова за реформу медијских закона, али и забринутост због „токсичног јавног дискурса, од политичара или јавних званичника“ коју преносе таблоиди, циљајући медије, браниоце људских права, етничке и друге мањине и критичаре власти.⁵⁰² Забрињавајући тренд пада јавне подршке чланству у Европској унији Конвент такође доводи у везу са наративом институција, као и са непредузимањем довољно активности за унапређење ситуације у сегментима који су кључни за разумевање сврхе европских интеграција.⁵⁰³ Поред тога, постоји

⁴⁹⁹ Eupregovori/EWB, *Regionalna saradnja organizacija civilnog društva važna za veći fokus na vladavinu u procesu EU integracija*, Beogradska otvorena škola, 2023. Dostupno na: <https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/vesti/291/4193/regionalna-saradnja-organizacija-civilnog-drustva-vazna-za-veci-fokus-na-vladavinu-u-procesu-eu-integracija.html>, (Pristupljeno 10. maja 2023).

⁵⁰⁰ Freedom House, *Freedom in the world 2023 – Serbia*, Freedom House, Washington, 2023. Available from: <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2023>, (Accessed 23 May 2023).

⁵⁰¹ EU konvent, *Nacionalni konvent o Evropskoj uniji saglasan sa usvojenom Rezolucijom Evropskog parlamenta*, Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, Beograd, 2023. Dostupno na: <https://eukonvent.org/nacionalni-konvent-o-evropskoj-uniji-saglasan-sa-usvojenom-rezolucijom-evropskog-parlamenta/>, (Pristupljeno 25. maja 2023).

⁵⁰² United Nations in Serbia, *Serbia: UN expert calls for political will to translate laws into concrete action to protect freedom of expression*, UN Office in Serbia, Belgrade, 2023. Available from: <https://serbia.un.org/en/227178-serbia-un-expert-calls-political-will-translate-laws-concrete-action-protect-freedom>, (Accessed 20 May 2023).

⁵⁰³ EU konvent, *Nacionalni konvent o Evropskoj uniji saglasan sa usvojenom Rezolucijom Evropskog parlamenta*, *Ibid*.

и забринутост да високополитичке теме, попут процеса нормализације односа између Београда и Приштине и односа са Русијом, потискују у други план аспект демократизације, нарочито потребу за унапређењем начела поделе власти, осигурања владавине права и обезбеђивања утицаја грађана на подстицање приступног процеса кроз различите институционалне механизме.⁵⁰⁴ Имајући у виду дугогодишње преплитање високополитичких питања са приступним процесом Србије, као и начином на који су она вреднована у различитим периодима,⁵⁰⁵ делује да испуњавање већине Копенхашких критеријума није имало довољно простора да буде приоритетно, што је резултовало како недоследним условљавањем, тако и помешаним или негативним резултатима у погледу достизања критеријума политичке интеграције у Србији.

Поред наратива, опадање амбиција за усклађивањем са европским прописима и стандардима огледа се и у неповољном току испуњавања вишегодишњих обавеза одређених националним плановима за усвајање правних тековина Европске уније, као врло важним показатељем у том погледу. Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА), усвојен 2013, до сада је био ревидиран чак четири пута: 2014. (упоредо са отварањем приступних преговора), 2016. (након завршеног скрининга по преговарачким поглављима), 2018. године, у циљу усклађивања рокова са актуелним стањем у процесу европских интеграција, и 2022. током мандата у техничком саставу Владе Србије.⁵⁰⁶ Сама та чињеница (да преговори толико дуго трају па су и планови подложни толиким ревизијама) представља разлог за критичко преиспитивање. Један од показатеља значајног пролонгирања читавог процеса огледа се и у времену потребном за усвајање појединих

⁵⁰⁴ EDS, *Selaković: Trend simuliranja demokratije*, Evropski dnevni servis, Beograd, 2023. Dostupno na: <https://dnevnievropskiservis.rs/2-srbija-i-eu/115-analize-i-stavovi/18487-trend-simuliranja-demokratije>, (Pristupljeno 20. maja 2023).

⁵⁰⁵ Нпр. преобликовање односа са Црном Гором у оквиру Државне заједнице ради започињања преговора о ССП; сарадња са Хашким трибуналом зарад потписивања тог споразума итд. За ближу анализу тих аспеката видети први део књиге.

⁵⁰⁶ „Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА) 2022–2025“, *Министарство за европске интеграције Републике Србије*, Београд, 2022. Листа НПАА наведена је овде: МЕИ, *НПАА*, Београд. Dostupno na: <https://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/nacionalna-dokumenta/npaa>, (Pristupljeno 20. maja 2023).

докумената – нпр. читаве три године за израду и усвајање преговарачке позиције за поглавље о животној средини (бр. 27), или вишегодишње неусвајање акционог плана за поглавље о социјалној политици (бр. 19).⁵⁰⁷ То указује на двоструки проблем: неадекватно планирање и неадекватну примену. Висок ниво неусклађености у погледу планираних и заиста усвојених прописа и правила делимично јесте објашњив и изборним и техничким аспектима, али имајући у виду значајан број ревизија планова и опадајући тренд у аспекту хармонизације прописа, тај аспект је илустративан и за ниво институционалне опредељености да се приступи Европској унији у скоријем року. Та чињеница додатно је неповољна имајући у виду да у формалном смислу у самом парламенту постоји проевропска већина која би била у стању да подржи усвајање прописа који су у складу с комунитарним нормама. То говори у прилог „плиткој европеизацији“,⁵⁰⁸ односно чињеници да постоји раскорак између нормативног (нпр. изборних програма и других партијских докумената) и активности (било да се ради о наративима или реализацији реформских активности зарад задовољавања критеријума чланства).⁵⁰⁹ Додатан аспект представља и чињеница да у одсуству одлучне политичке воље, подршка и кораци који се предузимају на другим, нижим нивоима у правцу европеизације једноставно није довољна како би се направила нека видљивија разлика у напредовању. У одсуству очигледне спремности да се убрзано усвајају прописи, или барем већински испуњавају национални планови хармонизације са европским законодавством, аспект примене усвојеног све се више пролонгира, што не доприноси промени процедура, процеса и стања на терену.

Имајући све то у виду, без обзира на чињеницу да ни Европска унија не показује спремност да радикално измени свој неделотворни приступ како би одлучујуће допринела убрзању трансформативних процеса на Западном Балкану, на основу претходно наведеног може се закључити и

⁵⁰⁷ Александар Ивковић, *Србија за две године ускладила мање од половине планираних прописа са ЕУ*, European Western Balkans, Београд, 2020. Доступно на: <https://europeanwesternbalkans.rs/srbija-za-dve-godine-uskladila-manje-od-polovine-planiranih-propisa-sa-eu/>, (Приступљено 20. маја 2023).

⁵⁰⁸ Nicholas Smith, Nina Marković Khaze and Maja Kovačević, “The EU’s stability-democracy dilemma in the context of the problematic accession of the Western Balkan states”, *Journal of contemporary European studies* Vol. 29, No. 2, 2021, pp. 170–171.

да институције у Србији у недовољно обухватној мери и са одлагањима приступају усвајању и примени европских прописа и стандарда. Међутим, процес европеизације није само технократски, већ и друштвено-политички пројекат који почива на заједничким вредностима и идејама. У све већем одсуству виђења Европске уније као суштинског политичког одредишта Србије, како грађана тако и политичара и разних организација, деценију након препоруке Европског савета о почетку приступних преговора, ситуација делује чак и неизвесније него до пре неколико година, што отежава спровођење реформи. У таквом контексту, вредности и идеје које Србија треба да (настави да) усваја како би приступила Унији постају све апстрактније. Управо је у контексту свеобухватне инвазије на Украјину, од 2022. године наовамо, аспект заједничког поимања вредности додатно истакао специфичну перспективу Београда која се великим делом не поклапа са ставовима Европске уније.⁵¹⁰

⁵⁰⁹ Да тај аспект није својствен само Србији показује и ранија анализа Владимира Вучковића за Црну Гору, које показује да иако је утицај ЕУ на политичке партије очигледан, он је ограниченог карактера и опсега. Према: Владимир Вучковић, *Европеизација изборних програма у Црној Гори: колико политичке партије прихватају европске политике?* Центар за грађанско образовање/Фондација Фридрих Еберт, Подгорица, 2016. Доступно на: <https://media.cgo-cce.org/2016/10/Evropelizacija-izbornih-programa-u-Crnoj-Gori-koliko-politicke-partije-prihvataju-evropske-politike.pdf>, (Приступљено 10. фебруара 2023), стр. 20–21.

⁵¹⁰ Овај аспект биће детаљније анализиран у поглављу „Недовољна спољнополитичка усклађеност као нова „вето“ област“.

ДЕО 3: ПОЛИТИЧКИ ИСХОДИ ПРИСТУПНОГ ПРОЦЕСА ДВЕ ДЕЦЕНИЈЕ КАСНИЈЕ

Након пружања ретроспективе европско-српских односа, с нарочитим освртом на неповољне развојне манифестације политике условљавања, као и појашњавања административно-техничке природе фазе придруживања, претприступне и приступне фазе, у наредном делу биће пружен осврт на актуелни тренутак у европској интеграцији Србије, имајући у виду и шири међународни контекст.

Ратни геополитички контекст и Европска унија

Упркос ограниченим капацитетима у домену тврде моћи и сложеним механизмима одлучивања у спољнополитичком домену, напад Русије на Украјину покренуо је снажну реакцију Европске уније и допринео је њеној одавно незабележеној унутрашњој хомогенизацији.⁵¹¹ Од фебруара 2022. године, у ЕУ и њеним државама чланицама уочавају се значајне измене у домену дискурса и политичке праксе. Изазови која су годинама отежавали постизање већег степена јединства – од стања основних слобода и демократског развоја (првенствено у источном делу Уније),⁵¹² преко вишегодишњих популистичких тенденција, до дугогодишњег прагматичног односа Немачке према Русији оличеног у тзв. „источној политици“⁵¹³ и других размимоилажења, попут аспекта управљања

⁵¹¹ Giles Merritt, *Where to now? Ukraine's war is eclipsing the EU's internal woes*, Friends of Europe, Brussels, 2023. Available from: <https://www.friendsofeurope.org/insights/where-to-now-ukraines-war-is-eclipsing-the-eus-internal-woes/>, (Accessed 24 May 2023).

⁵¹² О демократском назадовању и другим неповољним феноменима у источном делу Уније видети: Milada Anna Vachudova, "Ethnopolitism and democratic backsliding in Central Europe", *East European Politics*, Vol. 36, No. 3, 2020, pp. 318–340; Anna Gora and Pieter de Wilde, "The essence of democratic backsliding in the European Union: deliberation and rule of law", *Journal of European Public Policy*, Vol. 29, 3, 2022, pp. 342–362, etc.

⁵¹³ Однос између Немачке (као безбедносно кључне и најутицајније земље Европе) и Русије током протекле деценије, а у контексту продубљивања украјинске кризе,

миграцијама – силом геополитичких неприлика су или потиснути у други план или су доживели значајне измене. Тако, од фебруара 2022. године наомамо, због улоге Пољске као безбедносног и хуманитарног чворишта према Украјини поједини аутори говоре о „рехабилитацији“, тј. новој улози Варшаве (алудирајући на доскорашња неслагања те земље са Бриселом и другим европским престоницама услед стања владавине права, тумачења и политизације прошлости, забринутости за стање слобода, медија и односа према мигрантима), посебно будући да је та земља у међувремену постала главно уточиште за избегла лица из Украјине, али и утицајна у артикулисању мера против Русије.⁵¹⁴ Тек устоличени немачки канцелар Олаф Шолц (*Olaf Scholz*) свега пар дана по почетку инвазије пред посланицима Бундестага одржао је упечатљив говор под именом „*Zeitenwende*“ (смена епохе), где је најавио тектонске промене у немачкој спољној политици: заустављање гасовода „Северни ток 2“, издвајање стотину милијарди евра за потребе немачке војске, најаву испоруке оружја Украјини и санкције против Русије „без преседана“.⁵¹⁵ С немачке стране је након много година исказана и спремност да се у кратком року усклади са дугогодишњим захтевима Северноатлантске алијансе о повећању буџетских издвајања за одбрамбене трошкове.⁵¹⁶ Ово су само неке од многобројних крупних измена које су наступиле у државама чланицама као последица инвазије на Украјину, а које су обликовале европске одлуке у том погледу.

поједини аутори су симболички означили као својеврсну градацију од „источне политике“ (*Ostpolitik*) до вишезначне кованице „замрзнуте политике“ (*Frostpolitik*). Према: Tuomas Forsberg, “From Ostpolitik to ‘frostpolitik’? Merkel, Putin and German foreign policy towards Russia”, *International Affairs*, Vol. 92. No. 1, 2016, pp. 21–42.

⁵¹⁴ Piotr Buras, *East side story: Poland's new role in the European Union*, European Council on Foreign Relations, Warsaw, 2023. Available from: <https://ecfr.eu/cdn.ampproject.org/c/s/ecfr.eu/article/east-side-story-polands-new-role-in-the-european-union/?amp>, (Accessed 10 March 2023).

⁵¹⁵ Olaf Scholz, *Die globale Zeitenwende*, Foreign Affairs, 2022. Available from: <https://www.foreignaffairs.com/germany/die-globale-zeitenwende>, (Accessed 19 February 2023).

⁵¹⁶ Hans von der Burchard, *Germany to put 2 percent NATO spending pledge in writing*, Politico, Berlin, 2023. Available from: <https://www.politico.eu/article/olaf-scholz-germany-nato-jens-stoltenberg-commits-to-2-percent-defense-spending-under-security-strategy/>, (Accessed 20 April 2023).

Посматрано из перспективе дефанзивног реализма, циљ актера који је суочен са безбедносном претњом огледа се и у настојањима да се она умањи, ограничи или спречи, како би се очувао одређени степен сопствене безбедности.⁵¹⁷ Европска реакција на руска настојања да унапреди своју моћ и позицију у Украјини и постсовјетској Европи може се сагледати кроз дипломатске, економске, политичке, безбедносне и друге рестриктивне мере, помоћу којих настоји не само да сузбије штетне активности Русије у том простору, већ и да обезбеди очување или унапређење властите сигурности тј. моћи. Премда је аспект удаљавања од Русије одувек представљао један од мотивишућих фактора у европским интеграцијама у Централној и Источној Европи (ЦИЕ),⁵¹⁸ тај мотив је у актуелним геополитичким околностима поново постао присутан у политици проширења.⁵¹⁹ Проширење поново постаје сигурносни инструмент, као што је то био случај и у претходним циклусима приступања.⁵²⁰

Предузимају се крупни кораци ка преобликовању европске безбедносне архитектуре око Русије као главног изазивача и континенталне претње, што прожима све политике Уније, укључујући и домен проширења.⁵²¹ Заправо, може се констатовати да геостратешки интерес Европске уније за развој ситуације у Украјини одражава сплет реалистичких и либералних интереса, где се први фокусирају на улогу моћи и сигурности у спољнополитичким поступањима, а други на подршку демократском поретку (нормама, начелима и установама), а све с циљем безбедносног, економског и политичког очувања и унапређења

⁵¹⁷ Jeffrey Taliaferro, "Security Seeking under Anarchy: Defensive Realism Revisited", *International Security*, Vol. 25, No. 3, 2000, pp. 128–129.

⁵¹⁸ Viktoria Akchurina and Vincent Della Salla, "The European Union, Russia and the Post-Soviet Space: Shared Neighbourhood, Battleground or Transit Zone on the New Silk Road?", *Europe-Asia studies*, Vol. 70, No. 10, 2018, p. 1545.

⁵¹⁹ Miloš Petrović, "European Union and Ukraine: The strategic partnership leading to (some)where?", *Međunarodni problemi*, Vol. LXXIV, No. 1, 2022, p. 76.

⁵²⁰ Boyka Stefanova, "The European Union as a Security Actor: Security Provision through Enlargement", *World Affairs*, Vol. 168, No. 2, 2005, pp. 51–66.

⁵²¹ Maxim Samorukov, *Surviving the War: Russia-Western Balkan Ties After the Invasion of Ukraine*, Carnegie Endowment for International Peace, 2023. Available from: <https://carnegieendowment.org/politika/89600>, (Accessed 10 May 2023).

примата Уније у односу на Русију у том подручју. Сукоб се може тумачити и у контексту аргументације да је Унија актер који на окружење утиче на нормативним основама, док Русија то ради из интересних разлога.⁵²² Норме и мере које ЕУ предузима утичу на кандидате и на директни начин (кроз оквире политике проширења) и на индиректни начин (кроз домене својих политика где очекује хармонизацију од стране кандидата). Поред тога, традиционална представа о проширењу Уније као домену који се повезује са успешним ширењем зоне демократског мира,⁵²³ поново добија на симболици у контексту рата који се води на истоку континента.

У прилог свепрожимајућим променама сведочи и изјава Високог представника Европске уније за спољну политику и безбедност Жозепа Борелја (*Josep Borrell*) неколико дана по почетку инвазије, да је напад допринео закаснелом рођењу „геополитичке Европе“.⁵²⁴ Међутим, ескалација најозбиљније европске стратешке кризе у 21. столећу изазива забринутост у Унији, посебно имајући у виду питања која су присутна још из претходних година: на који начин ЕУ може да пружи паритетан одговор на руске војне потезе мерама и инструментима који углавном нису војно-безбедносне природе.⁵²⁵ Ипак, у арсенал европске „тврде реакције“ – санкционисања Москве – убраја се колоплет економских, политичких, енергетских, па и војно-одбрамбених елемената. Свесна својих ограничења, али и хитности што оштрије и строжије реакције, Европска унија примарно се служи инструментима економске блокаде како би у што већој мери оштетила руске ресурсе, а тиме и утицала на способност те земље да води свеобухватни напад с копна, ваздуха и мора на територији Украјине. Реакција Уније представља велики отклон од

⁵²² Tom Casier, “The EU–Russia Strategic Partnership: Challenging the Normative Argument”, *Europe-Asia Studies*, Vol. 65, No. 7, 2013, pp. 1377–1395.

⁵²³ Martin Nilsson and Daniel Silander, “Democracy and Security in the EU’s Eastern Neighborhood? Assessing the ENP in Georgia, Moldova, and Ukraine”, *Democracy and Security*, Vol. 12, No. 1, 2016, pp. 44–61.

⁵²⁴ Project Syndicate, *Putin’s War Has Given Birth to Geopolitical Europe*, EEAS, Brussels, 2022. Available from: https://www.eeas.europa.eu/eeas/putins-war-has-given-birth-geopolitical-europe_en, (Accessed 15 January 2023).

⁵²⁵ Милош Петровић, *Настанак украјинске кризе: од политичке илузије Европске уније до битке за постсовјетску Европу*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2019, стр. 92–93.

дугогодишњег пасивног и амбивалентног односа према Украјини у контексту односа са Русијом.⁵²⁶

Споменути неповољни ток односа између Русије и Европске уније може се тумачити и кроз призму теорије игара (игра нултог збира). Први део украјинске кризе (након Евромајдана и анексије Кримског полуострва) био је обележен неким обликом кооперативног модела,⁵²⁷ где је, упркос међусобном санкционисању обе стране, постојао и одређени простор за комуникацију, сарадњу и дијалог (нпр. кроз усаглашавање протокола из Минска, где су запажену улогу имале државе чланице Француска и Немачка, али и кроз реконцептуализацију сарадње у кључним доменима попут енергетске политике).⁵²⁸ Заправо, и у годинама које су претходиле ескалацији украјинске кризе постало је очито да се од настојања да се са Русијом артикулише стратешко партнерство стигло до супротног исхода – стратешког неповерења.⁵²⁹ Међутим, деградација односа не само да се није зауставила, већ се прогресивно погоршавала. Од свеобухватне инвазије Русије на Украјину која је отпочела 2022. године, околности више наликују некооперативном моделу где свака од страна настоји да оствари свој засебни интерес, уз прекид дијалога, сарадње и међусобне координације. Европска унија предводи иницијативу опсежних и дубоких међународних рестриктивних мере против Русије чији је број упетостручен од почетка инвазије, а што је начинило ту земљу најсанкционисанијом у историји.^{530, 531}

⁵²⁷ Милош Петровић, *Непотпуна интеграција као препрека политичком развоју Источног партнерства Европске уније*, *Ibid.*, стр. 96–97.

⁵²⁸ Naja Bentzen, *Ukraine: The Minsk agreements five years on*, European Parliament, Strasbourg, 2020. Available from: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/646203/EPRS_ATA\(2020\)646203_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/646203/EPRS_ATA(2020)646203_EN.pdf), (Accessed 10 March 2023).

⁵²⁹ Nivedita Kapoor, *Russia–EU Relations: The End of a Strategic Partnership*, Observer Research Foundation, New Delhi, 2021. Available from: https://www.orfonline.org/research/russia-eu-relations-the-end-of-a-strategic-partnership/#_edn70, (Accessed 6 February 2023), p. 13.

⁵³⁰ Florian Zandt, *The World's Most-Sanctioned Countries*, Statista, 2023. Available from: <https://www.statista.com/chart/27015/number-of-currently-active-sanctions-by-target-country/>, (Accessed 20 May 2023).

⁵³¹ Док у Европској унији постоји раширена свест о вишеструкој претњи које представљају руске активности, као и спремност да се предузму мере како би се ојачала отпорност ЕУ и помогло Украјини, упитно је у којој мери постоји представа о

Имајући у виду да снага Уније суштински почива на њеној привредној моћи, одлука да се кроз различите економске мере реагује на руски напад на Украјину за Европску унију није изненађујућа ни нелогична. Десет циклуса рестриктивних мера спрам Русије огледа се у бројним аспектима, од финансијских, попут избацивања из међународног платног промета водећих банака и ограничења трансакција спрам централне банке те земље, преко затварања неба, лука и превозника за руске компаније у тим доменима, до забране увоза угља, инвестиција у енергетски сектор, али и делимичног ембарга на извоз руске нафте у Европску унију (пored осталих).⁵³² То је исходovalo смањивањем трговине за више десетина милијарди евра, при чему је погођено око половине укупног европског извоза у Русију, те око 60% руског извоза у ЕУ.⁵³³ Будући да се ради о великим светским привредама, утицаји ограничавања и кидања економских, привредних и других веза осећају се широм Европе, па тако и на Западном Балкану, а посебно у Србији као држави са дугогодишњим партнерским везама с обе стране.

Имајући у виду интензитет и ток сукоба који не показује знакове деескалације, као и улогу Европске уније као примарног партнера Украјине, од будућих чланица Европске уније децидно се очекује и захтева што опсежнија хармонизација спољнополитичких ставова, тим пре што је дошло до фактичког прожимања између источног суседства и политике проширења (које је дуго времена било донекле очекивано).⁵³⁴ Неусклађивање у домену спољне и безбедносне политике прерасло је у

⁵³² European Commission, *EU sanctions map*, European Commission, Brussels, 2023. Available from: <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>, (Accessed 12 May 2023).

⁵³³ Jorge Liboreiro, *After 10 rounds of sanctions, how much EU–Russia trade is banned?* Euronews, 2023. Available from: <https://www.euronews.com/my-europe/2023/02/27/after-10-rounds-of-sanctions-how-much-eu-russia-trade-is-banned>, (Accessed 12 May 2023).

⁵³⁴ Нику Попеску и Ендру Вилсон још 2009. године полемишу о феномену „enlargement-lite“, тј. такозваном „благом (раствореном) проширењу“ као манифестацији утицаја Брисела на источне суседе, укључујући и аспект односа са Русијом, а кроз механизме и услове који наликују чланству, али нису у тој мери обухватни ни захтевни. Према следећој публикацији: Nicu Popescu and Andrew Wilson, *The limits of enlargement-lite: European and Russian Power in the troubled neighborhood*, European Council on Foreign Relations, 2009. Available from: https://ecfr.eu/wp-content/uploads/ECFR14_The_Limits_of_Enlargement-Lite_European_and_Russian_Power_in_the_Troubled_Neighbourhood.pdf, (Accessed 10 March 2023).

проблем за европски пут Србије, која због дугогодишње подршке Кремља заштити националних интереса око Косова и Метохије није показала значајну спремност да се усклади са ЗСБП у домену санкционисања Русије у претходној деценији⁵³⁵ (чак ни од почетка инвазије на Украјину, када се бележи драстично назадовање у домену хармонизације). Наиме, Србија је Споразумом о стабилизацији и придруживању преузела обавезу да се усклади са правом ЕУ, а како делови ЗСБП и ЗБОП представљају део комунитарног корпуса, држава до тренутка приступања има обавезу хармонизације и у том погледу.⁵³⁶ Међутим, док Турска (иако је кандидат за чланство) одбија усклађивање са ЗСБП око Русије у настојању да тиме задржи стратешку аутономију у односу на Запад,⁵³⁷ сличне тежње у случају мање државе попут Србије (у демографском, економском, стратешком и другом смислу), која је у потпуности окружена Унијом или претендентима за чланство, која је даље одмакла у процесу интеграција у односу на Анкару и више је економски зависна од Уније, уз бројне додатне специфичности и аспекте, немају посебног основа за даље поређење.

Док су Френк Шимелфениг и Данијел Томас у ранијем истраживању уопштено навели да за скептике домен ЗСБП представља једва нешто више од листе лепих жеља,⁵³⁸ спољнополитичке рестриктивне мере које је Унија предузела против Русије у контексту украјинске кризе, а које се дубоко неповољно одражавају на различите аспекте њеног сопственог функционисања (енергетика, инфлација, инвестиције итд.), показују да Европска унија ипак јесте способна да пружи кохерентан и уједињен одговор, или барем више него што се то можда дало наслутити, и то

⁵³⁵ Марко Мандић, „Утицај политике условљавања Европске уније на спољну политику Републике Србије“, *Ibid.*

⁵³⁶ Према: Невена Станковић, „Усклађивање спољне политике Републике Србије и Европске уније“, *Европско законодавство*, Vol. XIII, бр. 49–50, 2014, стр. 334. Такође видети и поглавље „Србија у процесу преговора о приступању“ ове књиге где се прецизира како је ова обавеза интегрисана у преговарачки оквир.

⁵³⁷ Serhat Güvenç and Mustafa Aydın, *Between the Devil and the Deep Blue Sea*, German Marshall Fund, 2023. Available from: <https://www.gmfus.org/news/between-devil-and-deep-blue-sea>, (Accessed 20 May 2023).

⁵³⁸ Frank Schimmelfennig and Daniel Thomas, “Normative Institutionalism and EU Foreign Policy in Comparative Perspective”, *UCD Dublin European Institute Working Paper*, 2008, pp. 12–14.

упркос томе што и сама трпи велике економске и друге последице. У околностима када 27 чланица показује висок степен јединства у изазовном домену ЗСБП, уз подршку готово свих европских партнера из политике проширења и ЕЕП, неусклађивање Србије у том домену прераста у велики изазов за европске тежње земље.

Реактивирање политике проширења – (изнуђени) стратешки одговор и последице по Србију?

Са становишта реализма, у настојању да умањи неизвесност која је у политичко-безбедносном погледу завладала у источној Европи, мотивисана унапређењем (над)националних интереса, ЕУ је предузела стратешке кораке који су пре 2022. били тешко замисливи. Теоретичар Рандал Швелер наводи да одговорност сила које нису наклоњене променама постојећег поретка (оличених у тзв. државама-лавовима) јесте да одвраћају тзв. „државе-вукове“, тј. стране које предузимају агресивне акције у циљу промене „статуса кво“ на међународном нивоу.⁵³⁹ У сржи таквог размишљања налази се интерес „држава-лавова“ да задрже своју позицију, у ситуацијама када је она угрожена активностима „држава-вукова“ да ситуацију промене у своју корист, макар и уз велике трошкове и губитке.⁵⁴⁰ У том погледу, реакција Европске уније може се тумачити у контексту силе која, иако није наклоњена нарушавању „статуса кво“, реагује на активности Русије (као метафоричне „државе-вука“), у настојању да заштити своје повластице методама које су јој на располагању.⁵⁴¹ Унија се тако по први пут у својој историји ангажовала у погледу набавке оружја за једну земљу у рату и увела обим санкција према Русији без преседана,⁵⁴² док је на високом политичком нивоу

⁵³⁹ Randall Schweller, “Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In”, *International Security*, Vol. 19, No. 01, 1994, pp. 101–102.

⁵⁴⁰ Ibid.

⁵⁴¹ Ова интерпретација представљала је део излагања Милоша Петровића на годишњој националној научној конференцији „Рат у Украјини: оно што знамо и оно што не знамо“ коју су организовали Факултет безбедности Универзитета у Београду и Институт за међународну политику и привреду 24. фебруара 2023. године. Излагање је било на тему „Окршај политичких наратива: од „Путиновог рата“ до „колективног Запада““.

⁵⁴² Florian Zandt, *The World’s Most-Sanctioned Countries*, Ibid.

изразила спремност да размотри оно што деценијама избегава – да прихвати идеју о будућем чланству Украјине, али и Грузије и Молдавије, иако ће то несумњиво бити дуготрајан и нимало једноставан процес. Тиме је пружен и (не)очекивани одговор на дугогодишње питање о томе који су то пожељни политички исходи Источног партнерства за Европску унију.⁵⁴³ Уврштавање источних кандидата у политику проширења у контексту војног напада Русије на једну од њих представља још један одраз онога што су аутори из Европског центра за политике назвали „геополитичким цунамијем“ за Унију.⁵⁴⁴

Имајући у виду наведено, Србија је суочена са две значајне промене: прва је та да огромна већина европских земаља (с изузетком Белорусије која пружа подршку нападу на Украјину, као и појединих трансконтиненталних држава) прати и подржава санкционисање Русије на начин на који то предводи Европска унија, као одраз солидарности са Украјином.⁵⁴⁵ Друга промена је та да политика проширења има изгледа да буде враћена међу приоритете како би се унапредио безбедносни положај саме Европске уније, као што је то чињено након последњих крупних геополитичких промена пре тридесетак година (тј. пада „Гвоздене завесе“). С тим у вези, усклађивање са спољно-безбедносним

⁵⁴³ Милош Петровић, „Неповољна перспектива Источног партнерства у појединим земљама „европског суседства““, *Политикологија*, Vol. 01, No. 01, 2022, стр. 2–3.

⁵⁴⁴ Amanda Paul and Svitlana Taran, *Ukraine's accession talks need bold action in Kyiv and Brussels*, European Policy Centre, Brussels, 2023. Available from: <https://epc.eu/en/Publications/Ukraines-accession-talks-need-bold-action-in-Kyiv-and-Brussels~4f3f1c>, (Accessed 25 March 2023).

⁵⁴⁵ Треба напоменути да се Србија у току 2022. године јесте ускладила са ограниченим бројем активности ЕУ усмерених против Русије, и то: седам политичких декларација у периоду од јануара до септембра те године, као и једним сетом рестрикција (раније усвојених, а обновљених мера које се тичу штетног ангажмана некадашњег председника Украјине Виктора Јануковича). Према: Игор Новаковић и Тања Плавшић, *Анализа усклађености Србије са спољнополитичким декларацијама и мерама Европске уније: годишњи извештај за 2022*, Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2023. Доступно на: <https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2023/02/ISAC-ZSBP-Analiza-2022-1.pdf>, (Приступљено 20. маја 2023). Имајући у виду наведено, позиција Србије не може се посматрати као апсолутно неусклађена, премда она јесте углавном неподударна са ставовима Европске уније, што изазова проблеме на европском путу земље.

ставовима, које много година није било у фокусу приступног процеса Србије, у фундаментално измењеним сигурносним околностима постало је приоритетан аспект вредновања тог партнерства, док се неусклађивање може перципирати и као врста критике на европски одговор на инвазију. То је одраз и конструктивистичких схватања да спољнополитичке активности држава не представљају тек прости одраз њихових националних интереса, већ у случају кандидата за чланство оне треба да рефлектују и приврженост заједничким принципима, вредностима и идејама (посебно у околностима перцепције да је Украјина нападнута великим делом због свог европског опредељења).

Другим речима, дугогодишње неусклађивање српских спољнополитичких ставова са ЗСБП по питању Русије, које је „толерисано“ до 2022. године, од почетка инвазије и у светлу драстичних геополитичких и геоекономских промена које су наступиле, прерасло је у блокирајући чинилац на европском путу земље (о чему ће бити више речи у једном од наредних поглавља). Србија, која већ готово деценију води преговоре о приступању Европској унији,⁵⁴⁶ у фокусу је пажње бројних европских влада због свог специфичног става према Русији. Да ствар буде сложенија, измењене геостратешке прилике на континенту исходовале су тиме да процес нормализације односа између Београда и Приштине почиње да се перципира као шире безбедносно питање, те да постизање опипљивијих договора између две стране прерасте у још снажније мерило вредновања у контексту приступања Унији (у односу на аспект демократизације).

Посматрано из перспективе историјско-дескриптивног приступа, европске интеграције Србије од почетка су биле у мањој или већој мери повезане с косовским изазовом.⁵⁴⁷ Процес стабилизације и придруживања

⁵⁴⁶ Прим. аут.: Након Турске и Црне Горе, Србија је кандидат који у досадашњем току европских интеграција најдуже преговора о чланству у Унији, при чему је закључивање тог процеса и даље у најбољем случају средњорочно оствариво, и то у случају уношења значајно амбициозније и другачије динамике спровођења реформских активности. Ситуација није драстично повољнија ни у Црној Гори, као кандидату који је најближи чланству у Европској унији према актуелном стању ствари.

⁵⁴⁷ Маја Ковачевић, „Криза у Европској унији и политика проширења“, у: Слободан Самарџић и Ивана Радић Милосављевић (ур.), *Европска унија: нове и старе димензије кризе*, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, Београд, 2016, стр. 87–88.

и његови недовољни домети управо су резултат чињенице да је, поред слабије демократске традиције и мањка политичке воље западно-балканских институција да неопходне реформе примене, као и неповољнијег периода за проширење, процес у случају Западног Балкана укључио и додатне аспекте, попут помоћи у јачању и изградњи политичких система, као и друге облике интервенционизма.⁵⁴⁸ Управо ти додатни изазови у погледу демократизације, слабе државности и међуетничких тензија концептуално и практично су начинили „западнобалканску рунду проширења“ другачијом у односу на претходне источне циклусе.⁵⁴⁹ Те чињенице су се директно одразиле на европски пут Србије. Као што смо већ указали, проглашење сецесије тзв. косовских власти 2008. године донекле се подударило са потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању са Европском унијом, чиме је фактички пружена политичка подршка коалицији „За европску Србију“ у жеку предизборних активности. Током мандата проевропске Владе оформљене око споменуте коалиције, дат је пристанак на посредовање Европске уније у процесу дијалога о „нормализацији односа“ са Приштином, који је отпочео 2011. године.⁵⁵⁰ Споменути једностранни чин Приштине суштински је довео до унилатералне акције ЕУ у погледу преузимања дела одговорности коју је до тада вршила мисија Уједињених нација, оличеном и у одлуци Европског савета о успостављању правосудног, царинског и полицијског система (ЕУЛЕКС).⁵⁵¹

Дијалог, односно, унапређивање сарадње између Београда и Приштине прерасло је у врло важан део приступног процеса Србије, што је приметно не само у терминологији различитих докумената и начину на који се тај сегмент прати (кроз преговарачко поглавље бр. 35), већ и у политичкој пракси. Тако је подршка Савета Европске уније да се отворе

⁵⁴⁸ Maja Kovačević, "In the Bermuda Triangle? The European Union's Enlargement Policy, Common Foreign and Security Policy and Unfinished States in the Western Balkans", *Ibid.*, p. 22.

⁵⁴⁹ Miloš Petrović, "Dynamic regional political concepts and the European integration process", in: Bogdan Stojanović and Elena Ponomareva (ed.), *Russia and Serbia in the Contemporary World: Bilateral Relations, Challenges and Opportunities*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2020, p. 169.

⁵⁵⁰ Erik Plaenitz, "Towards a Comprehensive Framework of Mediation Success: EU Mediation in the Belgrade–Pristina Dialogue", *Journal of Regional Security*, Vol. 13, No. 1/2018, p. 66.

⁵⁵¹ Душко Димитријевић, „Међународна управа над територијама“, *Међународни проблеми*, Vol. LXII, бр. 2, 2010, стр. 262.

приступни преговори са Србијом 2013. године уследила након постизања „Првог споразума о принципима којим се уређује нормализација односа“ (познатијег као (први) „Бриселски споразум“).⁵⁵² Тим чином Србија се у формално-техничком смислу придружила Црној Гори као предводница у процесу европских интеграција у региону Западног Балкана, премда је годинама присутна стагнација у том погледу. Како је већ појашњено, преговарачки оквир Европске уније из 2014. године наводи да процес дијалога треба да постепено доведе до „свеобухватне нормализације односа“ две стране, „у форми правно обавезујућег споразума до краја приступних преговора са Србијом.“⁵⁵³ Међутим, споразум са приштинске стране углавном није примењен ни десет година након његовог постизања, нарочито у кључном делу (за Београд) који се тиче формирања Заједнице општина са српском већином (ЗСО).⁵⁵⁴ Док је, с једне стране, напад на Украјину исходовао интензивирањем европског посредовања у дијалогу између Београда и Приштине, с друге стране, Високи представник ЕУ за спољну политику и безбедност напомиње да, упркос обавези Приштине да испуни своје међународне обавезе, Унија нема механизам да „примора“ некога да примени договорено.⁵⁵⁵ Имајући у виду историју европских интеграција на Западном Балкану која је оптерећена често недоследним, селективним и недовољно јасним условима, у контексту геостратешке кризе на континенту, нужно је и да кључни елемент у подстицању трансформативног процеса – принцип условљавања – постане веродостојнији и објективнији.⁵⁵⁶ Међутим,

⁵⁵² Vlada Republike Srbije, Prvi sporazum o principima koji regulišu normalizaciju odnosa, Ibid.

⁵⁵³ „Општа позиција Европске уније“ (преговарачки оквир), Министарство за европске интеграције Републике Србије, 2014, стр. 7.

⁵⁵⁴ У тренутку писања ових редова, разматрање формирања ЗСО тек је у најранијој концептуалној фази. Према: РТВ/Танјуг, Лажак: Нацрт статута ЗСО представљен у Бриселу важна полазна тачка за предстојеће разговоре, Радио Телевизија Војводине, Нови Сад, 2023. Доступно на: https://rtv.rs/sr_ci/politika/lajcak-nacrt-statuta-zso-predstavljen-u-briselu-vazna-polazna-tacka-za-predstojece-razgovore_1442609.html, (Приступљено 8. маја 2023).

⁵⁵⁵ Nikola Radišić, *EU insists on Community of Serb Municipalities but cannot “force” Kosovo*, N1, Belgrade, 2022. Available from: <https://n1info.rs/english/news/eu-insists-on-community-of-serb-municipalities-but-cannot-force-kosovo/>, (Accessed 10 February 2023).

⁵⁵⁶ Овај аспект повезан је и са дихотомијом „стабилност–демократија“ која утиче и на обухват условљавања и на одлуке у том погледу. Видети: Marko Kmezić, “EU Rule of

упитно је у којој мери је реално очекивати подешавање тог инструмента у нарушеном безбедносном контексту док, с друге стране, поново постаје евидентно да политика проширења поприма сигурносну улогу за Унију, што појачава потребу за што јаснијим планирањем корака. Из перспективе рационалног институционализма, логика проширења Уније огледа се у максималном искоришћавању предности укључења нових земаља (сигурносне, политичке итд.), уз истовремено ограничавање трошкова и потенцијалних негативних последица такве одлуке (у структуралном, буџетском и другом погледу).⁵⁵⁷ Имајући то у виду, нужно је омогућити убрзану динамику приступања кандидата за чланство тако да они допринесу нарушеној стабилности и миру на европском континенту, али на начин који не ремети функционисање европских политика и институција (што у нестабилним околностима представља утолико већи изазов).

Европска унија доживљава инвазију као директну и индиректну безбедносну претњу, при чему ова ова друга укључује и неповољни сценарио дестабилизованог Западног Балкана. Начин да се та посредна претња уклони јесте кроз подстицање убрзаног приступања тог региона, укључујући и Србију. Да су промене у том правцу барем хипотетички могуће сведоче и бројне друге измењене околности у протеклих десетак месеци, од великог искорак у правцу подршке Украјини, преко уврштавања појединих источних суседа у домен проширења и подизање статуса појединих западнобалканских кандидата, преко одлуке неутралних скандинавских земаља да затраже чланство у НАТО или измене своје одбрамбене политике,⁵⁵⁸ па и одлуке Немачке да експоненцијално увећа

Law Conditionality: Democracy or 'Stabilitocracy' Promotion in the Western Balkans?", in: Jelena Džankić, Soeren Keil and Marko Kmezić (ed.), *The Europeanisation of the Western Balkans – A Failure of EU Conditionality?*, Palgrave Macmillan Cham, 2018, pp. 87–109.

⁵⁵⁷ Sonia Piedrafito and José Torreblanca, "Three logics of EU enlargement: interests, identities and arguments", *Politique européenne* 1/15, 2005, p. 30.

⁵⁵⁸ Шведска и Финска су аплицирале за чланство у НАТО, док су дански гласачи одобрили приступање те земље Европској одбрамбеној агенцији, чиме је одобрено укидање дугогодишњег изузећа (opt-out) за ту земљу. Према: EDA, *Denmark joins the European Defence Agency*, European Defence Agency, 2023. Available from: <https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2023/03/23/denmark-joins-the-european-defence-agency>, (Accessed 17 May 2023).

свој војни буџет – што су само неки показатељи изузетно значајних промена које преобликују прилике на овом континенту. Од почетка рата ЕУ је за Украјину донирала или предвидела око 40 милијарди евра помоћи, од чега три милијарде само за наоружање, а аргументација о одбрани вредности, интереса и правних начела подсећа на наводе Филипа Дефарџа (*Philippe Moreau Defarges*) о улози Уније као либералне силе, односно, „демократског царства“.^{559, 560} Напад на Украјину допринео је не само већој унутрашњој кохезији Европске уније, већ и њеној појачаној координацији са трансатлантским савезником – САД, као и стварању околности за већи ангажман НАТО, кроз проширење тог војног савеза, као и његово појачано присуство на истоку континента.⁵⁶¹

Међутим, амбиција достизања европске безбедносне аутономије у односу на САД⁵⁶² данас делује мање извесно него пре инвазије. Сарадници Европског савета спољних послова (*ECFR – European Council on Foreign Relations*) употребљавају необично оштар термин – „уметност вазализације“, описујући логику поступања ЕУ у периодима безбедносних криза попут актуелне, где се, према историјској навици и другим околностима, одступило од циљева „стратешке аутономије“, чиме је уназађен развој Уније као самосталног сигурносног актера, с неповољним последицама по трансатлантско партнерство.⁵⁶³ Аутори наводе да је инвазија на Украјину уследила у периоду геополитичке слабости Уније,

⁵⁵⁹ Maxime Lefebvre, “The European Union and the war in Ukraine: the liberal power and its limits”, *European Issues*, No. 651, 2023, p. 1.

⁵⁶⁰ М. Ковачевић препознаје извесне империјалне примесе и у политици суседства, чији је донедавна члан била и Украјина, где кроз логику концентричних кругова и политику заједничких вредности, стандарда и норми Унија настоји да шири свој политички и други утицај у географском суседству. Према: Маја Ковачевић, *Европска диференцирана унија*, *Ibid.*, стр. 217.

⁵⁶¹ NATO, *Relations with the European Union*, North Atlantic Treaty Organization, 2023. Available from: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49217.htm, (Accessed 15 April 2023).

⁵⁶² Milan Igrutinović, “European Union’s quest for strategic autonomy and Biden’s foreign policy”, *Politika nacionalne bezbednosti*, Vol. 21, No. 2, 2021, pp. 29–44.

⁵⁶³ Jeremy Shapiro and Jana Puglierin, *The art of vassalisation: How Russia’s war on Ukraine has transformed transatlantic relations*, European Council on Foreign Relations, 2023. Available from: <https://ecfr.eu/publication/the-art-of-vassalisation-how-russias-war-on-ukraine-has-transformed-transatlantic-relations/>, (Accessed 30 April 2023).

која се у протеклих 15 година више ослања на САД него што развија своје аутономне капацитете.⁵⁶⁴

Да ствар буде занимљивија, термин „вазализација“ у истом контексту споменуо је и француски председник Емануел Макрон приликом званичне посете Пекингу 2023. године, аргументујући потребу да Европска унија постигне стратешку аутономију и прерасте у „трећу суперсилу“ независн(и)ју од америчко-кинеског надметања које јој иде на штету.⁵⁶⁵ Такви ставови на трагу су старијих „деголовских“ идеја о нужности постизања европског суверенизма у суштинском, стратешком смислу,⁵⁶⁶ као и опсервација да све мање изражена америчка спремност да глобално интервенише утиче на промену међународних прилика и изискује смањење претеране безбедносно-политичке зависности Европе од тог хегемона.⁵⁶⁷ Еволуција америчко-европског партнерства у мењајућим међународним околностима важна је тема за обе стране.⁵⁶⁸ Насупрот томе, Русија користи наратив о обједињеном тзв. колективном Западу, у оквиру којег доминирају интереси Вашингтона, док се Европска унија посматра као периферни актер који је инструментализован.⁵⁶⁹ Без

⁵⁶⁴ Ibid.

⁵⁶⁵ У контексту таквих изјава француског председника додатно је илустративна чињеница да је упоредо текла и посета Пекингу председнице Европске комисије, Урсуле фон дер Лејен. Према: Jamil Anderlini and Clea Caulcutt, *Europe must resist pressure to become 'America's followers,' says Macron*, Politico, 2023. Available from: <https://www-politico-eu.cdn.ampproject.org/c/s/www.politico.eu/article/emmanuel-macron-china-america-pressure-interview/amp/>, (Accessed 10 April 2023).

⁵⁶⁶ Маја Ковачевић и Дејана Вукасовић, „Француска и концепт европског суверенизма на раскршћу интеграције“, *Међународни проблеми*, Vol. LXXII, бр. 3, 2020, стр. 500.

⁵⁶⁷ Charles Kupchan, „Life after Pax Americana“, *World Policy Journal*, Vol. 16, No. 3, 1999, pp. 20–21.

⁵⁶⁸ Verena Kasiriye, *Transatlantische Zusammenarbeit oder transatlantische Missverständnisse?*, Hanns Seidel Stiftung, 2023. Available from: <https://www.hss.de/news/detail/transatlantische-zusammenarbeit-oder-transatlantische-missverstaendnisse-news9995/>, (Accessed 19 May 2023).

⁵⁶⁹ Ова интерпретација представљала је део излагања Милоша Петровића на годишњој националној научној конференцији „Рат у Украјини: оно што знамо и оно што не знамо“, коју су организовали Факултет безбедности Универзитета у Београду и Институт за међународну политику и привреду 24. фебруара 2023. године. Излагање је било на тему „Окршај политичких наратива: од „Путиновог рата“ до „колективног Запада““.

обзира на различите перспективе сагледавања и тога да ли су изгледи за безбедносну аутономију Уније умањени добровољно или ненамеравано, опстаје чињеница да је перцепција сигурносне угрожености већа него што је икада била у последњих неколико деценија. У таквим околностима, свака спољнополитичка одлука мора узимати у обзир другачију политичку климу која је завладала у Европи, која подсећа на епоху „Гвоздене завесе“.⁵⁷⁰

Оно што представља опасност за Србију у том домену је чињеница да се у таквим околностима међународне активности европских земаља тумаче на бинаран начин, као прозападно или происточне, при чему је Београд једна од ретких европских престоница где је таква дилема уопште на тај начин уочљива. Док поједини аутори заступају становиште да ће се као будући исход украјинског рата Србија (ипак, прим. аут.) наћи на западној страни „нове Гвоздене завесе“, за шта постоје бројни геополитички и геоекономски аргументи,⁵⁷¹ с друге стране, чињеница да је након пада „претходне“ челичне завесе Србија пратила другачији курс у односу на средњоевропске суседе говори да је и другачији курс могућ, ма колико неповољан (и, на изванредан начин, већ виђен).⁵⁷² Додатну неповољну околност представља и фактичка приоритизација источних суседа у процесу проширења, која се огледа у убрзавању динамике њиховог приступног процеса. У том погледу је индикативна изјава потпредседника Комисије Борела да западнобалкански кандидати треба да искористе замах који је створен брзим напретком Украјине (ка чланству, прим. аут.), те да је потребно да они напредују истом динамиком као и та земља.⁵⁷³ На тај начин се и званично препознаје

⁵⁷⁰ Maja Kovačević, “EU’s Revised Enlargement Methodology: Emperor’s New Clothes As the New Iron Curtain Falls in Europe”, *Ibid.*, pp. 339–365.

⁵⁷¹ Mirjana Dokmanović and Nenad Cvetičanin, “Serbia in Light of the Global Recomposition”, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 25, No. 4, 2023, pp. 586–603.

⁵⁷² Милош Петровић, *Србија је одавно одабрала свој стратешки правац*, Медија центар, Београд, 2022. Доступно на: <https://mc.rs/srbija-je-odavno-odabrala-svoj-strateski-pravac/misljenja-i-komentari/detaljno/2112>, (Приступљено 15. маја 2023).

⁵⁷³ Mustafa Talha Öztürk, *EU urges Western Balkan countries to follow Ukraine’s path for membership process*, Anadolu Ajansı, 2023. Available from: <https://www.aa.com.tr/en/europe/eu-urges-western-balkan-countries-to-follow-ukraines-path-for-membership-process/2903713>, (Accessed 25 May 2023).

заостајање Србије и других земаља региона у корист источних суседа, поред тога што се Србија критикује због недовољне усклађености са ЗСБП. Чињеница да се на највишем европском нивоу говори о томе како западнобалкански кандидати треба да се угледају на источне суседе (који су тек уврштени у политику проширења, прим. аут.) представља забрињавајући фактор у погледу даљег тока приступног процеса Србије и њених суседа, али и чињеницу које се мора бити свестан у процесу доношења даљих одлука.

Појачана трансатлантска безбедносно-политичка сарадња у комбинацији са растућом неутрализацијом руског званичног присуства и утицаја представљају две крупне чињенице које одлучујуће утичу на европске прилике од 2022. наомамо, укључујући и на оне у Србији, тим пре што сарадња са свим наведеним актерима остаје релевантна за Београд. У таквим поларизујућим околностима на континенту, притисци на оне земље које су развијале мултивекторске везе нарочито су снажни, при чему се захтева јасно сврставање у спољнополитичком смислу.⁵⁷⁴ Из перспективе конструктивизма, појачаном сарадњом у спољно-безбедносном смислу потврђује се „припадност“ заједници, без обзира на чињеницу да безбедносна архитектура Европске уније није изграђена.⁵⁷⁵ Из перспективе кандидата, та „припадност“ није материјална (будући да се не ради о чланицама); фактички се тражи „посвећеност“ кандидата европској спољно-безбедносној политици, као домену у којем ће учествовати у будућности. У контексту кризе у Украјини, сврставање које није довољно децидно у спољнополитичком погледу узрокује јаке међународне притиске да се таква ситуација разјасни. Перцепција ЕУ у том смислу није само вредносна ни у складу са стратешким партнерством са кандидатима који настоје да јој приступе, већ је и сигурносна; недореченост ствара утисак о несталности или нестабилности стратешког правца. Другим речима, недовољно јасна

⁵⁷⁴ Притисци ЕУ и Русије били су очигледни у Украјини пре десетак година, у контексту (не)потписивања Споразума о придруживању и трговинског споразума са Унијом. Појачано условљавање од стране оба актера је (у другачијем обиму и форми) данас присутно и у Србији.

⁵⁷⁵ Дејана Вукчевић, „Спољна и безбедносна политика ЕУ у светлу социјалног конструктивизма“, *Српска политичка мисао*, vol. 28, број 2, 2010, стр. 211.

опредељеност доприноси безбедносним дилемама Европске уније,⁵⁷⁶ што је у супротности са очекивањима од кандидата за чланство као онима који доприносе поузданости остварења европских интереса.

Могућа перцепција Србије као неке врсте неодлучне државе (*swing state*) у околностима стратешког престојавања је ризична, будући да одудара од званичног опредељења продубљивања веза са Унијом у циљу остваривања пуноправног чланства. Поред тога, географски положај као суштински аспект геополитике као средства за унапређење моћи је такав да је Србија, као део западнобалканске енклаве, физички окружена европским политичким и економским простором, што појачава њену изложеност и повезаност с Унијом, док у исто време увећава ризике по привреду и становништво у случају поремећаја функционисања тих дугогодишњих, дубоко укорењених и изузетно разгранатих веза.⁵⁷⁷ Другим речима, зависност од стратешког партнерства са Европском унијом и у економском и у политичком смислу је толика да би занемаривање те чињенице било у великој мери нерационално, посебно имајући у виду дугогодишње трошкове прилагођавања и предузете активности у циљу приближавања чланству.

⁵⁷⁶ О европској сигурносној позицији као одразу америчко-руске безбедносне дилеме, погледати: Barbara Kunz, "Europe in the U.S. –Russian Security Dilemma: Is There a Way Out?", in: Nina Græger, Bertel Heurlin, Ole Wæver, and Anders Wivel (eds) *Polarity in International Relations. Governance, Security and Development*. Palgrave Macmillan, Cham, 2022, pp. 333–349.

⁵⁷⁷ Miloš Petrović, *Western Balkans – maintaining the EU accession lead over the eastern partners?* Albert Hirschman centre on democracy, Geneva, 2023. Available from: <https://www.graduateinstitute.ch/communications/news/western-balkans-maintaining-eu-accession-lead-over-eastern-partners>, (Accessed 10 April 2023).

Недовољна спољнополитичка усклађеност као нова „вето“ област

У првим данима свеобухватне инвазије на Украјину, на седници Савета за националну безбедност Републике Србије усвојен је закључак којим се обликује став државних институција према рату у Украјини.⁵⁷⁸ Поред подршке територијалном интегритету Украјине, у складу с нормама и принципима међународног права и прекида војних вежби са иностраним партнерима, једна од најважнијих тачака је под редним бројем 8, где се наводи да ће се институције „...приликом разматрања потребе да се евентуално донесу рестриктивне мере или санкције против било које државе, укључујући Руску Федерацију, руководити искључиво заштитом својих виталних економских и политичких интереса...“, уз прецизирање да национални витални политички и економски интерес није да „...у овом тренутку уводи санкције било којој држави, па ни њеним представницима или привредним субјектима“.⁵⁷⁹ Споменути акт у тренутку писања ових редова и даље је на снази, дуже од једне године по почетку напада на Украјину, чиме се заправо наставило са политиком неусклађивања са рестриктивним мерама спрам Русије од 2013. године наовамо. Док све друге земље региона бележе значајну или потпуну усклађеност у том погледу са Европском унијом, не само од 2022. године, већ и читаву деценију уназад, велика геополитичка криза која је отпочела упоредо са „тоталном“ инвазијом на Украјину начинила је позицију Србије видљивијом и проблематичнијом за европске интеграције него икада до сада.

Наиме, хармонизација спољне политике Србије са ЗСБП је у 2022. години била исподполовична – најнижа међу кандидатима за чланство (с изузетком Турске код које износи свега 8%), а испред Грузије као потенцијалног кандидата за чланство код које је проценат усклађености 43%, према доступним подацима.⁵⁸⁰ С друге стране, будући да је обавеза

⁵⁷⁸ „Закључак Савета за националну безбедност Републике Србије број 1-10/2022 од 25. фебруара 2022. године“, *Председник Републике Србије*, 2022. Доступно на: <https://www.predsednik.rs/pres-centar/saopstenja/zakljucak-saveta-za-nacionalnu-bezbednost-republike-srbije-broj-1-102022-od-25-februara-2022-godine>, (Приступљено 10. маја 2023).

⁵⁷⁹ Ibid.

⁵⁸⁰ Игор Новаковић и Тања Плавшић, *Анализа усклађености Србије са спољнополитичким декларацијама и мерама Европске уније: годишњи извештај за 2022*, Ibid., стр. 5.

хармонизације прогресивне природе, низак степен усклађености са ЗСБП (за једног кандидата за чланство) пружа и простор за поступнију хармонизацију у том домену. Статистички посматрано, у том погледу би и половична хармонизација спољнополитичких ставова и мера (50% или изнад) представљала напредак, с обзиром на ниску основу из 2022, али тај аспект представља више од пуког квантитативног изазова (и повезан је и са перцепцијама појединих држава чланица, поред процена наднационалних институција).

Крајем 2022. године министарка за европске интеграције Тања Мишчевић током седнице надлежног скупштинског одбора, прецизирала је да „Србија није политички неутрална у вези с ратом у Украјини, али јесте војно“, додајући да је подршка територијалном интегритету те земље континуирана.⁵⁸¹ Такав став је подударан са изјавом премијерке Ане Брнабић забележене током званичне посете Ирској у априлу 2023. године да „Србија није неутрална по питању рата у Украјини“ и да је „јасно осудила руску инвазију“, додајући у каснијем разговору да „Русија крши међународно право“ и „да смо подржали све резолуције Уједињених нација које осуђују такво понашање.“⁵⁸² Међутим, изазов за европске интеграције се огледа у чињеници да се Србија усклађује у мањој мери са политичким декларацијама које се односе на рат у Украјини, док одбија да уведе рестриктивне мере, тј. санкције у економском и политичком погледу. У том смислу се уочава асиметрија између спремности да се руски напад вербално осуди, с једне стране, и неспремности да се подржи санкционисање Русије у економско-политичком смислу, с друге стране.

Као разлози за неподржавање (економског) санкционисања навођени су различити аргументи, од зависности од подршке Русије у међународним организацијама око очувања територијалног интегритета земље, преко енергетске зависности и значајног учешћа руског капитала

⁵⁸¹ Косово-онлајн, *Мишчевић: Србија није политички неутрална у вези с ратом у Украјини*, Косово-онлајн, 2023. Доступно на: <https://www.kosovo-online.com/vesti/politika/miscovic-srbija-nije-politicki-neutralna-u-vezi-s-ratom-u-ukrajini-29-3-2023>, (Приступљено 10. априла 2023).

⁵⁸² Танјуг, *Брнабић: Нисмо неутрални по питању рата у Украјини, Србија је јасно осудила руску инвазију*, Euronews Србија, Београд, 2023. Доступно на: <https://www.euronews.rs/srbija/politika/85026/brnabic-nismo-neutralni-po-pitanju-rata-u-ukrajini-srbija-je-jasno-osudila-rusku-in vaziju/vest>, (Приступљено 15. маја 2023).

у домену енергетике, до евоцирања савремено-историјских успомена на национално искуство са ембаргом и санкцијама спрам Савезне Републике Југославије деведестих година прошлог века. С друге стране, они који сматрају да је санкционисање Русије потребно (било због обавезе усклађивања са ЗСБП, из моралних, или неких додатних разлога), користе се аргументацијом о угрожавању европског пута земље, приоритетношћу тог националног интереса и чињеницом да је Русија у више наврата почетком деведесетих година подржала санкционисање СРЈ током ратова у контексту распада земље, иако је касније прерасла у међународног партнера у одбрани територијалног интегритета на Косову и Метохији.⁵⁸³

У току 2022. године Београд се ускладио са седам политичких декларација институција Европске уније.⁵⁸⁴ Поред тога, српске институције су до пролећа 2023. подржале пет од шест резолуција којима се осуђују штетне руске активности у Украјини, укључујући и ону о искључивању Русије из Савета Уједињених нација за људска права, а биле су суздржане само по питању плаћања ратних репарација за Украјину (које улазе у домен економског санкционисања Русије).⁵⁸⁵ Међу додатне активности у том правцу треба убројати и подршку декларацији из Тиране у оквиру самита Европска унија – Западни Балкан, којом је осуђена „ескалација агресивног рата Русије против Украјине“ и поздрављена посвећеност земаља региона приступању Европској унији.⁵⁸⁶ Подршком ограниченом броју политичких

⁵⁸³ Поједини министри у Влади Србије подржавају усклађивање са ЗСБП из привредних разлога. Према: *Agencije, Srbijski ministar: Zašto je Rusija 1992. u UN-u glasala za sankcije Srbiji?* Al Jazeera, Београд, 2023. Доступно на: <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2023/3/16/srbijanski-ministar-basta-zasto-je-rusija-1992-u-un-u-glasala-za-sankcije-srbiji>, (Приступљено 20. маја 2023); Такође: Душан Комарчевић, *Да ли је Русија заиста увек била уз Србију?* Радио Слободна Европа, 2023. Доступно на: <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-rusija-saveznistvo/31818687.html>, (Приступљено 15. маја 2023).

⁵⁸⁴ Игор Новаковић и Тања Плавшић, *Анализа усклађености Србије са спољнополитичким декларацијама и мерама Европске уније: годишњи извештај за 2022*, *Ibid.*, стр. 5.

⁵⁸⁵ Бета, *Србија у УН гласала за резолуцију којом се захтева повлачење руских снага*, Н1, Београд, 2023. Доступно на: <https://n1info.rs/vesti/srbija-glasala-za-rezoluciju-kojom-se-zahteva-povlacenje-ruskih-snaga/>, (Приступљено 15. марта 2023).

⁵⁸⁶ „Декларација из Тиране, 6. децембар 2022. године“, *Самит ЕУ – Западни Балкан*, стр. 1. Доступно на: <https://www.consilium.europa.eu/media/60549/tirana-declaration-01.pdf>, (Приступљено 15. марта 2023).

изјава у декларативном смислу је осуђена инвазија на Украјину и кршење међународног права. Први пут од почетка регионалног сукоба у Украјини Србија се 2022. ускладила с неком од европских декларација или мера уперених против Русије, што представља напредак, али с обзиром на велики број рестриктивних мера, огромна већина није подржана од стране Србије, што је изазвало нагли пад усклађености у домену заједничких спољно-безбедносних ставова са 62% на свега 48%.⁵⁸⁷

Док у декларативном погледу постоји одређени помак по питању усклађености у контексту напада на Украјину, опстаје суздржавање Србије од економског, политичког и другог санкционисања Русије у том домену. Поред тога, споменуто неусклађивање са ставовима у домену ЗСБП у супротности је са Стратегијом националне безбедности Републике Србије која чланство у Европској унији одређује као национални интерес, укључујући и део тог документа где се наводи да је земља чврсто посвећена томе да допринесе спољној, безбедносној и одбрамбеној политици Европске уније у оквиру свог приступног процеса, као и томе да постане актер у стварању тих политика у будућности.⁵⁸⁸ Крајем априла 2023, на седници Одбора за спољне послове у Скупштини Србије изјашњавало се о опозиционом предлогу резолуције о усклађивању спољне политике са ЗСБП која предвиђа могућност постепеног увођења санкција Русији због напада на Украјину.⁵⁸⁹ Од 15 одборника, 12 који долазе из редова владајуће коалиције одбили су да се изјасне, двоје опозиционих чланова је гласало „за“, а један „против“, тако да резолуција није усвојена.⁵⁹⁰ Међутим, чињеница да представници владајуће већине нису гласали против резолуције (већ су били уздржани), као и изјаве појединих званичника да став Србије по том питању није непроменљив,⁵⁹¹ упућују на то да делује да

⁵⁸⁷ Игор Новаковић и Тања Плавшић, *Анализа усклађености Србије са спољнополитичким декларацијама и мерама Европске уније: годишњи извештај за 2022*, Ibid.

⁵⁸⁸ Ana Jović-Lazić i Ivona Lađevac, "Serbia's approach to the EU and Russia – Implications for its internal and foreign policy", *Међународни проблеми/International Problems*, Vol. LXXV, No. 1, p. 44.

⁵⁸⁹ Соња Гочанин, *Опет без неопходне већине у Србији за увођење санкција Русији*, Радио Слободна Европа, 2023. Доступно на: <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-rusija-sankcije-odbor-skupstina-spoljni-poslovi/32377493.html>, (Приступљено 26. априла 2023).

⁵⁹⁰ Ibid.

⁵⁹¹ Председник Србије у фебруару 2023. приликом састанка с опозиционим представницима изјавио је да „цена неувођења санкција уопште није мала“, те да

се усклађивање са заједничком спољном и безбедносном политиком Уније одлаже, пре него одбацује као могућност (тим пре што се у контексту европских интеграција прогресивна хармонизација у том домену сматра обавезом). С тим у вези, неусклађивање може бити посматрано пре као нека врста тактичког (тј. привременог), него стратешког потеза. Уосталом, Закључак Савета националне безбедности од 25. фебруара 2022. године подвлачи да се ради о ставу који одражава тренутно стање, пре него доктрину која има дугорочне аспирације.

Без обзира на то шта би могло (или морало да буде учињено, због преузете обавезе прогресивног усклађивања са ЗСБП), у тренутку писања ових редова спољнополитичко неусклађивање представља видљив проблем за европске интеграције Србије. То није одраз само неповољних статистичких показатеља по питању хармонизације у спољнополитичком смислу, већ и због чињенице да управо економско, политичко, дипломатско и секторско санкционисање Русије представља срж европског невојног одговора на инвазију те земље на суседну Украјину. Наиме, иако ЕУ и у одбрамбеном погледу подржава настојања украјинске војске да заштити своје становништво, територију и независни поредак, логика Европске уније као економске силе огледа се у секуритизацији тог аспекта моћи, односно, у настојању да се економском и другом изолацијом Русије допринесе ограничавању способности њених институција да ратују у Украјини. Политика санкција је заправо само један аспект тржишне политизације, где Унија користи своје основне „тврде алате“ – привредно-политичке инструменте попут рестриктивних мера, прописа и трговинских политика како би сачувала или унапредила своје интересе. Управо та аргументација веома је битна за разумевање природе и логике иза европског одговора на руску инвазију, укључујући и то како се тај домен одражава на спољнополитичке одлуке.

Премда то што Унија примарно невојним средствима пружа одговор на свеобухватни напад показује ограничења њене властите „тврде

„није одушевљен предлогом“ за увођење санкција Русији, али да „не зна колико ћемо дуго издржати да такве мере не уведемо“, прецизирајући да „док можемо да не морамо, боље да не морамо.“ Према: ФоНет/021/Н1, Вучић: *Можда ћемо морати да уведемо санкције Русији, нисам одушевљен*, 021.рс, Нови Сад, 2023. Доступно на: <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/330752/Vucic-Mozda-cemo-morati-da-avedemo-sankcije-Rusiji-nisam-odusevljen.html>, (Приступљено 25. априла 2023).

способности“, не треба пренебрегнути чињеницу да је она зарад пружања таквог одговора значајно напрегнула своје капацитете и пружила хомогенији одговор него што се то од ње можда очекивало, барем у досадашњој фази рата. Подршку за такав курс Унија је добила од најближих европских партнера – земаља Европске асоцијације за слободну трговину (*European Free Trade Association – EFTA*), појединих источних суседа и западнобалканских кандидата који настоје да јој приступе, где примарно одудара Србија (која – парадоксално – дуго година слови за једну од две државе најближе чланству у Унији према досад оствареном напретку на европском путу). Међутим, начелна предност у погледу стадијума интеграције у којем се Србија налази може да буде изгубљена услед спољно-безбедносног неусклађивања, будући да је у контексту напада на Украјину тај домен постао изузетно важно мерило посвећености кандидата европском циљу, при чему делује и да тзв. „мање напредни“ кандидати остварују крупне кораке ка отварању приступних преговора великим делом због прихватања европског вођства оличеног у домену спољне и безбедносне политике. Неблаговременим или недовољним прихватањем ставова Уније у том погледу постоји ризик за Србију да буде погрешно протумачена – и третирана – као земља која је приврженија очувању односа са Русијом него свом стратешком циљу приступања, артикулисаном пре две деценије.

Усклађивање са ЗСБП (не) подразумева „само“ санкције према Русији

У случају Србије, одраније присутни притисци значајно су интензивирани, како у погледу усклађивања по питању санкционисања Русије због напада на Украјину тако и због косовског спора, који се у измењеним околностима перципира као потенцијална европска неуралгична тачка. Таквим ставовима доприносе и политичке активности попут коришћења косовског преседана тј. инструментализације тог питања за оправдавање сецесије на подручју Украјине.⁵⁹² Нема сумње да

⁵⁹² Председник Русије Владимир Путин, у априлу 2022, изјавио је да такозване народне републике Доњецк и Луганск своју сецесију темеље на преседану о тзв. независности Косова. Према: Тијана Крњаић, *Путинова тврдња о сличности Донбаса и Косова крије непријатну поруку Србији*, Euronews Srbija, Београд, 2022. Доступно на: <https://www.euronews.rs/srbija/politika/46463/putinova-tvrnja-o-slicnosti-donbasa-i-kosova-krije-neprijatnu-poruku-srbiji/vest>, (Приступљено 10. фебруара 2023). Та изјава је

у таквим околностима за специфичне изазове Београда постоји мање разумевања него раније, а да се од Србије тражи што потпуније усклађивање са европским ставовима. Перцепција и став Уније засновани су на чињеници да се ради о „старијем“ кандидату за чланство од 2012. године, која према до сада оствареном напретку има потенцијал да постане једна од првих наредних чланица Европске уније. Од земаља које су далеко одмакле у приступном процесу очекује се да буду што усклађеније са свим доменима функционисања Уније, као одраз спремности за скорије приступање. То показује и последњи нацрт извештаја известиоца за Србију Владимира Билчика који је представљен у фебруару 2023. пред Одбором за спољне послове Европског парламента, где се констатује да ће напредак у владавини права, нормализацији односа са Приштином и усклађивање са ЗСБП одредити даљу динамику приступних преговора са Европском унијом, при чему остварени напредак у многим аспектима тих кључних области није довољан, те се од Србије очекује (да постигне) више.⁵⁹³ Извештај који је усвојен у мају 2023. године констатује и погоршање стања у области слободе изражавања, као и непрофесионално извештавање четири телевизијске станице са националном фреквенцијом, које укључује и употребу дезинформација и проруског наратива у погледу рата у Украјини.^{594, 595} Организација Фридом Хаус (*Freedom House*, ФХ) констатује

званично оцењена као отежавајућа за Србију. Према: BBC, *Vučić, Rusija i Ukrajina: Pozicija Srbije teža posle izjava Putina o Kosovu, ostajemo snažno na evropskom putu*, BBC, Београд, 2022. Доступно на: <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-61357000>, (Приступљено 9. фебруара 2023).

⁵⁹³ EWB, *Vladimir Bilčik predstavio nacrt izveštaja o Srbiji u Odboru za spoljne poslove (AFET)*, Eupregovori, Београд, 2023. Доступно на: <https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/vesti/291/4176/vladimir-bilcik-predstavio-nacrt-izvestaja-o-srbiji-u-odboru-za-spoljne-poslove-afet.html>, (Приступљено 9. фебруара 2023).

⁵⁹⁴ Душан Гајић, *Европски парламент усвојио Билчиков извештај о Србији*, РТС, Београд, 2023. Доступно на: <https://www.rts.rs/vesti/politika/5188939/evropski-parlament-bilcik-srbija.html>, (Приступљено 10. маја 2023).

⁵⁹⁵ Да поред незадовољавајућег стања у електронским медијима проблем представљају и штампани, илуструје и насловна страна таблоида „Информер“ који је неколико десетина сати пре почетка инвазије на Украјину на насловној страни објавила вест „Украјина напала Русију“. Такво дезинформисање у Европској унији се тумачи не само као нетачно и тенденциозно, већ и као продужетак тзв. хибридног рата којим се Русија

и мањак независности и ефикасности Регулаторног тела за електронске медије (РЕМ) око надзирања и функционисања медијског извештавања, што поред доделе фреквенција провладиним медијима укључује и нерасписивање позива за доделу пете националне фреквенције што се одражава на друге медије.⁵⁹⁶ Имајући у виду да аспект тзв. хибридног ратовања представља једну од важних тема у контексту европског одговора на руски напад на Украјину, преношење информација из извора које је Унија оценила непријатељским или дезинформативним посматра се изразито негативно.

Из министарства спољних послова Чешке (које је било председавајуће Саветом Европске уније у другом делу 2022. године) потврђено је да због незадовољавајућег стања у горенаведеним областима отварање нових преговарачких кластера са Србијом током децембра није ни разматрано, те да су европске институције, у светлу свеобухватног напада на Украјину, почеле да „инсистирају“ на што већем усклађивању ставова Београда са (раније неприоритетнијом, прим. аут.) заједничком спољно-безбедносном политиком.⁵⁹⁷ Државна одлука о неусклађивању са ЗСБП, како је и раније споменуто, повезана је са настојањем да се очува подршка Русије у међународним телима попут Уједињених нација у погледу очувања територијалног интегритета. Међутим, та одлука негативно се одражава европске интеграције као прокламовани

служи како би задобила подршку мњења у европским земљама, укључујући и кандидате за чланство. Према: Актуелно, *Информер: Украјина напала Русију*, Актуелно.ме, 2022. Доступно на: <https://www.aktuelno.me/politika/ovo-je-trenutak-da-aem-i-tuzilastvo-uklone-iz-crne-gore-rusko-srpsku-propagandu/attachment/informer-ukrajina-narala-rusiju/>, (Приступљено 10. марта 2023). Међутим, непрофесионално извештавање тог листа није обустављено; у само четири месеца на прелазу између 2022. и 2023. објављено је преко пет стотина текстова у којима је прекршен кодекс новинара Србије (при чему се у врху листе по том основу налазе и таблоиди „Ало“, „Српски телеграф“ и „Вечерње новости“, поред осталих. Према: „Извештај о мониторингу поштовања кодекса новинара Србије у дневним новинама у периоду од 1. октобра 2022. до 31. јануара 2023. године“, *Савет за штампу*, Београд, 2023. Доступно на: <https://savetzastampu.rs/wp-content/uploads/2023/03/Monitoring-oktobar-novembar-decembar-2022-januar-2023-NOVO.pdf>, (Приступљено 24. маја 2023).

⁵⁹⁶ Freedom House, *Freedom in the world 2023 – Serbia*, Ibid.

⁵⁹⁷ Софија Поповић, *Изгубљена година: шанса за помак у преговорима са ЕУ тек у јуну*, Ibid.

стратешки приоритет. Поједини медији преносе да отварање нових преговарачких кластера није остварљиво без повишавања степена хармонизације са ЗСБП, упркос чињеници да је кластер бр. 3 већ пар година у техничком смислу спреман за отварање.⁵⁹⁸ Истрајавање на што потпунијем ускађивању представља још једну последицу геополитичких промена изазваних нападом на Украјину, где се подршка спољно-безбедносним ставовима Уније посматра не само као вредносно већ и као *par excellence* сигурносно питање за цео континент. Другим речима, ради се о неизбежној теми која прожима све области, а од кандидата за чланство се очекује да, уколико желе да приступе Унији, подрже њен *credo* и *modus operandi* по питању Украјине, јер тиме доприносе и свом (будућем) интересу као дела најамбициозније паневропске организације.

У оквиру шестог кластера који се односи на спољне односе, налази се поглавље 31 – Спољна, безбедносна и одбрамбена политика, које Србија још увек није отворила.⁵⁹⁹ Тај кластер обухвата још и поглавље бр. 30, посвећено економским односима са иностранством (које је Србија отворила још 2017. године, али је препрека у његовом затварању и чињеница да држава још увек није постала чланица Светске трговинске организације, између осталог и због билатералног противљења појединих држава).⁶⁰⁰ Према доступним информацијама, отварање

⁵⁹⁸ Agencije, *Brnabić: Sankcije Rusiji uslov za nastavak eurointegracija Srbije*, Al Jazeera, Beograd, 2023. Dostupno na: <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2023/2/10/brnabic-sankcije-rusiji-uslov-za-nastavak-evrointegracija-srbije>, (Pristupljeno 6. marta 2023).

⁵⁹⁹ Miloš Petrović, "Towards gradual integration of the Western Balkans into the European Union: the case of Serbia", *Journal of Liberty and International Affairs*, Vol. 8, No. 1, 2022, p. 314.

⁶⁰⁰ Министарство за европске интеграције, *Поглавље 30 – Економски односи са иностранством*, МЕИ, Београд. Доступно на: <https://www.mei.gov.rs/srp/obuka/e-obuke/vodic-kroz-pregovore-srbije-i-evropske-unije/klasteri/klaster-6/poglavlje-30-ekonomski-odnosi-sa-inostranstvom/>, (Пристапљено 20. маја 2023). Међу земљама са којима се већ годинама воде билатерални разговори у контексту уклањања препрека за чланство у Светској трговинској организацији (СТО) је и Украјина. Према: Sanja Jelisavac Trošić, "The World Trade Organization and Serbia's Long Path Towards Accession", in: Duško Dimitrijević and Toni Mileski (ed.), *International Organizations: Serbia and Contemporary World*, Institute of International Politics and Economics and Faculty of Philosophy of the University of St. Cyril and Methodius, Belgrade/Skopje, 2022, pp. 175–176.

У контексту неусклађивања са ЗСБП постоји ризик од политизације тог аспекта, који представља један од предуслова за чланство у Унији.

поглавља 31 већ годинама се не разматра због примедби појединих држава чланица, попут Литваније, око неусклађивања Србије са ЗСБП, иако управо активности које су део тог поглавља могу бити коришћене као начин да се прати напредак у усклађивању.⁶⁰¹ Другим речима, омогућавање отварања тог поглавља пружило би додатан ниво надзора и могућности за утицај држава чланица, али се тај приступ не користи. Да застој и даље постоји потврђује и чињеница да Београд још увек чека на извештај са скрининга за поглавље 31.⁶⁰² Отварањем тог поглавља отворио би се цео кластер (6), што би, поред кластера 3 (Конкурентност и инклузивни раст) које је технички спремно за отварање али не постоји политичка сагласност, значило да би за крај процеса отварања поглавља преостао још „само“ преостали део кластера 2 – Унутрашње тржиште (последњих пет неотворених поглавља).⁶⁰³

Поглавље број 31 подразумева усклађивање са спољнополитичким ставовима Уније, њеним стратегијама и прописима (попут оних у домену трговине наоружањем и војном опремом, технолошким аспектима,

⁶⁰¹ Људмила Цветковић, *Прво Русија, па поглавље 31*, Радио Слободна Европа, 2018. Доступно на: <https://www.slobodnaevropa.org/a/prvo-rusija-pa-poglavlje-31/29409733.html>, (Приступљено 4. фебруара 2023).

⁶⁰² Танјуг, *Тања Мишчевић: Србија није неутрална по питању рата у Украјини*, Танјуг, Београд, 2022. Доступно на: <https://www.tanjug.rs/srbija/politika/4362/tanja-miscevic-srbija-nije-neutralna-po-pitanju-rata-u-ukrajini/vest>, (Приступљено 4. фебруара 2023).

⁶⁰³ За приказ отворених и неотворених кластера у приступним преговорима Србије видети: Министарство за европске интеграције, *Преговарачки кластери*, МЕИ, Београд, 2023. Доступно на: <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaracki-klasteri/>, (Приступљено 10. марта 2023). У оквиру кластера 2 и његових пет неотворених поглавља, Србија је током 2022. Европској унији већ упутила преговарачке позиције за поглавља 2, 3, 28; Александар Милошевић, *Стање у преговорима о приступању Републике Србије Европској унији у области кластера 2: Унутрашње тржиште*, ЕУ преговори, Београд, Доступно на: <https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/Analiza%20klastera%20dva.pdf>, (Приступљено 20. марта 2023), а Европска комисија је у фебруару 2023. обавестила Министарство привреде да су испуњена мерила за отварање поглавља 1 (слободно кретање робе) као једног од најзахтевнијих у процесу европских интеграција: ЕWB, *Министарство привреде: испуњена прелазна мерила за отварање поглавља 1*, ЕWB, Београд, 2023. Доступно на: <https://europeanwesternbalkans.rs/ministarstvo-privrede-ispunjena-prelazna-merila-za-otvaranje-poglavlja-1/>, (Приступљено 10. марта 2023).

спречавање ширења оружја за масовно уништење, лаког наоружања...), спровођења јавних набавки, учешће у мисијама и операцијама Европске уније, усклађивање са рестриктивним мерама и борбу против тероризма.⁶⁰⁴ Међутим, поред тих области, међу којима се у процентима мери само хармонизација са спољнополитичким ставовима и рестриктивним мерама, држава показује своју приврженост и усклађивањем са Унијом на ширим међународним форумима, потом, у домену визне политике, као и кроз хуманитарне иницијативе.⁶⁰⁵ У том смислу, аспекти попут ангажовања Србије у војним мисијама Европске уније у Сомалији, Централноафричкој Републици и Малију,⁶⁰⁶ усклађивање са ставом европских партнера на међународним форумима у погледу осуде инвазије на Украјину⁶⁰⁷ и неки други индикатори који говоре у прилог развијеној и континуираној сарадњи Србије и ЕУ, нажалост, не улазе у квантитативну процену усклађености са спољно-безбедносном политиком, иако су с њом веома повезани. Према броју делегираног особља у европским међународним мировним мисијама Србија је друга на Западном Балкану, иза Северне Македоније, поред чињенице да додатних 267 „миротвораца“ из Србије учествује у мисијама Уједињених нација, што далеко превазилази допринос било које друге земље у региону.⁶⁰⁸ Међутим, на основу дискурса који је заступљен у

⁶⁰⁴ IUS, *Спољна, безбедносна и одбрамбена политика Европске уније* (ppt), IUS, Београд, 2021. Доступно на: https://ius.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2021/10/ZSBP_ZBOP_cir.pdf, (Приступљено 10. марта 2023).

⁶⁰⁵ Министарство за европске интеграције, *Интервју са министарком Тањом Мишчевић: Најважнији спољнополитички приоритет је чланство у ЕУ*, МЕИ, Београд, 2022. Доступно на: <https://www.mei.gov.rs/srp/vesti/2670/detaljnije/w/0/intervju-sa-ministarkom-tanjom-miscevic-najvazniji-spoljnopoliticki-prioritet-je-clanstvo-u-eu/>, (Приступљено 10. марта 2023).

⁶⁰⁶ Војска Србије, *Историјат учешћа у МНОП*, ВС, Београд, 2022. Доступно на: https://www.vs.rs/sr_lat/istorijat-ucesca-u-mnop, (Приступљено 10. марта 2023).

⁶⁰⁷ Радио Слободна Европа, *Србија се у УН-у придружила осуди руске инвазије*, РСЕ, 2022. Доступно на: <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-vucic-un-rusija-ukrajina/31732740.html>, (Приступљено 10. марта 2023).

⁶⁰⁸ EWB, *The Number of Personnel in the International Peacekeeping Missions from the Western Balkan Countries*, European Western Balkans, Београд, 2023. Доступно на: <https://europeanwesternbalkans.com/2023/03/18/the-number-of-personnel-in-the-international-peacekeeping-missions-form-the-western-balkans-countries/>, (Приступљено 20. марта 2023).

извештајима о напретку и политичким наративима може се констатовати да овај аспект (у актуелним геополитичким околностима) пре доприноси да ситуација буде мање неповољна по Београд, него што има утицаја на приказивање земље као стратешког партнера Европске уније.

Такође, Србија је у току 2022. и 2023. године предузела крупне кораке у правцу усклађивања са визном политиком Европске уније, а све у контексту појачаних забринутости због нелегалних миграција кроз западнобалкански регион. Управљање миграцијама посматра се као безбедносни интерес Европске уније, и српска одлука да привремено суспендује визни режим са појединим земљама, попут Индије, исходвала је значајном забринутошћу у Унији због значајног повећања броја азиланата из те земље.⁶⁰⁹ Европска комесарка за унутрашња питања Лва Јохансон (*Ylva Johansson*), у октобру 2022. није искључила могућност укидања безвизног режима за држављане Србије у случају да се не покаже хитан помак по питању визне и миграцијске политике.⁶¹⁰ Међутим, у наредним месецима уследило је појачано усклађивање са визним режимом Уније, укључујући и у погледу приоритетних миграцијских изворних земаља (Индија, Тунис, Бурунди, Куба), што је поздрављено од стране европских институција и сада представља мањи извор забринутости него лане.⁶¹¹

Извештај о напретку из 2022. констатује да је Србија наставила да активно учествује у мисијама за управљање кризама у доменима заједничке безбедносне и одбрамбене политике (ЗБОП), посебно у Сомалији и Централноафричкој Републици, као и да је наставила да

⁶⁰⁹ Ivana Bzganović and Jovana Gec, *Serbia is toughening its visa rules after migration prompts pressure from the EU*, Euronews Serbia, 2022. Available from: <https://www.euronews.com/travel/2022/10/27/serbia-is-toughening-its-visa-rules-after-migration-prompts-pressure-from-the-eu>, (Accessed 10 February 2023).

⁶¹⁰ Alexandra Brzozowski, *EU does not rule out suspending Serbia visa waiver over migration spike*, Euractiv, 2022. Available from: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/eu-does-not-rule-out-suspending-serbia-visa-waiver-over-migration-spike/>, (Accessed 10 February 2023).

⁶¹¹ Миона Живић, *Шта се све замера Србију у извештају Европског парламента*, Н1, Београд, 2023. Доступно на: <https://n1info.rs/vesti/sta-se-sve-zamera-srbiju-u-izvestaju-evropskog-parlamenta/>, (Приступљено 20. маја 2023).

учествује у саставу борбених трупа Европске уније.⁶¹² Нажалост, у околностима када се бележи одударање од ставова и мера у доменима ЗСБП, и то примарно у контексту рата у Украјини (усклађеност на нивоу од 48%, односно назадовање спрам лањских 62%),⁶¹³ недовољни напредак у остваривању правне државе и спровођења основних слобода, и изузетно сложен и напет процес нормализације односа са Приштином (који представља *specificum* Србије у приступним преговорима),⁶¹⁴ трансформативни процес Србије у контексту европских интеграција углавном резултује стагнантним стањем и подложен је неповољним међународним околностима. Разлог за приоритетност усклађивања са ставовима Уније у погледу рата у Украјини огледа се у чињеници да се ради о европском питању *par excellence*, толико важном за аспект шире европске безбедности да је и сама ЕУ начинила бројне хитне, болне и суштински трансформативне потезе како би се успротивила руској инвазији.

Намера Европске уније да што више ограничи или чак прекине сарадњу са Русијом до те мере је озбиљна да подсећа на хладноратовски период. Будући да високопозиционирани политичари Европске уније и САД наводе процене да ће рат врло вероватно да се пренесе и у наредну годину (уколико не и године), важно је бити свестан да одлагање усклађивања са ЗСБП не делује изводљиво на дугорочном, па ни на средњорочном плану, будући да је директно повезано са приступним процесом земље који има своју свакодневну динамику и активности. Идеја о санкционисању кандидата за чланство који не подржавају спољнополитичке ставове Уније и чије компаније заобилазе режим

⁶¹² Европска комисија, *Република Србија – извештај за 2022. годину*, Министарство за европске интеграције, Београд, 2022. Доступно на: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Serbia_Report_2022_SR.%5B1%5D.pdf, (Приступљено 10. марта 2023), стр. 152.

⁶¹³ ISAC, *Анализа усклађивања Србије са спољнополитичким декларацијама и мерима Европске уније: Godišnji izveštaj za 2022*, ISAC, Београд, 2022. Доступно на: <https://www.isac-fund.org/lat/programi/zsbp-poglavlje-31/analiza-uskladivanja-srbije-sa-spoljnopolitickim-deklaracijama-i-merama-evropske-unije-godisnji-izvestaj-za-2022>, (Приступљено 30. априла 2023).

⁶¹⁴ Maja Kovačević, “In the Bermuda Triangle? The European Union’s Enlargement Policy, Common Foreign and Security Policy and Unfinished States in the Western Balkans”, *Ibid.*, p. 29.

санкција заправо је већ ушла у званична документа Немачке. Замерање Унији као стратешком партнеру несумњиво би имало изузетно дубоке политичке, економске и социјалне последице, имајући у виду географију и свеобухватну повезаност Србије с том наднационалном организацијом.

Од некредибилног условљавања до позива за промену гласања у спољнополитичком домену

Мањкаво условљавање не доприноси напредовању ка чланству

Француски писац Жан-Батист Алфонс Кар (*Jean-Baptiste Alphonse Karr*) средином 19. stoleћа написао је да „што се ствари више мењају, све су више исте“.⁶¹⁵ У контексту Западног Балкана и политике проширења, као константа у досадашњем приступном процесу издваја се неадекватна примена принципа условљавања, која се неретко показивала као произвољна, недовољно веродостојна и недоследна.⁶¹⁶ Истина, регион се одувек истицао и својим посебним изазовима. Како наводе Петровић и Ковачевић у осврту на истраживање Шимелфенига и Седелмајера, европеизација на европском југоистоку, поред уобичајених изазова демократске транзиције, подразумева и високе трошкове прилагођавања европским нормама као последица слабе државности и неразвијене демократије, и то у садејству са замором од проширења и пренапрегнутим (или недовољно развијеним) апсорпционим капацитетима Европске уније.⁶¹⁷ Непревазилажење тих изазова с обе стране допринело је и

⁶¹⁵ Merriam-Webster, *Plus ça change, plus c'est la même chose*, Merriam-Webster, 2023. Available from: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/plus%20%C3%A7a%20change%2C%20plus%20c'est%20la%20m%C3%Aame%20chose>, (Accessed 10 April 2023).

⁶¹⁶ Ivana Radić Milosavljević and Spasimir Domaradzki, “The EU’s raison d’état in the Western Balkans: Can the new enlargement methodology help?”, *Ibid.*, p. 405; Maja Kovačević, *Европска диференцирана унија*, *Ibid.*, стр. 136–137, итд.

⁶¹⁷ Miloš Petrović and Maja Kovačević, “EU Enlargement Policy Meets Eastern Partnership: A Cause for Concern?”, in: Mareike Fröhlich, Boris Belortaja and Jana Katharina Kirst (ed.), *Southeastern Europe and the European Union – Legal Developments*, Verlag Alma Mater, Saarbrücken, 2021, p. 64.

аналогији са горенаведеном литерарном изјавом, у смислу да иако реформски процеси номинално напредују и пролазе кроз одређене измене (мање или више убедљиве), они слабо чиме резултују и на терену и у статусном смислу, будући да перспектива приступања Унији остаје и далека и негарантована, упркос „обећању из Солуна“. Међутим, треба напоменути и да су у случају западнобалканских кандидата услови у домену осигурања владавине права постављени у средиште приступних преговора,⁶¹⁸ што је учинило процес још сложенијим и захтевнијим него у случају северних и источних суседа Србије, чији су приступни преговори трајали краће, иако је упитно у којој мери су заиста задовољиле поједине, или можда и многе захтеве који проистичу из чланства.

Дуго присутна дилема око крајњих географских домета Уније представља одлаз две супротстављене чињенице: укључивање нових кандидата доприноси обједињавању континента али садржи потенцијал да поремети функционисање Уније, док искључивање, тј. неодобравање чланства доприноси дистанцирању кандидата који не могу да приуште да буду изоловани, при чему се, додатно, и концепт „уједињене Европе“ обесмишљаје.⁶¹⁹ С једне стране, инсистирање на прихватању принципа, вредности и правила представља прави одраз нормативне моћи Уније, усмерене ка европеизацији и демократизацији претендената на чланство.⁶²⁰ На основу мањкавог напретка западнобалканских кандидата ка чланству неретко делује да се принцип условљавања више перципира и третира у функцији држања тих земаља на дистанци него као инструмент за подстицање реформи ради приближавања чланству, као одраз недовољног интересовања Уније да се прошири на те земље. То је случај на обе стране – док се у Србији у политичком дискурсу ток европских интеграција неретко приписује притисцима и могућностима

⁶¹⁸ Vladimir Vučković, *Europeanizing Montenegro: The European Union, the Rule of Law, and Regional Cooperation*, Lexington Books, 2021, pp. 25–26.

⁶¹⁹ Karen Smith, “The Outsiders: The European Neighbourhood Policy”, *International Affairs*, Vol. 81, No. 4/2005, pp. 757–758.

⁶²⁰ Ana Bojinović Fenko and Faris Kočan, “Re-examination of EU normative power in light of the revised enlargement methodology towards the Western Balkans”, *Međunarodni problemi/International problems*, Vol. LXXIV, No 3, 2022, p. 415.

санкција од стране Брисела (метафора „штапа“),⁶²¹ с друге стране, у Европској унији се пре 2022. годинама говорило више о процесу, а мало или нимало о приближавању чина приступања.

Неадекватно условљавање огледа се у недовољном обухвату, интензитету, величини подстицаја (у случају испуњавања критеријума) и санкционисања (у случају назадовања), као и политичкој арбитрарности у погледу примене тог инструмента. Опадање ефикасности и веродостојности политике проширења повезано је и са непланираним институционалним променама у ЕУ (попут оних у светлу монетарне кризе) које су одвукле пажњу Уније у другом правцу. У околностима када је ЕУ била фокусирана на те и друге кризе (миграцијску, пандемијску...), кредибилност условљавања и напредовања ка чланству је опадала. У том смислу, делује да не само да је потребно кориговање појединих структуралних аспеката (попут начина доношења одлука у појединим телима Уније), већ и већи степен флексибилности у условљавању, која би адекватно дозирала и вредновала напредак ка испуњавању критеријума чланства.⁶²²

Функционисање европских институција и начина одлучивања у домену проширења Уније може бити посматрано кроз перспективу либералног међувладиног приступа, који полази од улоге и интереса чланица у том погледу. Из перспективе тог приступа, приступањем Унији државе су стратешки, тј. свесно, одабрале да ограниче своју сувереност у појединим доменима јер су процениле да на тај начин квалитетније могу да очувају своју аутономију него у ситуацији да остану не чланице.⁶²³

⁶²¹ РСЕ, Вучић: Речено ми да ће бити обустављене европске интеграције и инвестиције, Радио Слободна Европа, 2023. Доступно на: <https://www.slobodnaevropa.org/a/32236183.html>, (Приступљено 10. маја 2023).

⁶²² Нова методологија приступних преговора представља настојање да се у оквиру саме политике проширења предузму измене како би се омогућио већи степен диференцијације и повратила нарушена веродостојност принципа условљавања и саме политике проширења. Међутим, упркос појединим корацима у добром правцу, капацитети измењене методологије нису велики и не треба их прецењивати будући да не адресирају политичке мањкавости које значајно ометају цео процес. Према: Miloš Petrović, “Strategic deficiencies? From the EU’s revised enlargement methodology to the development policy” (Guest Editor Foreword), *Međunarodni problemi/International Problems*, Vol. 74, No. 3, 2022, p. 336.

⁶²³ О овом феномену опширније је писао: Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca, New

Приступањем Унији оне су оствариле прилику да директно утичу на процес одлучивања. За заједничку одлуку Савета Европске уније потребна је подршка свих 27 земаља. Према правно-политичким оквирима политике проширења, од Србије и других земаља Западног Балкана очекује се да сагласност свих чланица обезбеде испуњавањем економских, политичких, правних, институционалних и других критеријума чланства. Свака чланица има своје интересе и искуства који утичу на формулисање њеног става о пријему кандидата у чланство Европске уније, а те ставове она преноси кроз европске институције чиме утиче на образовање ставова читаве организације. Нарочиту улогу државе чланице имају у приступним преговорима кандидата са Европском унијом, када своју подршку у том домену могу да условљавају потпунијим или убедљивијим испуњавањем критеријума.

Нажалост, поред улоге чланица у подстицању реформи код држава-кандидата, у политици проширења опажа се и билатерализација политике проширења (тј. билатерално условљавање), где се асиметрија у позицији користи како би се претенденти на чланство условили да пристану на спровођење ствари које не морају обавезно имати подршку других чланица. Примера ради, дугогодишњи став Грчке о употреби имена „Македонија“ спречавао је постизање сагласности унутар Европске уније за отварање приступних преговора са Скопљем (иако се друге чланице нису слагале са Атином). Такође, званично непризнавање Кипра од стране Турске један је од великих камена спотицања, не само у регионалном контексту већ и у оквирима приступних преговора између Анкаре и Брисела (који су, додуше, из других разлога фактички суспендовани од друге половине претходне деценије).⁶²⁴ Какви год били појединачни

York, 1998. Такође: Miroslav Glišić, Branislav Đorđević and Dejan Stojković, “Strengthening security and defence – what is the relative power of the European Union vis-a-vis the member states?” in: Katarina Zakić and Birgül Demirtaş, *Europe in changes: the old continent at a new crossroads*, Institute of International Politics and Economics and Belgrade Faculty of Security Studies – University of Belgrade, Belgrade, 2022, p. 43.

⁶²⁴ Милица Ралевић, „Европске интеграције као ограничавајући чинилац у стратешком развоју Турске“, *Међународна политика*, Vol. LXXIV, бр. 1187, 2023, стр. 195–213; за раније истраживање видети: Nenad Stekić and Ekrem Yaşar Akca, “Common foreign and security policy integration process through the lens of Serbia and Turkey negotiation”, *The Review of International Affairs*, Vol. LXVIII, No. 1165, 2017, pp. 65–80.

контексти, они указују на неповољну чињеницу: да поједине чланице инструментализују своју позицију како би условиле кандидате да испуне ствари које не морају чак имати ни везе са европским интеграцијама.

Моћ сваке државе чланице у том домену може се објаснити кроз либерални међувладин приступ. Тај концепт појашњава високу погодбену моћ држава чланица Европске уније, где се чињеница да сваки глас подједнако вреди користи у контексту артикулисања ставова и доношења одлука. Држава чланица може покушати да своје интересе у односу на кандидате за чланство транспонује на виши политички ниво на два начина: (1) настојањем да кроз различите мултилатералне форуме и одборе издејствује промену става у жељеном правцу, задобијањем подршке других земаља, и (2) улагањем вета на неки предлог у домену проширења (макар то било и једнострано, тј. уз изостанак подршке других чланица). Који год правац се предузме, резултат је такав да институције Европске уније немају начина да у домену важних одлука у политици проширења превазиђу противљење или резерве чланица, чак и онда када су оне углавном неосноване. Примера ради, вишегодишње неодобравање ступања Скопља у приступне преговоре од стране Софије наилази на неразумевање код других чланица, које напомињу да историјско-идентитетски неспоразуми не смеју да буду препознати као валидан критеријум за напредовање у преговорима, будући да то представља опасан преседан, поред чињенице да нема упориште у концепту европских интеграција.⁶²⁵ Нажалост, поједини политички критеријуми су толико општи и вишесмислени да су подложни инструментализацији од стране појединих чланица. Рецимо, услов стабилних и подстицајних добросуседских односа је такав да у постконфликтном региону,⁶²⁶ попут Западног Балкана, може потенцијално унедоглед да буде коришћен као формални аргумент за санкционисање

⁶²⁵ EWB Archives, *The Czech Republic and Slovakia have blocked EU Council conclusions on enlargement*, European Western Balkans, Belgrade, 2020. Available from: <https://european-westernbalkans.com/2020/12/18/the-czech-republic-and-slovakia-have-blocked-eu-council-conclusions-on-enlargement/>, (Accessed 20 March 2023).

⁶²⁶ Невена Шекарић Стојановић наводи да је ЕУ имала кључну улогу у транзицији Западног Балкана од конфликтне формације у безбедносни режим. Према: Невена Шекарић, „Западни Балкан: између конфликта и стабилности“, у: Невена Шекарић и Владимир Трапара (ур.), *Регионална безбедност: приступи, елементи, динамика*,

суседа који нису склони испуњавању билатералних жеља, посебно уколико оне имају и неку идентитетску или политичку позадину.

Док се од кандидата за чланство очекује флексибилност и уважавање забринутости чланица Уније (ма колико оне биле неповезане са приступањем), пример блокаде европског пута Северне Македоније представља упозоравајући знак да се уместо компромисног решења све више може прибегавати наметању става једне чланице, и то у име Уније. Аутори попут Радић Милосављевић и Домарадзког (*Domaradzki*), цитирајући и друге изворе, у том контексту говоре о тзв. „национализацији“ политике проширења, неповољном феномену где чланице Уније користе елемент условљавања ради остваривања партикуларних интереса у односу на кандидате, при чему предмет спорења уопште не мора имати упориште у европским интеграцијама, нити исход суштински доприноси унапређењу интереса саме Уније.⁶²⁷ Апсолутистички захтеви појединих чланица и немогућност институција Европске уније да утичу на њихово превазилажење представља извор велике забринутости у Србији и другде на Западном Балкану, нарочито имајући у виду негативно искуство суседне Северне Македоније која, иако је међу првима у региону добила позитивну препоруку Европске комисије о отварању приступних преговора, већ много година не успева да и формално започне отварање преговарачких поглавља. Поред тога, прављење компромиса у том погледу с другим чланицама (као што се видело у уврштавању бугарских захтева у преговарачки оквир за Северну Македонију) ствара додатне негативне преседане. Одуговлачење и онемогућавање приступних преговора представља додатан изазов у контексту „геополитизације“ политике проширења, када постоји могућност да поједини кандидати напредују брже по основу политичке подобности, пре него испуњавања строгих услова чланства. У том погледу, постоји забринутост да тај феномен може погоршати кризу веродостојности принципа условљавања и политике проширења, пре него допринети

Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2021, стр. 133–159. Такође, о напретку Западног Балкана ка „мирољубивој заједници“: Марина Костић и Урош Живковић, „Нарушени билатерални односи на Западном Балкану и безбедност Европске уније“, *Политика националне безбедности*, Vol. VI, бр. 1, 2015, стр. 83–100.

⁶²⁷ Ivana Radić Milosavljević and Spasimir Domaradzki, “The EU’s raison d’état in the Western Balkans: Can the new enlargement methodology help?”, *Ibid.*, p. 400.

перцепцији те политике као (опробаног) безбедносно-политичког механизма за регионе у географском суседству Европске уније.

Колико је демократизација (не)релевантна?

У овом делу биће пружен кратак осврт на статус и стање демократије у складу са извештајима међународних тела. Премда је још пре добијања статуса кандидата 2011. констатована способност Србије да под одређеним условима задовољи критеријуме чланства у средњем року, и дубоко у наредној деценији земља је остала у сличној мери далеко од чланства, а у појединим сегментима се и удаљила.⁶²⁸ Поред констатовања незадовољавајућег напретка ка испуњавању критеријума чланства у Србији и другде у региону, аутори такође скрећу пажњу и на чињеницу да демократско назадовање није само својствено Западном Балкану, већ и средњој Европи. У том смислу, постоји одређена недоследност у чињеници да се од кандидата за чланство очекује да прстигну поједине државе чланице по питањима попут стања правосуђа или основних права и слобода, нарочито у условима када се полази и са ниже почетне позиције, и из пост-конфликтног региона, и из екстерног контекста у односу на ЕУ као „уређеног простора“ којем се тежи. Може се рећи да постоји одређена асиметрија између очекивања од кандидата да задовоље све политичке, економске, институционалне и сигурносне услове чланства, и чињенице да поједине земље Уније више не испуњавају у потпуности критеријуме чланства у врло важним областима. Пре свега се то односи на Пољску и Мађарску, које су почетком 2022. изгубиле спор пред Европским судом правде око права Европске уније да ускрати приступ фондовима чланицама које имају велике изазове у погледу владавине права.⁶²⁹

⁶²⁸ European Commission, *Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union*, EC, Brussels, 2011. Ibid., pp. 132–133.

⁶²⁹ World Justice Project, *European Union's Top Court Rules Against Hungary and Poland in Rule of Law Showdown* (interview with Kim Lane Scheppele), WJP, 2022. Available from: <https://worldjusticeproject.org/news/european-union%E2%80%99s-top-court-rules-against-hungary-and-poland-rule-law-showdown>, (Accessed 10 April 2023).

Имајући у виду да је ситуација у погледу владавине права у земљама Европске уније веома шаролика,⁶³⁰ као и да постоје и државе које непотпуно задовољавају принципе владавине права, није сасвим доследно ни оправдано захтевати од земаља изван Европске уније да надмаше демократска постигнућа држава чланица, па макар стање у тим земљама било незадовољавајуће из перспективе већине земаља Уније.⁶³¹ Имајући у виду изазове земаља из ЦИЕ у погледу достизања западноевропских критеријума, не би било фер нити реално тражити од источноевропских кандидата да превазиђу државе чланице у економском или демократском смислу, јер дупли стандарди нарушавају кредибилитет Уније.⁶³² Приступни услови треба да буду сагледавани конструктивније, као смернице за подстицање реформи, уместо као метод за (дугогодишње) одбацивање апликаната за чланство. Док јаз у том погледу (и даље) постоји између (бинарно говорећи) западне и источне Европе, иста логика је применљива и у односима између данашње Уније и Западног Балкана као својеврсне спољне периферије ЕУ.

Међутим, треба истаћи да постоји доста простора између чињенице да поједине чланице по својим демократским перформансама више наликују кандидатима него чланицама, и тога да Копенхашке, Мадридске и друге критеријуме треба посматрати само условно. Ни једно ни друго становиште, без обзира колико можда одговарало реалном стању, нити је тачно нити је благотворно по аспирације кандидата. Другим речима, процес демократизације не треба тумачити као низ минималних ставки које треба испунити да би се дошло до нивоа на којем поједине чланице већ годинама функционишу у европском оквиру. Задовољавање критеријума чланства не треба да буде перципирано као пука трансакциона ствар, где државе испуњавају ставке из акционих планова

⁶³⁰ European Commission, *The 2022 EU justice scoreboard*, EC, Brussels, 2022. Available from: https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/eu_justice_scoreboard_2022.pdf, (Accessed 10 April 2023).

⁶³¹ Miloš Petrović, *Western Balkans – maintaining the EU accession lead over the eastern partners?* Albert Hirschman centre on democracy, *Ibid*.

⁶³² Beata Huszka and Zsolt Kortvelyesi, “EU enlargement policy and human rights”, in: Jan Wouters, Manfred Nowak, Anne-Luise Chane and Nicolas Hachez, *The European Union and Human Rights: Law and Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2020, pp. 356–357.

а Унија их рангира према степену уређености. Приступање Европској унији нити је искључиво техничко-бирокарске природе нити представља избор *à la carte* где се испуњавају само поједини аспекти, и то на непотпуни начин. Кандидати који су се приближили чину приступања требало би да су суштински преобразили своје политичке и економске системе, с развијеним механизмима који им омогућавају функционисање у једном од најамбициознијих међународних интегративних пројеката у историји транснационалног организовања. Испуњавање услова за чланство потребно је обема странама; кандидатима због могућности коришћења бенефиција, али и преузимања обавеза чланства, а Унији ради спречавања поремећаја њеног институционалног поретка.

Оно што у том случају можда треба размотрити јесте успостављање посебних механизма пост-приступног условљавања за Западни Балкан, уколико се усвоји замисао да процес мора у догледном року да буде приведен крају.⁶³³ Међутим, имајући у виду да је процес европских интеграција Србије директно повезан са аспектима који се односе на стабилизацију и високополитичке изазове (нпр. нормализација односа са Приштином, питање билатералних односа са Русијом у контексту њене инвазије на Украјину, регионална питања), сврха овог поглавља јесте и да упуту на чињеницу да стабилност као обухватан концепт нужно треба да укључи и процес демократизације како би процес приступања могао да напредује на оба колосека, пре него само на једном од та два.⁶³⁴

⁶³³ Више о томе биће изнето у поглављу „Различити модалитети чланства у ЕУ?”.

⁶³⁴ Аспект нормализације односа са Приштином представља фактичку вето-област која даје динамику читавом току европских интеграција. Међутим, инсистирање на неким радикалним/искључивим крајњим политичким исходима процеса нормализације, поред тога што би представљало преседан, могло би да води даљем опадању интересовања за европске интеграције и занемаривању испуњавања политичких критеријума за чланство у корист високополитичких. Како би осветлили чињеницу да су у ранијим циклусима проширења ситуације које имају везе са територијалним споровима решаване другачије, тј. нису ометале процес присућања, у даљим потпоглављима аутори анализирају примере кипарског и ирског приступања ЕЗ/ЕУ. Основна сврха анализирања тих примера јесте да укаже на чињеницу да истицање високополитичких територијалних изазова у односу на демократизацију није чињено раније, те да то може представљати и извесну поуку за актуелну агенду проширења, упркос свим темпоралним, географским, политичким и другим разликама које нису мале нити безначајне.

Од Србије и других кандидата, за разлику од ранијих рунди проширења Уније, у раним фазама приступног процеса очекују се докази о ефикасној и одрживој примени комунитарних норми у најсложенијим доменима (поглавља 23 и 24), при чему су измене клаузуле о суспензији преговора тим кључним областима пружиле блокирајућу снагу. Испуњавање обавеза у домену владавине права, које је формално централно у процесу приступања, мора да заузима барем подједнако приоритетно место колико и високополитичке теме, уколико је циљ да се институције суштински припреме на преузимање обавеза које проистичу из чланства. То није једноставно не само имајући у виду ограничења у погледу капацитета кандидата да све те реформе изврше, већ и дугогодишњу европску политику која је суштински приоритизовала стабилност у географски суседним регионима, а посебно на Западном Балкану. Како наводи М. Ковачевић, одговор Уније на растуће безбедносне изазове (попут миграција, прим. аут.) огледао се у парадоксалном снижавању спољнополитичких амбиција у доменима ЗСБП и политике суседства, где се кроз начело „принципијелног прагматизма“ стабилност поставља на централно место, пре него демократизација, тржишна економија и владавина права.⁶³⁵ Такво поступање не само да није било подстицајно на Западном Балкану у погледу реформских активности, већ је допринело и фаворизовању политичке статике (као својеврсног синонима за „стабилност“) у односу на динамику (која подразумева осцилације, како негативне, тако и позитивне).

Управо у тој чињеници лежи један од основних узрока за стагнацију преображајног процеса на Западном Балкану. Премда је, с једне стране, оправдано констатовати да интересовање и елан за европеизацију мора да долази „одоздо“ (односно, да су кандидати за чланство појединачно и првенствено одговорни за стање демократије на својој територији), с друге стране треба подсетити да је у циклусима проширења, у Централној и Источној Европи, Унија не само охрабривала реформске процесе у појединачним земљама, и не само да их је третирала групно и тиме давала посебну динамику том процесу, већ је и заказивањем датума приступања остварила додатни утицај у погледу ефикасности свог

⁶³⁵ Маја Ковачевић, „Ограничења трансформативне моћи Европске уније и Западни Балкан“, *Међународни проблеми*, Vol. LXXI, бр. 1, 2019, стр. 34.

условљавања код приступајућих земаља. У „западнобалканској рунди“ ситуација је сасвим другачија: одговорност је примарно на сваком појединачном кандидату (принцип регате), напредак се вреднује искључиво билатерално (не постоји мултилатерални приступ), као ни индикативни период за завршетак процеса. То су само неке од бројних специфичности којима обилује актуелна политика проширења Уније на примеру Западног Балкана.

*Непромењено стање демократије
из перспективе међународних организација*

У овом делу биће пружен кратак осврт на податке о стању демократије у Србији из угла међународних организација попут Фридом Хауса, Економист групе (*Economist Group*) и других институција које се баве тим аспектима, при чему ће посебан нагласак бити на трендовима и на позиционираниости Србије спрам суседа. Пре преласка на саму анализу, аутори напомињу да постоје и неке мањкавости овог приступа, које се огледају како у начину „рангирања“ и уопште, квантификације у домену демократизације, тако и аспекта објективности, посебно имајући у виду да наведени извори не представљају академске изворе у правом смислу те речи. Међутим, с друге стране, сврха коришћења ових ресурса проистиче из њихове проминентне улоге у анализама које се тичу политичке праксе, при чему пружају илустративан увид у развој, тј. ток демократских трендова и феномена.⁶³⁶ Такође ће бити анализирани и

⁶³⁶ Иако тежиште овог сегмента није на (стриктно речено) академској анализи демократизације, бројни аутори бавили су се компаративним истраживањем тог домена у ЦИЕ. Примера ради, за увид у функционисање политичких институција, осигурања начела поделе власти и улоге правосуђа видети тематска поглавља у оквиру зборника: Ramona Coman and Luca Tomini (ed.), *The State of Democracy in Central and Eastern Europe – A Comparative Perspective*, Routledge, University of Glasgow, 2017. За феномен демократског назадовања видети: Antonino Castaldo and Vincenzo Memoli, “Political support and democratic backsliding trends. The strange case of Central and Eastern European countries”, *Journal of Contemporary European Studies* (published online), 2023 (DOI: 10.1080/14782804.2023.2206115); Licia Cianetti, James Dawson and Seán Hanley, “Rethinking “democratic backsliding” in Central and Eastern Europe – looking beyond Hungary and Poland”, *East European Politics*, Vol. 34, No. 3, 2018, pp. 243–256, etc.

поједини аспекти последњег извештаја Европске комисије о напретку ка чланству Србије из 2022. године.

За разлику од извештаја Фридом Хауса који се фокусирају на степеновање стања слобода као централној теми у демократској концептуализацији и пракси, индекс демократизације Економист групе (*The Economist Intelligence Unit* – у даљем тексту ЕИУ) узима у обзир и додатне факторе у настојању да процена буде опсежнија и у тематском и у квалитативном погледу, обухватајући следеће категорије: изборни процес и плурализам; грађанске слободе; функционисање владиних институција; политичка партиципација и политичка култура.⁶³⁷ Према тој ранг листи, Србија је пласирана на 68 место као „мањкава демократија“ (*flawed democracy*), што су, према приложеној дефиницији, „државе са слободним и фер изборима где се основне грађанске слободе поштују чак и ако има проблема (попут кршења медијских слобода), с тим да се уочавају значајне слабости у осталим доменима демократије, укључујући изазове у управљању, недовољног степена политичке културе и ниског нивоа политичке партиципације.⁶³⁸ Међутим, уколико се понови динамика назадовања из претходне године може се очекивати прелазак у групу „хибридних режима“, где је од западнобалканских кандидата на последњој објављеној листи једино Босна и Херцеговина. Скроман пласман Србије на тој листи није подударан са формално напредним политичким статусом повезаности са Европском унијом. Поред тога, демократско назадовање у супротности је са трансформативним циљевима зарад приступања Европској унији, а посебно у случају земље која, поред Црне Горе, већ безмало деценију води приступне преговоре са Унијом.

Нажалост, демократско назадовање бележе и друге међународне листе попут Фридом Хауса (даље такође: ФХ), који констатује да је у Србији

⁶³⁷ Одржавање поштених демократских избора и задовољавање политичких слобода и у овом сегменту су централни за процену степена демократизације. Према: Economist Intelligence (EIU), *Democracy Index 2022 – Frontline democracy and the battle for Ukraine*, The Economist/EIU, 2023. Available from: https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/DI-final-version-report.pdf?mkt_tok=NzUzLVJJUS00MzgAAAGLGFz1t7pde1yESM8LcvPCmZPbaIhCUPe_lfAHAX5jNIDbNR66sqEIQwdjeOPp6ZnCYGFXnRaOOjsepCKIIla6uZQ-UgLTaNCmcapWUMBvkLpO7g, (Accessed 10 May 2023), pp. 65–66.

⁶³⁸ Ibid., p. 67.

током десетогодишњег периода забележен други највећи пад у погледу остваривања и перцепције слобода у читавој Европи, за чак 18 места (при чему је испред ње само Мађарска, која је назадовала за 22 позиције, а иза Пољска, која је пласирана 12 места ниже него пре деценију, и Босна и Херцеговина, коју је прстигло 10 земаља у истом периоду).⁶³⁹ Према показатељу статуса демократије Фридом Хауса, Србија се сматра прелазним или хибридном режимом, где је са 46 поена у том сегменту рангирана једнако као Албанија, одмах иза Северне Македоније и Црне Горе, одмах испред државе чланице Мађарске и приметно више од БиХ, при чему је изгубљен некадашњи статус делимично консолидоване демократске земље (у којем се налазе чланице попут Хрватске, Бугарске, Румуније и Пољске).⁶⁴⁰ Неповољан пласман Србије приписује се стагнацији квалитета у погледу демократског управљања, изборног процеса, локалног демократског управљања, правног оквира и независности, и назадовања у погледу евалуације стања цивилног друштва, независних медија и корупције, чиме је настављен тренд пада на тој ранг листи.⁶⁴¹ Што се тиче медијског домена, „Репортери без граница“ у извештају за Србију за 2023. бележе значајан пад од 12 места спрам претходне године, при чему се иза ње према стању медијских слобода налазе само кандидати за чланство Албанија и Турска, поред Грчке, која спада у ред старих чланица Уније.⁶⁴² Према извештају о напретку Европске комисије за 2022. годину, слобода изражавања у Србији остаје проблематичан домен без забележеног напретка, уз забринутост око претњи новинарима, закаснило спровођење медијске стратегије, додељивање четири националне фреквенције на период од осам година телевизијским каналима који су кршили законске прописе,

⁶³⁹ Freedom House, *Freedom in the world 2023*, FH, Washington, 2023. Available from: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-03/FIW_World_2023_DigitalPDF.pdf, (Accessed 20 May 2023), p. 12.

⁶⁴⁰ Freedom House, *Democracy status*, Washington, 2023. Available from: <https://freedomhouse.org/explore-the-map?type=nit&year=2022>, (Accessed 20 May 2023).

⁶⁴¹ Freedom House, *Nations in Transit Methodology*, Washington, 2023. Available from: <https://freedomhouse.org/reports/nations-transit/nations-transit-methodology>, (Accessed 20 May 2023).

⁶⁴² Reporters without borders, *Map – Global score 2023*, RSF, 2023. Available from: <https://rsf.org/en/index>, (Accessed 17 May 2023).

и оценом да медијски плурализам и балансирано извештавање као резултат свега тога нису развијени.⁶⁴³ Премда извештај Комисије констатује проблеме у домену медијске ситуације, оцена да „није забележен напредак“ донекле се разликује у односу на налазе других споменутих анализа да се у том домену назадује. То може бити одраз другачије методологије, затим, резултат чињенице да су други споменути извештаји међународно обухватнији, тј. анализирају напредак Србије у ширем међународном контексту (те напредак других земаља може исходovati падом оних које стагнирају на релевантним листама), или можда одраз тога да овај аспект није толико приоритетан за Европску унију у поређењу с другим темама, попут нпр. аспекта нормализације односа са Приштином, потпуније хармонизације са ЗСБП итд.

Стагнација и назадовање у контексту када друге државе региона у сличним аспектима бележе напредак води ка даљем паду на релевантним међународним листама демократизације. Међутим, чињеница да се на тим листама на слично незавидним позицијама налазе и поједине државе чланице Уније попут Мађарске, Грчке и Пољске не говоре у прилог одрживом демократском моделу, и шаљу помешану поруку кандидатима за чланство попут Србије да је могуће не испуњавати стандарде који се повезују с чланством, а истовремено уживати привилегије које се с тим чланством повезују. Проблем се огледа у недоследности, тј. чињеници да се од кандидата за чланство очекују квалитетније и обухватније демократске перформансе него што их имају споменуте чланице.

Извештаји Европске комисије о напретку за Србију констатују вишегодишњу стагнацију у већини области, а од 2022. и назадовање у домену усклађености са заједничком спољном и безбедносном политиком Европске уније (првенствено као резултат неусвајања велике већине рестриктивних мера које се односе на Русију, што је изазвало забринутост око стратешког правца земље).⁶⁴⁴ Таква ситуација представља одраз и недовољно убедљивог, закаснелог и непотпуног испуњавања активности које представљају део процеса усклађивања с европским стандардима и

⁶⁴³ Европска комисија, *Република Србија – извештај за 2022. годину*, Министарство за европске интеграције, *Ibid.*, стр. 6.

⁶⁴⁴ *Ibid.*, стр. 4.

политикама. Према истраживању београдског Центра за европске политике, општи ниво припремљености Србије за преузимање обавеза које проистичу из чланства фактички је на истом нивоу још од 2016. године, при чему први кластер који је од основног значаја за демократску трансформацију бележи нижу оцену од других већ годинама.⁶⁴⁵ То значи да је земља у мањој или већој мери већ седам година подједнако далеко од испуњавања већине услова за чланство. Такав вид стагнације у супротности је са суштином реформског процеса који подразумева опсежно, динамично и упорно системско преобликовање.

Акт који се односи на уставне измене усвојен је по хитном поступку крајем 2021, о чему су се грађани позитивно изјаснили на референдуму 2022. године.⁶⁴⁶ Међутим, чињеница да су институције функционисале у техничком мандату током већег дела 2022. године негативно се одразила на предузимање даљих корака. Сет правосудних прописа који обухвата законе о судијама, уређењу судова, Високом савету судства, Високом савету тужилаштва и јавном тужилаштву, званично је усвојен у Скупштини пуних годину дана након усвајања скупштинског акта о изменама Устава.⁶⁴⁷ Прва три члана Високог савета судства које бира Народна скупштина изабрана су у априлу 2023. године.⁶⁴⁸ Међутим, тек применом наведених аката биће познатије у којој мери и у којим аспектима ће усвојени прописи помоћи унапређењу рада институција и унапређења

⁶⁴⁵ Miloš Pavković, Sava Mitrović and Anesa Omeragić, *Preparation and progress of Serbia towards EU membership 2022*, European Policy Centre, Belgrade, 2022. Available from: <https://cep.org.rs/en/publications/preparation-and-progress-of-serbia-towards-eu-membership-2022/>, (Accessed 10 February 2023).

⁶⁴⁶ Танјуг, *Парламент сутра о предлогу измене Устава; Утврђено референдумско питање*, РТВ, Нови Сад, 2021. Доступно на: https://www.rtv.rs/sr_ci/politika/parlament-sutra-o-predlogu-izmene-ustava;-utvrdjeno-referendumsko-pitanje_1292859.html, (Приступљено 5. марта 2023).

⁶⁴⁷ Танјуг, *У Скупштини Србије усвојен сет правосудних закона; Вархељи: Усвајање од скупштинског значаја за пут ка ЕУ*, РТВ, Нови Сад, 2021. Доступно на: https://www.rtv.rs/sr_ci/politika/u-skupstini-srbije-usvojen-set-pravosudnih-zakona_1416266.html, (Приступљено 5. марта 2023).

⁶⁴⁸ Високи савет судства, *Одлука о првом избору три члана Високог савета судства које бира Народна скупштина*, ВСС, Београд, 2023. Доступно на: <https://vss.sud.rs/sr-lat/saop%C5%A1tenja/odluka-o-prvom-izboru-tri-%C4%8Dlana-visokog-saveta-sudstva-koje-bira-narodna-skup%C5%A1tina>, (Приступљено 5. марта 2023).

основних права грађана. Чињеница да су уставне измене, као и аспекти попут стратегије за борбу против корупције били предвиђени и ранијим акционим плановима, као и да се бројне сличне крупне активности реализују са великим кашњењем, поред учесталог коришћења хитних процедура, неповољна је за европске амбиције и представља изазов, чак и у одсуству хронично присутних високополитичких проблема који упорно отежавају приступање Унији.

Током последњег састанка између представника Националног конвента (НКЕУ, такође: Конвент) са предстаницима радне групе Савета Европске уније за проширење (СОЕЛА), у априлу 2023, са европске стране констатована је неопходност убрзања спровођења реформи у доменима владавине права и основних људских права, независности и функционисања правосуђа, слободе изражавања, медијске ситуације, борбе против корупције и организованог криминала, док су представници Конвента изразили и забринутост да би појачано фокусирање Уније на спољну политику могло да се негативно одрази на праћење напретка у гореспоменутим областима.⁶⁴⁹ Снажнији фокус на дијалогу са Приштином и потреби за спољнополитичким прилагођавањем, у односу на унапређење стања владавине права у актуелним геополитичким околностима, донекле је разумљиво, али у присуству бројних високопозиционираних приоритета, који спадају и у домене демократизације и у домене стабилизације, изнова се јавља питање који од та два аспекта је тренутно пресудан у европским интеграцијама земље. Да аспект нормализације односа са Приштином заузима можда и најпроминентније место показује и терминологија последњег извештаја Комисије где се наводи да постизање свеобухватног, правно обавезујућег споразума о нормализацији односа са Приштином представља „хитан и пресудан“ аспект у валоризацији напретка ка чланству у Европској унији.⁶⁵⁰ Штавише, имајући у виду да секуритизација политике проширења има потенцијал да западнобалканске кандидате појачано вреднује по

⁶⁴⁹ Бета, *Национални конвент се састао са радном групом ЕУ за проширење*, Србија вести, Београд, 2023. Доступно на: <https://srbijavesti.rs/nacionalni-konvent-se-sastao-sa-radnom-grupom-eu-za-prosirenje/>, (Приступљено 10. маја 2023).

⁶⁵⁰ Европска комисија, *Република Србија – извештај за 2022. годину*, Министарство за европске интеграције, Ibid., стр. 97.

геополитичком кључу, стабилност као градивни елемент стабилнокрације,⁶⁵¹ уз приоритетност у правцу „нормализовања“ односа с Приштином у случају Србије, добија додатан простор у осигурању европске безбедности. Ипак, као што се показало и у током претходне деценије и на трагу ранијих запажања у овој књизи, аспект европске сигурности није нужно повезан са успешном демократизацијом на Западном Балкану.

Умерена припремљеност за чланство са просечном оценом 3 у свим кластерима (с извесним варијацијама),⁶⁵² фактички значи да је Србија у значајној мери усклађена са европским стандардима, али да постоје значајни извори забринутости без чијег решавања не може бити напретка ка наредној фази – почетка планирања приступања Европској унији. Умерена припремљеност се констатује у две трећине преговарачких поглавља (22), добар ниво припремљености у шест, а одређени ниво припремљености у преосталих пет, укључујући и у суштински важним поглављима 23 и 24,⁶⁵³ која се сматрају централним за позитивну оцену о демократизацији земље.

У погледу испуњавања политичких критеријума за чланство Србије⁶⁵⁴ констатује се да су прошлогодишњи председнички и парламентарни избори начелно одржани у складу са основним слободама, уз недостатке који су довели до неједнаких услова у корист актуелних носилаца власти, при чему су избори за Скупштину исходovali већим плурализмом, али уз поларизовану политичку и медијску климу и фаворизовање актуелних носилаца власти. Србија је умерено припремљена за чланство у домену реформе јавне управе, док је правосудни систем на извесном нивоу

⁶⁵¹ Маја Ковачевић, „Европска унија и Западни Балкан: како раскинути “прецутни пакт стабилнокрације”?”, у: Душан Павловић (ur.), *Сукоби. Стабилност. Демократија?*, Удружење за политичке науке Србије – Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2019, стр. 9–23.

⁶⁵² Милош Петровић, “Towards gradual integration of the Western Balkans into the European Union: the case of Serbia”, *Ibid.*, pp. 313–314.

⁶⁵³ *Dijalog.net, CEP: Srbija bez napretka u procesu pristupanja EU*, *Dijalog.net*, Београд, 2022. Доступно на: <https://dijalog.net/cep-srbija-bez-napretka-u-procesu-pristupanja-eu/>, (Пristupljeno 10. februara 2023).

⁶⁵⁴ У даљем делу биће анализирани основни аспекти анализе о испуњавању политичких критеријума из Извештај о напретку за 2022: Европска комисија, *Република Србија – извештај за 2022. годину*, Министарство за европске интеграције, *Ibid.*, стр. 4–6.

припремљености; начињени су кораци у смислу усвајања уставних амандмана и уставним законом, уз инклузиван процес јавних консултација и консултовање Венецијанске комисије, при чему остаје усвајање законодавства ради примене уставних амандмана у пракси. Известан напредак је начињен у доменима борбе против корупције и реформе правосуђа, а у домену борбе против организованог криминала ограничени напредак.⁶⁵⁵ У домену борбе против корупције идентификује се да, поред припреме нове стратегије за борбу против корупције и акционог плана, треба успоставити ефикасан координациони механизам како би се допринело сузбијању и решавању тог проблема.⁶⁵⁶ Случајеви корупције на високом нивоу у погледу оптужница и пресуда су незнатно бројчано увећани. Иначе, према индексу перцепције корупције *Transparency International* („Међународна транспарентност“), Србија се налази на 101. од 180 позиција коју дели са Албанијом и Турском, а иза ње се од кандидата за чланство налази само Босна и Херцеговина (при чему чињеница да је пласман Србије лошији него 2021. године није повољна).⁶⁵⁷

У борби против организованог криминала Србија је такође на извесном нивоу припремљености, при чему је број нових процеса и пресуда повећан 2021, али уз умањење броја оптужница и првостепених пресуда. Извештај о напретку за 2022. констатује да је нужно да се од појединачних случаја крене ка стратешком приступу усмереном против криминалних група, укључујући и јачи фокус на веће криминалне организације. Механизам за поштовање основних права је махом успостављен, при чему је неопходно да се, поред осталог, ојачају институције за људска права унапређењем финансијских и административних капацитета, као и процедура у складу с праксом Европског судом за људска права.

У погледу економских критеријума,⁶⁵⁸ Србија је између умереног и доброг степена припремљености и остварила је одређени искорак ка

⁶⁵⁵ Ibid., стр. 5.

⁶⁵⁶ Ibid.

⁶⁵⁷ Transparency International, *Corruption Perception Index (2022)*, 2022. Available from: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>, (Accessed 10 May 2023).

⁶⁵⁸ Европска комисија, *Република Србија – извештај за 2022. годину*, Министарство за европске интеграције, Ibid., стр. 7.

развијању тржишне привреде. Условно речено, Србија је на вишем нивоу економске, него политичке припремљености у погледу испуњавања услова чланства. Негативни аспекти обухватају појачану инфлацију и повећање капиталне потрошње, а позитивни – стабилност банкарског сектора и побољшање буџетског биланса. Поред одређеног напретка у реформи Пореске управе и приватизовања државних банака, остале структурне реформе јавне управе и предузећа у државном власништву споро напредују и доприносе фискалним и другим губицима. Земља је умерено припремљена у погледу конкурентности и тржишних принципа, структура привреде је побољшана, а економска интеграција остала висока, уз раст јавних инвестиција. Што се тиче регионалне сарадње, она се углавном оцењује позитивно.⁶⁵⁹

Судећи по Фридом Хаусу, сви западнобалкански кандидати су окарактерисани као прелазни или „хибридни режими“.⁶⁶⁰ Да ствар буде занимљивија, упркос демократском назадовању, Србија, Црна Гора, Албанија и Македонија у 2022. години бележе нешто виши пласман у пресудном критеријуму „статус демократије“ него Мађарска, која је држава чланица Европске уније.⁶⁶¹ Друга најниже пласирана чланица Уније по даљем пласману је Хрватска, премда је та земља задовољила минималне критеријуме за сврставање у групу делимично консолидованих демократија, што такође није посебно похвално.^{662, 663} Чињеница да се међу (источним) државама Европске уније налазе земље које спадају у групу консолидованих (већина), полуконсолидованих демократија (неколико) и хибридних режима (једна), говори о томе да унутар тог простора значајно варира стање демократије и основних слобода, барем према методологији споменуте међународне организације. Имајући у виду наведено, намеће се хипотеза да се од западнобалканских кандидата (постконфликтних

⁶⁵⁹ Ibid.

⁶⁶⁰ Freedom House, *Democracy status (Serbia)*, FH, Washington, 2022. Available from: <https://freedomhouse.org/explore-the-map?type=nit&year=2022&country=SRB>, (Accessed 10 May 2023).

⁶⁶¹ Ibid.

⁶⁶² Ibid.

⁶⁶³ Међу полуконсолидоване демократске земље ФХ је у 2022. сврстао још и Румунију, Бугарску и Пољску (од нижег пласмана ка вишем).

друштва са слабом државношћу, нејаким институцијама и демократском традицијом) очекује да задовоље критеријуме које не испуњавају ни поједине државе чланице, што представља додатни ниво проблематике у сегменту функционисања принципа, или можда пре *политике* условљавања. Чињеница да се можда ради о земљама које важе за „проблематичне“ у европским институцијама (попут Мађарске, Пољске, али и других) није посебно утешна за тзв. „вечите кандидате“ од којих се тражи не само да унапреде функционисање својих политичко-економских система, већ и да превазиђу одређени број земаља из средње и источне Европе, и то полазећи са нижих и каснијих почетних основа.

Ту се издваја најмање два проблема: (1) од кандидата за чланство (чији реформски потенцијал пре стагнира/опада него што се увећава проласком времена) тражи се више и раније него што је то био случај у претходним циклусима „источних проширења“, уз доказе о трајним системским променама у домену примене закона и стандарда; (2) проблем демократског назадовања и неефикасности принципа условљавања није инхерентан само европском југоистоку, већ се ради о феномену присутном широм ЦИЕ, што политика проширења не препознаје и не тумачи у том контексту. Како наводи Адам Бенце Балаж (*Adam Bence Balasz*), деценије бивања у статусу стабилизације и придруживања довело је до pejоративне синтагме „*Restern Balkans*“ (игра речи која означава остатак Балкана у односу на оригинални термин „*Western Balkans*“), који илуструје проблем вишедеценијског изостављања региона из институција и простора Европске уније.⁶⁶⁴ Тај проблем је суштински супротан ранијем рундама проширења, у оквиру којих су и Европска комисија и поједине старе државе чланице активно подстицале што обухватније и динамичније групно приступање, при чему су елементи попут „надокнађивања“ (*catching-up*) примењивани управо како би се спречило продубљивање разлика међу кандидатима за чланство и охрабрила њихова конвергенција са другим чланицама.⁶⁶⁵

⁶⁶⁴ Adam Bence Balasz, *The Western Balkans: a European story*, Albert Hirschman Centre for Democracy, Geneva, 2022. Available from: <https://www.graduateinstitute.ch/communications/news/western-balkans-european-story>, (Accessed 10 March 2023).

⁶⁶⁵ Милош Петровић, „Измењена политика проширења: изазови и концентрични кругови интеграције“, *Ibid.*, стр. 51.

Разлоге за то треба тражити и у тадашњим геополитичким околностима које су биле подстицајне за „заокруживање“ европског политичког, безбедносног и економског простора, као и у делимичном преклапању са интеграцијом већине тих земаља у НАТО, што је био паралелан али (у ограниченој мери) и комплементаран процес. Међутим, „мултикризе“ функционисања Европске уније које су обележиле последњих петнаестак година (монетарна, финансијска, миграцијска, пандемијска), у комбинацији са напрезањем апсорпционих капацитета, „замором од проширења“ и геополитичком периферизацијом Западног Балкана након источних проширења, довела је до стања где кандидати не остварују значајне кораке ка чланству, а Унија не користи метод условљавања на начин који подстиче динамичнију и опсежнију интеграцију с тим простором, што исходује одржавањем „статуса кво“.

Имајући у виду наведено, може се констатовати и да је као резултат тих бројних чињеница које су оптерећивале функционисање Уније, Брисел у протеклих више од десет година више полагао на стабилност региона (тј. неизазивање проблема и деескалацију) и опстанак постојећих веза, него на продубљивање односа и демократизацију по моделу забележеном у Централној и Источној Европи. У околностима када за проширење Уније није било политичке воље за разматрање, имплицитно је акценат био на одржавању стабилности у региону, пре него на подстицању и продубљивању политичке интеграције. Напослетку, неке политичке елите су можда и сматрале да је тај модел погоднији и да неспремна Унија од њега има више користи него од пријема неприпремљених кандидата за чланство.

Утицај измена у политици проширења (ни)је исти за све кандидате?

Премда је западнобалканска рунда проширења свакако најнеуспешнија и најизазовнија у досадашњој историји европских интеграција у погледу преображајних домета и дужине трајања процеса,⁶⁶⁶ од 2022. године сведочимо повратку суштински важног елемента: геополитичког освешћења Европске уније (као последице рата и погоршања безбедносне ситуације на границама Уније). Премда није за очекивати да ће се десети коперникански обрт у погледу омогућавања експедитивног приступања Србије и других западнобалканских кандидата по угледу на пету рунду проширења Европске уније (у ЦИЕ, прим. аут.), може се констатовати да су направљене барем формално-статусне измене у погледу (обrade) апликација за чланство Сарајева и Приштине, као и (условног) почетка преговора за Тирану и Скопље. Заправо, једине престонице чији је напредак у политичким односима са Европском унијом изостао у „историјској“ 2022. години јесу Београд и Подгорица, и то као номинални предводници у домену те политике, што, осим мањкавих и некомплетних реформи, такође сведочи и о опстанку „црвених линија“ Уније (о скоријем пријему нових чланица, или барем „заказивања“ периода могућег приступања).

Другим речима, иако „унапређивање“ политичко-правног статуса западнобалканских кандидата у 2022. години (нпр. кроз прихватање захтева за чланство у Унији, званично препознавање кандидатуре, омогућавање почетка приступних преговора за чланство) бележи недвосмислене и (пре)дуго очекиване промене у добром правцу, у случају „земаља-предводница“ и даље се бележи својеврсна стагнација,

⁶⁶⁶ Конкретни примери: 2024. године навршава се чак 20 година од македонског захтева за чланство и 15 година од албанске апликације, при чему су за обе земље приступни преговори условно препоручени тек 2022. године. Приступни преговори Црне Горе и Србије са ЕУ трају око једне деценије и до сада су исходовали затварањем свега неколико преговарачких поглавља, док су земље из ЦИЕ унутар једне деценије успевале да отворе и затворе преговоре и приступе Унији. Примера ради, Бугарска је отворила преговоре 2000. године, а затворила их 2005, приступивши Унији 2007. године. Према: European Parliament, *European Parliament resolution on the accession of Bulgaria to the European Union*, EP, Strassbourg, 2006. Available from: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2006-0511_EN.html, (Accessed 10 February 2023).

углавном као последица значајних унутрашњих изазова у тим државама, али не и само зато. У том смислу, тек преостаје да се види да ли ће политичко-административно убрзавање напредовања других кандидата бити праћено и јачањем динамике за приступање Београда и Подгорице, нпр. у погледу одређивања плана за поступно затварање преговарачких кластера и мапе пута ка скоријем закључивању преговора. Убрзавање самог чина приступања није извесно, посебно када се узме у обзир одраније присутна наклоност Европске уније да гестовима политичке природе утиче на процесе европеизације у кандидатима за чланство.⁶⁶⁷

У техничком смислу, тај би пут могао ићи једноставније у случају Подгорице, која, осим што бележи високи степен усклађености у домену ЗСБП и нема нерешених територијалних питања, такође има и повољнију оцену у кључном домену функционисања правосуђа.⁶⁶⁸ У извештајима о напретку Европске комисије за две земље, на скали припремљености за чланство која подразумева пет стадијума (по следећој прогресији: „рана фаза“, „одређени ниво припрема“, „умерена припремљеност“, „добар ниво припреме“ и „напредан ниво“), функционисање правосуђа у Србији евалуирано је као „у извесној мери припремљено за чланство“,⁶⁶⁹ док је тај домен у случају Црне Горе оквалификован као „умерено припремљен“.⁶⁷⁰

⁶⁶⁷ Политичко вредновање напретка ка чланству одувек је било присутно у случају Македоније, и то од самог почетка процеса европских интеграција, услед етничких тензија у тој земљи. У контексту ступања на снагу Охридског споразума који је омогућио институционално превазилажење етничких тензија, македонске власти су поднеле захтев за чланство у ЕУ 2004. године, а статус кандидата остварен је 2005. (одмах након Хрватске). Међутим, од тада у институцијама Европске уније подношена су вета држава чланица (до 2019. Грчке, а од 2020. наовамо Бугарске) на отварање приступних преговора Скопља и то на бази идентитетско-историјских неслагања, упркос томе што тај аспект не представља формални део оквира европских интеграција. За преглед видети: Silvana Mojsovska, „North Macedonia: Politics versus Policy of EU Integration“ *Comparative Southeast European Studies*, vol. 69, no. 4, 2021, pp. 561–574.

⁶⁶⁸ Dragana Jaćimović, „Potential application of the Staged accession model“, *National Issue Paper Series* (EPC-CEPS), 2023, pp. 1–17.

⁶⁶⁹ Европска комисија, *Република Србија – извештај за 2022. годину*, Министарство за европске интеграције, *Ibid.*, стр. 21.

⁶⁷⁰ European Commission, *Montenegro 2022 Report*, EC, Brussels, 2022. Available from: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Montenegro%20Report%202022.pdf>, (Accessed 10 March 2023).

Уопштено гледано, у последњем извештају за Србију забележено је пет области са „извесним нивоом припремљености“ (пољопривреда и рурални развој, правосуђе и основна права, правда и слободе, заштита животне средине и финансијско-буџетско поглавље), 22 са „умереном припремљеношћу“ за чланство и свега шест са „добрим нивоом припремљености“ (у случају Црне Горе у том стадијуму је 11 поглавља, уз „умерену припремљеност“ у кључним поглављима 23 и 24 која су у случају Србије оцењена једним степеном ниже).⁶⁷¹

Узимајући у обзир чињеницу да је у тренутку писања ових редова Београд отворио 22 поглавља а Црна Гора свих 33, преостаје да се види да ли ће напредак који буде констатован наредним извештајима бити довољан да се, по угледу на раније циклусе проширења, „надокнади“ разлика тако да обе земље буду обухваћене првом наредном рундом проширења, што представља барем теоретску могућност, имајући у виду њихово деценијско искуство у приступним преговорима кроз преговарачка поглавља, као и чињеницу да су обе земље привремено затвориле свега пар поглавља.⁶⁷² Нажалост, будући да су европске интеграције Србије у значајној мери оптерећене високополитичким питањима, ток њеног приступног процеса утолико је теже планирати и прогнозировать.

У региону где се процес европеизације одвија уз тешкоће, одлагања и у одсуству примарног мотивишућег фактора – датума приступања, преображајни процес у Србији и другим земљама региона схвата се пре као средство за задовољивање европских партнера и остваривање краткорочних циљева (на обе стране), него као начин да се систем постави на одрживе основе како би могао да функционише унутар једног од најпросперитетнијих подручја на свету. Незавидно стање демократије и

⁶⁷¹ Видети претходне фусноте.

⁶⁷² У тренутку писања ових редова у првим месецима 2023, и даље једино Србија и Црна Гора учествују у приступним преговорима кроз активности предвиђених сваком појединачном обласћу/поглављем, што их по мишљењу аутора, упркос незадовољавајућој динамици напредовања, ипак издваја у односу на друге кандидате. Прве следеће земље у „приступној регати“ – Албанија и Северна Македонија – и даље нису отвориле ниједно преговарачко поглавље/кластер, упркос одржаним међувладиним конференцијама и спровођењу повезаних техничко-административних активности у том правцу. Аутор не анализира Турску као специфичан случај у историји европских интеграција, чији је процес приступања замрзнут и независан у односу на западнобалканске кандидате.

неповољан, недовољно динамичан реформски ток одраз је и нарушене веродостојности принципа условљавања. Између осталог, као својеврсни одговор Европске уније на тај проблем, прављене су и измене у домену политике проширења, попут усвајања документа о тзв. кредибилној перспективи приступања за Западни Балкан (2018. године) и тзв. измењене методологије приступних преговора (2020. године). Намера тих докумената била је да подстакне значајније усклађивање са европским стандардима и да подвуче барем имплицитну одговорност Европске уније за адекватније процењивање и подстицање тих земаља у реформским процесима.⁶⁷³ Ипак, већина инструмената на којима почива нова методологија заправо представља постојеће инструменте права Европске уније „у новом руху“, пре него што суштински уноси нове елементе.⁶⁷⁴ Ниједан од тих докумената није значајније допринео својој намераваној сврси – превазилажењу стагнације у реформама, као и у напредовању западнобалканских земаља ка чланству у Унији. То је допринело утиску да се аспект приступања свео на правно-технички процес где је све мања разлика у крајњем исходу, свеједно да ли је држава-кандидат остварила суштински напредак, ограничени напредак или једва нешто више од пуке стагнације.

То је суштински супротно не само логици да се преображајни процеси убрзају и поставе на одрживе основе, већ је и у колизији са билатералним принципом који се заснива на појединачном вредновању заслуга сваке од земаља у складу са оствареним напретком.⁶⁷⁵ Да ствар буде неповољнија, од

⁶⁷³ Видети тематско издање часописа „Међународни проблеми“ посвећено ревидираној методологији приступних преговора. Међународни проблеми, vol. 74, br. 3/2022. Видети: Међународни проблеми, Број 2022/3, 2022, Београд. Доступно преко: <https://internationalproblems.rs/arhiva/2022/3/#volumes>, (Приступљено 10. маја 2023).

⁶⁷⁴ Јелена Ђеранић Перишић, „Ближа интеграција земаља Западног Балкана са Европском унијом на основу нове методологије проширења ЕУ“, *Српска политичка мисао*, vol. 69, br. 3/2020. стр. 156.

⁶⁷⁵ Док је у ранијим циклусима проширења, нарочито оном из 2004, било примедби да се радило о пакету где су кандидати умногоме процењивани на нивоу групе пре него на појединачном нивоу, процес је од друге деценије 21. века начелно строго билатералан. Међутим, мањак напретка на нивоу читавог региона који је бележен годинама (упркос чињеници да су поједине земље остваривале већи напредак, а поједине мањи, или чак и назадовале у неким доменима), упућује на то да је чак и примена тог начела донекле упитна. Повратак геополитике у домен проширења могао би да поново резултује подстицањем групног приступања као и у ранијим циклусима.

билатералног приступа се у политичкој пракси повремено одступа и то у негативном контексту. Пример за то јесте везивање приступних преговора Северне Македоније и Албаније, као начин да се изврши додатни притисак на Софију да одустане од блокаде Скопља, а што је заправо исходovalo вишегодишњом блокадом за обе земље, уз значајно негодовање Тиране. Другим речима: док су у претходним циклусима кандидати групно третирани у позитивном погледу (што је посебно ишло на руку мање напредним кандидатима), у актуелној фази, и у ретким приликама када се кандидати третирају у пару или групи, то исходује негативним пре него позитивним развојем догађаја. Док мултилатералног приступа готово и да нема у аспекту вредновања напретка кандидата, владајући билатерални приступ је у извесној мери контаминиран политичком произвољношћу, што такође представља део слагалице о неадекватном функционисању начела условљавања.

Условљавање је повремено било врло арбитарно; при испоручивању резултата, као нпр. Преспанског споразума између Скопља и Атине, годинама је изостајао позитивни одговор на претходно условљавање (због билатералних препрека са Софијом). У случају Србије, отварање кластера 3 везаног за конкурентност и инклузивни раст, неизвесно је упркос техничком задовољавању критеријума још од 2021. године (у том тренутку због забринутости за стање владавине права).⁶⁷⁶ Неусклађивање са европским режимом санкционисања Русије прерасло је у додатан повод за неотварање поглавља (тј. кластера) и кроз целу 2022. годину, упркос чињеници да је у правном смислу Србија у обавези да се комплетно усклади са спољно-безбедносним ставовима Уније тек уочи приступања, као и чињеници да се са одређеним бројем политичких декларација усмерених против инвазије на Украјину Београд усагласио у току 2022. године, иако треба напоменути да су те мере биле више симболичког карактера.⁶⁷⁷ Премда европски комесар за проширење и суседство уверава да, према ревидираној методологији

⁶⁷⁶ EWB, *Tehnički spremni za klaster 3, ali zbog lošeg stanja vladavine prava otvaranje u junu malo verovatno*, Eupregovori/BOŠ, Beograd, 2022. Dostupno na: <https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/vesti/291/4010/tehnicki-spremni-za-klaster-3-ali-zbog-loseg-stanja-vladavine-prava-otvaranje-u-junu-malo-verovatno.html>, (Pristupljeno 20. marta 2023).

⁶⁷⁷ Поред усаглашавања са седам политичких декларација Европске уније, уследило је и додатно усклађивање Србије са ставовима Уније на ширим међународним форумима. Према: Игор Новаковић и Тања Плавшић, *Анализа усклађености Србије са спољно-политичким декларацијама и мерама Европске уније: годишњи извештај за 2022*, Ibid.

приступних преговора и преговарачком оквиру, неусклађивање у домену ЗСБП не може бити основ за замрзавање приступних преговора Србије, у пракси нема напретка у том домену, због противљења одређеног броја држава чланица.⁶⁷⁸ Стагнирање или назадовање у појединим доменима представљају основ за онемогућавање разматрања отварања нових кластера, па макар то и немало директне везе са областима које су део тих преговарачких поглавља.

Наведени примери упућују на наставак праксе која траје годинама, а која се огледа у неспремности Уније да у погледу условљавања пружи снажну или убедљиву награду или казну, већ се прибегавало решењима која су више тактичке природе. Примера ради, један од највидљивијих примера позитивног вредновања била је додела безвизног режима унутар Шенгенског простора, што је представљано као велико постигнуће иако се ради о само једном сегменту европских политика; с друге стране, један од највидљивијих случајева негативног условљавања огледа се у неотварању кластера или поглавља са земљама које су годинама у приступним преговорима, попут Србије (или Турске, којој су преговори фактички суспендовани а да то није формално-правно регулисано), а као резултат недовољног усклађивања у различитим доменима. Како је један од аутора приметио у ранијем истраживању, поједини реформски кораци су од стране Европске уније „вредновани“ пре смањивањем интензитета негативног условљавања него подстицајима, и обратно; санкције за неиспуњавање предвиђених обавеза нису биле јаке, из страха од скретања земаља са европског пута или спречавања већих утицаја трећих актера.⁶⁷⁹ То је несумњиво одраз и околности у којима је дуго година одржавање стабилности имало превагу у односу на постизање видљивијих демократских резултата,⁶⁸⁰ тим пре што је и сам концепт

⁶⁷⁸ Euronews Србија/Tanjug, *Varhelji: Neusklađivanje spoljne politike nije kriterijum za zamrzavanje pregovora, to je poslednja mera*, Euronews Србија, 2023. Dostupno na: <https://www.euronews.rs/srbija/politika/78036/varhelji-neusklađivanje-spoljne-politike-nije-kriterijum-za-zamrzavanje-pregovora-to-je-poslednja-mera/vest>, (Pristupljeno 29. marta 2023).

⁶⁷⁹ Miloš Petrović, “EU integration process of Serbia: a vicious circle of high politics?”, *Ibid.*, p. 25.

⁶⁸⁰ Ivana Radić Milosavljević, „Sukob stabilnosti i demokratije u procesu evropske integracije Republike Srbije“, u: Marko Simendić, *Demokratski otpori normalizaciji autoritarizma u Evropi*, Udruženje za političke nauke Srbije/Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2017, str. 257–272.

демократизације донекле супротан стагнацији, стабилности и инерцији у било ком погледу.⁶⁸¹

Другим речима, у стабилнократским околностима које су обележиле простор Западног Балкана током друге деценије 21. века, бележен је и мањак одлучности ЕУ да такав простор било награди било санкционише, што је имало за последицу и једну врсту политичко-економске инерције и технократизацију процеса као вид легитимизујућег, али упитно подстицајног феномена.⁶⁸² Ипак, изненадне промене изазване нападом на Украјину и реакцијом Европске уније измениле су политику проширења, која поново постаје геополитичко средство за очување или унапређење стабилности континента, као што је то био и раније случај. То уосталом показује и последња, пролећна анализа за 2023. за потребе Европског парламента, где се наводи да у оквиру „геополитичког мандата“ Европске комисије убрзавање проширења Уније представља важну тему за остварење стратешког приоритета „Снажнија Европа у свету“.⁶⁸³ Потпредседник Европске комисије Жозеп Борел потврдио је током мајског састанка шефова дипломатија Уније и Западног Балкана да динамика односа са Украјином утиче на југоисток, те да је дошло „време да се убрзају реформе и спреме друштва за приступање“ додајући да се ради о „јединственој прилици која треба да се искористи“, док је министар спољних послова Ивица Дачић, између осталог, поделио „пријатну изненађеност“ тиме што су „готово сви министри из земаља Уније позитивно говорили о потреби да западнобалканске државе што пре, са конкретним роковима, приступе Унији“.⁶⁸⁴

⁶⁸¹ Детаљније у: Nicholas Smith, Nina Marković Khaze and Maja Kovačević, “The EU’s stability-democracy dilemma in the context of the problematic accession of the Western Balkan states”, *Ibid*.

⁶⁸² Детаљније на ову тему у: Spasimir Domaradzki and Ivana Radić Milosavljević, “Between Populism and Technocracy: How National Executives in Bulgaria and Serbia Manipulate EU Rule of Law Conditionality?”, *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 17, No. 2, 2021, pp. 281–303.

⁶⁸³ European Parliament, *The six policy priorities of the von der Leyen Commission (State of play)*, EP, 2023. Available from: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/745698/EPRS_IDA\(2023\)745698_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/745698/EPRS_IDA(2023)745698_EN.pdf), (Accessed 10 May 2023).

⁶⁸⁴ Euronews Србија, *Borelj: Bliski odnosi s Moskvom nisu kompatibilni s priključenjem EU; Dačić: Srbija nije vrednosno neutralna*, Euronews Србија, 2023. Dostupno na:

Ка променама гласања у домену политике проширења

Доношење спољнополитичких одлука на нивоу Европске уније значајно је отежано правилима гласања која подразумевају једногласност, што све учесталије представља тачку раздора међу чланицама. Иако је Лисабонским споразумом проширена могућност гласања путем квалификоване већине (КВ), у областима од националног интереса попут заједничке спољне и безбедносне политике (и безбедносно-одбрамбеног домена),⁶⁸⁵ правосуђа и миграција предвиђа се одлучивање кроз посебни законодавни поступак и једногласност, премда су предвиђена и одступања у неким од тих домена за случај да чланице тако желе.⁶⁸⁶ Према члану 16. ст. 4 Уговора о Европској унији, квалификовану већину чини најмање 55% чланова Савета, тј. најмање 15 представника држава чланица, које чине барем 65% становништва Уније, при чему блокирајућу мањину сачињава барем четири представника држава у Савету.⁶⁸⁷

Кроз тзв. премошћујуће одредбе (клаузуле *пасарела*) могућ је прелазак са једногласног на квалификовано већинско гласање у одређеном броју политика, с тим да је покретање те одредбе условљено једногласном одлуком Савета или Европског савета.⁶⁸⁸ У том погледу, под условом да се постигне сагласност свих чланица, већ је могуће начинити кораке у том правцу који би могли да се одразе и на политику проширења.⁶⁸⁹ Наиме,

<https://www.euronews.rs/srbija/politika/88192/borelj-bliski-odnosi-s-moskvom-nisu-kompatibilni-s-prikljucenjem-eu-dacic-srbija-nije-vrednosno-neutralna/vest>, (Pristupljeno 23. maja 2023).

⁶⁸⁵ EUR-lex, *Glossary: Unanimity*, EUR-Lex, Brussels, 2023. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/unanimity.html>, (Accessed 23 May 2023).

⁶⁸⁶ „Ugovor o Evropskoj uniji“, *Službeni list Evropske unije*, br. C 202/13, Brisel, 2016, str. 41–43.

⁶⁸⁷ *Ibid.*, str. 24.

⁶⁸⁸ *Ibid.*, str. 41–43.

⁶⁸⁹ Напомена: Једногласност у политици проширења предвиђена је Уговором када се одлучује о пријему нове чланице, јер се с пријемом ради и о измени оснивачког уговора. Решење би могло да буде у даљем поједностављивању процедуре преговора, што у техничком смислу не захтева измену оснивачких уговора (нпр. кроз затварање кластера, а не поглавља, како би се смањио број одлука о затварању). Поред тога, уколико постоји могућност обрнуте квалификоване већине за санкционисање кандидата, требало би да може да постоји и за аспект подстицаја. Одлуке о отварању

члан 31. Уговора о Европској унији предвиђа могућност одлучивања путем квалификоване већине у доменима заједничке спољно-безбедносне политике у одређеним случајевима, премда се то не односи на политику проширења.⁶⁹⁰ Такође, како је споменуто и раније, уговорима је предвиђена и могућност конструктивног суздржавања, где чланице не би биле у обавези да примењују одлуку с којом се не слажу, али не би блокирале усвајање на наднационалном нивоу; међутим, ова врста одлучивања ретко се примењује у пракси (нпр. Кипар је искористио ту опцију 2008. приликом гласања о успостављању ЕУЛЕКС-а).^{691, 692} Док спољнополитичка питања и даље представљају изузетно важне симболе права на суверено национално одлучивање, неповољни међународни догађаји и изазови све више утичу на способност Уније да на њих адекватно, брзо и ефикасно одговори. У околностима геополитичке кризе без скоријег преседана, притисак да се на нивоу Уније ефикасније одлучује присутнији је него икада.

У документу из 2018. посвећеном ефикаснијем одлучивању у домену ЗСБП, у контексту политике проширења и (тада усвојене „кредибилне стратегије“ за приступање), Европска комисија аргументује потребу за изменама начина доношења одлука кроз гласање

и затварању кластера не мора да доноси Савет, већ може и Комисија уз предвиђање обрнуте квалификоване већине. За кључне одлуке (попут отварања или затварања преговора) разумљиво је да се захтева једногласност у Савету. Видети: EWB, *Tonino Picula presents recommendations concerning new EU strategy for enlargement*, European Western Balkans, Belgrade, 2022. Available from: <https://europeanwesternbalkans.com/2022/11/23/tonino-picula-presents-recommendations-concerning-new-eu-strategy-for-enlargement/> (Accessed 2 June 2023); Civil.ge, *European Parliament Adopts Resolution on New Enlargement Policy*, Civil.ge, 2022. Available from: <https://europeanwesternbalkans.com/2022/11/23/tonino-picula-presents-recommendations-concerning-new-eu-strategy-for-enlargement/> (Accessed 2 June 2023).

⁶⁹⁰ Ibid., str. 33–34.

⁶⁹¹ Andrew Duff, *Vote versus veto: the case for more Council democracy*, Friends of Europe, 2021. Available from: <https://www.friendsofeurope.org/insights/vote-versus-veto-the-case-for-more-council-democracy/>, (Accessed 20 May 2023).

⁶⁹² М. Ковачевић наводи да је у Савету настављено одлучивање путем једногласности, чак и у доменима где Уговори предвиђају могућност гласања квалификованом већином. Према: Маја Ковачевић, „Вишедимензионалност Савета Европске уније“, *Годишњак Факултета политичких наука*, 2009, vol. 3, бр. 3, 2009, стр. 510.

квалификованом већином.⁶⁹³ У том акту се наводи да правило једногласности омета постизање заједничког става Уније и њено међународно позиционирање, те да су измене потребне будући да „пре него што се прошири, ЕУ мора да ојача“,⁶⁹⁴ мислећи ту на унапређивање способности једноставнијег одлучивања пре приступања западнобалканских кандидата Унији. Док годинама није било практичних корака у правцу разматрања тих измена, па ни за убрзавање приступног процеса Србије и њених суседа, инвазија на Украјину исходувала је крупним променама у поимању спољно-безбедносне политике и с њима повезаних претњи.⁶⁹⁵

Како би се омогућило једноставније и ефикасније доношење одлука у појединим доменима, Европска унија је у претходним годинама већ начинила неке кораке у правцу учесталијег одлучивања путем гласања кроз квалификовану већину. Гласање на тај начин већ се спроводи у појединим аспектима врло осетљивих области, попут пореске политике, миграцијске политике, климатских планова итд.⁶⁹⁶ Та настојања су очигледна и у домену спољне и безбедносне политике. Примера ради, кроз формат Сталне структурисане сарадње квалификовано већинско гласање већ се користи у одбрамбеној политици, као манифестација могућности појачане сарадње заинтересованих држава чланица.⁶⁹⁷ Такође, по сличном принципу је успостављен и Европски инструмент за мировну помоћ, који има улогу у снабдевању Украјине оружјем у

⁶⁹³ European Commission, *A stronger global actor: a more efficient decision-making for EU Common Foreign and Security Policy*, EC, Brussels, 2018. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0647&from=EN>, (Accessed 20 May 2023).

⁶⁹⁴ Ibid.

⁶⁹⁵ На који начин је (де)политизовано веома важно питање реформи у контексту кризе сувереног дуга, погледати: Ивана Радић Милосављевић, „Криза као фактор политизације у Европској унији“, Ibid.

⁶⁹⁶ EU u Srbiji, *Program rada Komisije za 2019: ispunjavanje obećanja i pripreme za budućnost*, Europa.rs, Beograd, 2018. Dostupno na: <https://europa.rs/program-rada-komisije-za-2019-ispunjavanje-obecanja-i-pripreme-za-buducnost/>, (Pristupljeno 20. marta 2023).

⁶⁹⁷ Sven Biscop and Jo Coelmont, “Permanent Structured Cooperation in Defence: Building Effective European Armed Forces”, Bruges Political Research Papers / Cahiers de recherche politique de Bruges, No. 15/ 2010.

контексту рата у тој земљи.⁶⁹⁸ Другим речима, већ постоје бројни домени где се тај начин одлучивања појачано примењује, чему је барем делимично допринела и актуелна ратна криза. Будући да се бележи појачана секуритизација свих домена функционисања Уније, а посебно спољне, безбедносне и одбрамбене политике, за очекивати је да политика проширења може бити препозната као средство за унапређење сигурности, при чему одлучивање путем КВ може допринети ефикаснијим одлукама у том погледу.

Поред могућности које су већ уграђене у европске тековине, за гласање о спољно-безбедносним одлукама путем квалификоване већине постоји и значајна политичка подршка, како на националном тако и на наднационалном нивоу. У контексту недавно навршене Конференције о будућности Европе 2022. године, три најутицајније политичке личности Европске уније – немачки канцелар Олаф Шолц, француски председник Емануел Макрон и председница Европске комисије Урсула фон дер Лајен – званично су најавили могућност измене европских уговора и начина доношења одлука, између осталог и у правцу омогућавања већинског гласања уместо правила једногласности у доменима од појачаног националног интереса.⁶⁹⁹

Гласање квалификованом већином заговарају и поједине земље баш због „реактивирања“ политике проширења, која постаје геополитички релевантна за европску безбедносну и другу будућност. То се не односи само на новопрепознате кандидате за чланство из постсовјетске источне Европе, већ на западнобалканске земље које су годинама суочене са билатералним препрекама у погледу приступања Унији, што у околностима геостратешких тензија може изазвати сигурносне проблеме. Да ствари можда иду у том правцу доказује и последњи догађаји. У мају 2023. оформљена је „Група пријатеља гласања квалификованом већином у домену ЗСБП“, која се залаже за поједностављење процеса одлучивања имајући у виду велике међународне изазове, укључујући и инвазију на

⁶⁹⁸ Вјеће Европске уније, *Isporuka i zajednička nabava streljiva za Ukrajinu*, Consilium, Brisel, 2023. Dostupno na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7632-2023-INIT/hr/pdf>, (Pristupljeno 21. maja 2023).

⁶⁹⁹ FoNet, *Šolc: Moguća izmena Ugovora o EU*, Danas, Beograd, 2022. Dostupno na: <https://www.danas.rs/svet/solc-moguca-izmena-ugovora-o-eu/>, (Pristupljeno 20. marta 2023).

Украјину.⁷⁰⁰ Индикативно је да су иницијатори највеће и најутицајније државе чланице: Немачка, Француска, Италија и Шпанија, поред Финске, Словеније, Луксембурга, Белгије и Холандије.⁷⁰¹ Иако се ради о охрабрујућем процесу, чињеница да га тренутно подржава свега трећина чланица сведочи да његово усвајање у овој фази делује крајње неизвесно. Не само да се бројне државеprotиве иницијативама које би им смањиле утицај у домену заједничке спољне и безбедносне политике, већ поједине земље, нарочито оне мање, зазиру од могућег прегласавања од стране других. Међутим, имајући у виду да су иницијативу подржале најутицајније државе чланице, као и чињеницу да је разматрање таквих крупних измена потребно извесно време, прелазак на такав начин гласања можда је извеснији него што то неретко делује.

Квалификовано-већинско гласање у домену политике проширења не само да може да допринесе уношењу адекватније динамике у тај домен, већ може да исходује и повољнијом јавном перцепцијом европског присуства у регионима обухваћеним проширењем. То је посебно важно у околностима када су у тим истим подручјима већ годинама ангажовани и „трећи“ актери.⁷⁰² То је случај тим пре када се ти „трећи актери“ сматрају неком врстом стратешког ривала, као што је случај са Русијом, као у извесној мери и са Кином. У околностима када се одвија економско-политички сукоб између Европске уније и Русије (али и шири трговински спор између САД и Кине), утолико је важније да Унија буде у стању да неометано и релативно брзо доноси одлуке којима чува или унапређује своју стратешку улогу у регионима појачаног безбедносног ризика. То је свакако случај са политиком проширења, у оквиру које се кандидати за чланство добровољно подвргавају процесу реформисања политичких, правних и економских система ради могућности приступања једном од најпросперитетнијих подручја на свету. Једноставније одлучивање о

⁷⁰⁰ Federal Foreign Office of Germany, *Joint Statement of the Foreign Ministries on the Launch of the Group of Friends on Qualified Majority Voting in EU Common Foreign and Security Policy*, FFO, Berlin, 2023. Available from: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2595304>, (Accessed 20 May 2023).

⁷⁰¹ Ibid.

⁷⁰² Vladimir Vučković and Miloš Petrović, “Colliding Western Balkan Neighbors: Serbia and Montenegro in Post-Yugoslav Context – Identity and Interest Representation”, *Contemporary Southeastern Europe*, vol. 9, No. 2/2022, pp. 66–67.

различитим техничким корацима кандидата за чланство неопходно је како би се умањио утицај негативног феномена „национализације“ политике проширења, у оквиру којег су поједине чланице користиле своју позицију члана Уније да кандидате приморају на уступке који у неким ситуацијама нису имали директне везе са европским интеграцијама (као у случају Северне Македоније, иако се ради о кандидату који се убраја међу најспремније да преузме обавезе које проистичу из чланства). Такође, будући да Савет већ (може да) примењује гласање кроз квалификовану већину у доменима који спадају и у домен спољне политике (нпр. хуманитарне помоћи, миграција, азила, унутрашњих послова), разматрање да се таква могућност примени и на остале аспекте спољне политике није нелогично.⁷⁰³

Примена гласања путем квалификоване већине у политици проширења допринела би већој ефикасности, али и веродостојности Уније и њених активности у географски суседним регионима. То је утолико важније што је и политика проширења фактички проширена, и више не обухвата само Западни Балкан (и, формално, Турску). Кредибилност би била увећана на основу боље предвидивости одлука и корака, праведнијег уважавања постигнућа кандидата, али и тиме што би одлуке заиста одражавале већинско расположење земаља Уније (пре него резултате демонстрирања моћи појединих држава чланица према аспирантима за чланство). „Отимање“ процеса проширења од стране појединих чланица у актуелним геополитичким околностима треба перципирати као безбедносни ризик, по истој логици као што се од кандидата за чланство у таквим истим околностима очекује да буду што усклађенији са европским ставовима, политикама и нормама.

Немачки канцелар Шолц, у обраћању у Прагу 2022. године, истакао је снажну подршку пријему свих кандидата са Западног Балкана, као и нових источноевропских кандидата, у Европску унију.⁷⁰⁴ Ипак, проширење је повезао са квалификованим већинским гласањем, наводећи да:

⁷⁰³ Niklas Novák, *Qualified Majority Voting in EU Foreign Policy: Make It So*, Martens Centre Policy Brief, Brussels, 2021, p. 5.

⁷⁰⁴ Paul Taylor, *Scholz's post-national Europe*, Politico, 2023. Available from: <https://www.politico.eu/article/germany-olaf-scholz-post-national-europe-enlargement/>, (Accessed 10 May 2023).

*Ми морамо да начинито и Унију погодном за проширење...Тамо где је данас неопходна једногласност, ризик да свака појединачна земља користи вето и спречава све друге да напредују расте са сваком додатном државом чланицом. Ко верује у нешто друго, пориче европску реалност.*⁷⁰⁵

Имајући у виду наведено, остаје да се види да ли ће проширење Уније да постане једно од области за шире коришћење метода квалификовано-већинског гласања, било да се то ради како би се омогућило приступање и заобилажење могућности билатералних блокада, било да је то зарад припрема Европске уније за функционисање у још ширем саставу, из нужности да се приступни процес напokon учини видљивијим, или из свих споменутих разлога. Како је јасно да у околностима великог броја чланица домени попут политике проширења барем делимично јесу последица билатералних несугласица, смислена је претпоставка да би се тај стари, а веома присутан проблем само додатно искомпликовао пријемом нових чланица. Док аспект геополитичке ургентности утиче на преформулисање и измене бројних домена европских политика, а нарочито политике проширења, делује да се у Европској унији аспект гласања квалификованом већином у том домену разматра озбиљније него икада раније. Међутим, ма какав био исход и временски след потенцијалних измена, важно је имати у виду да у околностима безбедносне, политичке и економске кризе без скоријег преседана политика проширења буде препозната као начин за унапређење европског стратешког интереса, пре него као извор нестабилности и додатних тензија. У околностима када је и политика проширења „проширена“, од Европске уније се очекује да најпре према Србији и њеним суседима, као старим „солунским кандидатима“, покаже да је у стању да ефикасније одлучује и стратешки дејствује, тим пре што је то све важније и за њену властиту безбедност. Напослетку, више се ни не ради „само“ о Западном Балкану, већ и о новом, „бриселском обећању“ десетинама милиона источних Европљана који од ЕУ очекују исти крајњи политички исход – чланство.

⁷⁰⁵ Ibid.

Преплитање изазова: косовски спор, рат у Украјини и европске интеграције Србије

Неповољна ситуација у вези са Косовом и Метохијом представља спецификум приступног процеса Србије, што је евидентно кроз читав процес европских интеграција.⁷⁰⁶ Као што је ближе појашњено у претходним поглављима,⁷⁰⁷ Европска унија је званично препозната као модератор у дијалогу између Београда и Приштине 2010. године (резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација),⁷⁰⁸ при чему је европско посредовање перципирано са стране Владе као статусно неутрално.⁷⁰⁹ „Креативна двосмисленост“⁷¹⁰ тог процеса омогућила је постизање великог броја споразума између две стране (који су великим делом били технички, а у извесној мери и високополитички),⁷¹¹ а

⁷⁰⁶ Маја Ковачевић, *Европска диференцирана унија*, Ibid., стр. 139.

⁷⁰⁷ Видети одељак: „Србија у немирним водама условљавања: од потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању до почетка преговора о приступању Европској унији“.

⁷⁰⁸ United Nations, *Adopting Consensus Resolution, General Assembly Acknowledges World Court Opinion on Kosovo, Welcomes European Union Readiness to Facilitate Process of Dialogue*, UN General Assembly, New York, 2010. Available from: <https://press.un.org/en/2010/ga10980.doc.htm>, (Accessed 10 March 2023).

⁷⁰⁹ Ibid. Такође: видети поглавље „Укључивање СРЈ у Процес стабилизације и придруживања: До Солуна сто проблема...“. Аутори наводе да улога Европске уније варира између фактичке подршке осамостаљењу Косова (као резултат чињенице да већина чланица признаје самопроглашену независност) и статусне неутралности (која представља и одраз тога што пет чланица не признаје тај једнострано чин).

⁷¹⁰ „Креативна вишесмисленост“ представља преговарачку стратегију која се често користи у мировним преговорима за ситуације када се вишесмисленост уграђује у документа како би се превазишли застоји у процесу. Упркос позитивним странама, њена употреба често пребацује терет преговарачког процеса на аспект примене, тј. имплементације, што представља додатни изазов у околностима када се ствари могу другачије тумачити. То је случај и у дијалогу између Београда и Приштине. Према: Minja Salie Odai, *The Impact of Creative Ambiguity – A Case Study of the Aftermath of the Kosovo-Serbia Brussels Agreement 2013*, Malmö University, 2020.

⁷¹¹ Листа споразума доступна је овде: Канцеларија за Косово и Метохију, *Преговарачки процес са Приштином*, Влада Републике Србије, Београд, 2023. Доступно на: <https://www.kim.gov.rs/pregovaracki-proces.php>, (Приступљено 20. маја 2023).

конструктивност Београда вреднована је у свим важним корацима на европском путу, од препознавања званичне кандидатуре за чланство⁷¹² до отварања и тока приступних преговора.⁷¹³ Такође је већ појашњено и да је учешће у „бриселском дијалогу“ настављено и након промене власти у Србији (оформљених око Српске напредне странке), имајући у виду да је стратешки приоритет приступања Европској унији остао непромењен.

У преговарачки оквир са Европском унијом укључен је аспект нормализације односа између Београда и Приштине и препозната улога Брисела као ауторитета у том процесу, као суштински важном за исход европских интеграција Србије.⁷¹⁴ Нарочито је подвучена обавеза постизања правно обавезујућег споразума у том контексту, и то до окончања приступних преговора са Београдом.⁷¹⁵ Међутим, у пракси је остављен дискрециони простор европским посредницима да „у ходу“ процене који би кораци били сматрани довољним у том смислу, као и чиме конкретно би требало на крају да исходују тако да однос буде сматран „нормализованим“, односно, шта правно обавезујући споразум треба на крају да „испоручи“.⁷¹⁶ Недореченост концепта „нормализације“ и даље обележава процес дијалога између две стране; док Београду то пружа простор за више технички ангажман који оставља по страни статусна питања, Приштина га тумачи као пут ка некој врсти признања (иако њена сецесија током претходних 15 година није успела да задобије убедљиву подршку у међународној заједници којој су се одметнуте власти надале, па „чак“ ни на нивоу целе Европске уније).

⁷¹² EUR-Lex, *Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union*, European Commission, Brussels, 2011. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52011DC0668>, (Accessed 10 March 2023).

⁷¹³ Пун текст тог споразума доступан је на горенаведеној адреси. Ни десет година по његовом постизању, велики део споразума, који се првенствено тиче формирања заједнице општина са српском већином, није примењен од стране власти у Приштини, што је додатно актуелизовано споразумима из 2023. године.

⁷¹⁴ „Општа позиција Европске уније“ (преговарачки оквир), *Министарство за европске интеграције Републике Србије*, Ibid.

⁷¹⁵ Ibid.

⁷¹⁶ То је несумњиво и последица чињенице да у Европској унији не постоји консензус око политичко-правног статуса Косова и Метохије, које 22 чланице третирају као независну земљу, а пет као део Србије.

У заједничкој позицији за поглавље 35, у оквиру којег се прати дијалог две стране, наводи се сагласност да „процес приступања ЕУ и нормализације морају да теку паралелно и да се међусобно подупиру“, те да ће Београд „остати у потпуности посвећен наставку процеса нормализације и дијалогу са Приштином.“⁷¹⁷ Премда је у досадашњој пракси приступ Уније званично био статусно неутралан као последица чињенице да не признају све државе чланице косовску сецесију (што је у пракси омогућавало примену креативне вишесмислености, тј. имплементацију без обзира на разлике у погледу статусних питања), питање је у којој мери ће то бити настављено у светлу нове европске геополитичке кризе. Наиме, појачано укључивање САД као неформалног гаранта спровођења дијалога⁷¹⁸ (а уједно главног међународног промотера тзв. независног Косова), као део шире међународне трансатлантске координације у оквиру украјинског рата, може исходovati и занемаривањем статусне неутралности дијалога, упркос чињеници да око петине чланица Уније већ 15 година не признаје једностране акте Приштине.

То показују и изјаве из Министарства спољних послова Републике Србије које наводе да се Немачка од 2022. придружила Сједињеним Америчким Државама у напуштању принципа конструктивне двосмислености, што је неповољно по Београд.⁷¹⁹ Поред чињенице да је у Немачкој власт промењена окупљањем око социјалдемократа, разлоге за промену треба тражити и у измењеном безбедносном контексту на континенту. У прилог томе говори и претходна посета канцелара Шолца Београду у којем је међусобно признање споменуто као предуслов за приступање Унији, на шта је председник Србије узвратио да то никада

⁷¹⁷ „Заједничка позиција Европске уније: Поглавље 35 – Остала питања“, AD 12/15, CONF-RS 1, Брисел, 2015.

⁷¹⁸ Edward Joseph, *Kosovo Has a Deal – if the West Can Save It*, Foreign Policy, 2023. Available from: <https://foreignpolicy.com/2023/03/22/kosovo-serbia-deal-europe-united-states-ohrid/>, (Accessed 30 March 2023).

⁷¹⁹ Министарство спољних послова, *Старовић: Београд треба да остане посвећен Бриселском дијалогу*, Београд, 2022. Доступно на: <https://www.mfa.gov.rs/mediji/saopstenja/starovic-beograd-treba-da-ostane-posvecen-briselskom-dijalogu>, (Приступљено 28. фебруара 2023).

није наведено као услов од стране Европске уније.⁷²⁰ Тиме је заправо скренута пажња на чињеницу да постоји неподударност између изреченог немачког става и става саме Европске уније, чијих пет од двадесет седам чланица не признаје једнострано проглашену независност Приштине, чиме се онемогућује постизање јединственог става у Бриселу о питању тзв. независности КиМ. Унутаревропска несагласност омогућила је досадашњи формално статусно-неутрални ангажман Брисела, али промена таквог формата под притиском појединих чланица могла би да прерасте у крупан политички проблем за Београд. Да се поједине чланице, које не признају сецесију, налазе под политичким притиском показује и априлско гласање (2023) поводом апликације Приштине за чланство у Савету Европе које је добило подршку већине у Комитету министара те организације, при чему су Грчка и Словачка биле уздржане (док су Шпанија, Румунија и Кипар гласале против).⁷²¹

Позитивна одлука Савета Европе о апликацији Приштине представља преседан у историји те организације у смислу да није имала подршку свих земаља,⁷²² будући да је 13 чланица било против или уздржано (а 33 „за“), поред чињенице да је прихваћен захтев територије чији је политички статус предмет спорења, уз противљење матичне државе.⁷²³ Међутим, иако је процедури учлањења у Савет Европе дата подршка и тај процес сада неумитно тече, априлско гласање показало је и да се барем четири чланице Уније децидно противе међународним интеграцијама Приштине, док додатне две чланице ЕУ имају флексибилнији став, који не треба изједначавати са подршком сецесионистима будући да та

⁷²¹ Против разматрања апликације Приштине гласала је и Мађарска (иако признаје једнострану сецесију), несумњиво због мађарско-српског стратешког партнерства и блиских политичких веза. Видети: Euronews Srbija, *Kako je ko glasao u Savetu Evrope: Crna Gora i Severna Makedonija podržale Kosovo, Mađarska i Rumunija protiv*, Euronews Srbija, 2023. Dostupno na: <https://www.euronews.rs/srbija/politika/85384/kako-je-ko-glasao-u-savetu-evrope-crna-gora-i-severna-makedonija-podrzale-kosovo-madarska-i-rumunija-protiv/vest>, (Pristupljeno 24. maja 2023).

⁷²² Council of Europe, *Participation of Non-member States*, CoE, Strassbourg, 2023. Available from: <https://www.coe.int/en/web/conventions/participation-of-non-member-states>, (Accessed 20 May 2023).

⁷²³ Euronews Srbija, *Kako je ko glasao u Savetu Evrope: Crna Gora i Severna Makedonija podržale Kosovo, Mađarska i Rumunija protiv*, *ibid*.

подршка није јасно исказана приликом недавног гласања. Поред тога, крајњи исход остварења учлањења у ту организацију (након вишегодишње процедуре) садржи и услове који морају да буду задовољени, међу које се, по мишљењу појединих локалних аналитичара, убраја и формирање Заједнице српских општина, иако за то не делује да постоји довољна спремност у Приштини.⁷²⁴

Премда не би било исправно процесу бриселског дијалога приписати доминантну кривицу за недовољну демократску компатибилност Србије са критеријумима чланства у Унији, несумњиво се ради о *par excellence* политичком питању које се изузетно одражава на европски пут земље, а које је добило на додатној (безбедносној) тежини у контексту инвазије на Украјину. У прилог тој тези говори и убрзање процеса нормализације између Београда и Приштине који је исходовао постизањем договора у првим месецима 2023. године, а чији су постулати укључени у преговарачки оквир Србије са Европском унијом. Ради се о споразуму о путу нормализације односа, постигнутом у фебруару у Бриселу, и имплементационом анексу договореном у Охриду у марту 2023. године.⁷²⁵ У оквиру имплементационог анекса је у неколико аспеката појачана посредничка улога Европске уније, нпр. у погледу оснивања Заједничког одбора за праћење којим председавају европске дипломате, организовању донаторске конференције итд.⁷²⁶ Преузимање веће одговорности Европске уније за појединачне исходе дијалога представља

⁷²⁴ Kosovo-online, *Ljuši: Savet Evrope Kosovu otvara vrata uz uslove, jedan od njih formiranje ZSO*, Kosovo-online, 2023. Dostupno na: <https://www.kosovo-online.com/vesti/politika/ljusi-savet-evrope-kosovu-otvara-vrata-uz-uslove-jedan-od-njih-formiranje-zso-24-4>, (Pristupljeno 24. maja 2023).

⁷²⁵ EEAS, *Belgrade–Pristina Dialogue: EU Proposal – Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia*, European Union External Action Service, 2023. Available from: https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-eu-proposal-agreement-path-normalisation-between-kosovo-and-serbia_en, (Accessed 20 May 2023); EEAS, *Belgrade–Pristina Dialogue: Press remarks by High Representative Josep Borrell after the Ohrid Meeting with President Vučić and Prime Minister Kurti*, European Union External Action Service, 2023. Available from: https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-press-remarks-high-representative-josep-borrell-after-ohrid-meeting_en, (Accessed 20 May 2023).

⁷²⁶ „Анекс за имплементацију Споразума о путу нормализације између Косова* и Србије“, преузет са: <https://www.kim.gov.rs/doc/pregovaracki-proces/Aneks%20sa%20hrida%202023.pdf>, (Pristupljeno 23. maja 2023).

повољан аспект, будући да уважава мултилатералну природу тог процеса у пракси. С друге стране, она представља одраз жеље Уније да осигура ненарушавање своје безбедности на јужним границама.

Другим речима, домен нормализовања односа између Београда и Приштине постао је додатно „секуритизован“. Према том приступу, како би нека политичка питања попримила безбедносни карактер, нужно је да се на високом нивоу препознају као могућа претња или забринутост. Према Олеу Вејверу (*Ole Wæver*), велика је улога наратива у аргументацији активности које се предузимају у оквиру процеса секуритизације појединих политичких домена.⁷²⁷ У том светлу треба посматрати обраћање Високог представника Европске уније за спољну политику и безбедност, који је поводом постизања договора о имплементационом анексу изјавио да „дијалог мора бити посматран у актуелном ширем геополитичком контексту, као важан инструмент у очувању мира и стабилности у ширем региону Западног Балкана.“^{728, 729} Високи представник је тако дијалог „урадио“, тј. сместио у шири сигурносни оквир. Однос између Београда и Приштине, који је у току 2022. године био обележен изузетним напетостима, прерастао је у део сигурносних забринутости Европске уније, која убрзање тог процеса посматра у контексту умањивања претње од могуће регионалне (али и властите) дестабилизације. У околностима рата на европским границама, додатна нестабилност се перципира не само микро-регионално, већ и са становишта ширих, паневропских импликација. Део тих забринутости представља и перцепција појединих европских земаља да Русија може да утиче на дестабилизацију региона продубљивањем косовске кризе,

⁷²⁷ Ole Waever, “Securitization and Desecuritization”, in Ronnie Lipschutz (ed.), *On Security*, Columbia University Press, New York, 1995, pp. 46–86.

⁷²⁸ EEAS, *Belgrade–Pristina Dialogue: Press remarks by High Representative Josep Borrell after the Ohrid Meeting with President Vučić and Prime Minister Kurti*, Ibid.

⁷²⁹ ВП Борелј је том приликом изјавио и да се од Приштине очекује да „одмах формира Заједницу српских општина на северу“, што није учињено ни више месеци касније (поред тога што ЗСО не би ни требало да буде ограничена само на север КиМ, што уноси додатну конфузију). Према: Танјуг, *Borelj: U aneksu jasno napisana obaveza Prištine da odmah napravi ZSO*, Euronews Srbija, 2023. Dostupno na: <https://www.euronews.rs/srbija/politika/81693/borelj-u-aneksu-jasno-napisana-obaveza-pristine-da-odmah-napravi-zso/vest>, (Pristupljeno 15. aprila 2023).

настојећи да се пажња Брисела скрене са ратишта у Украјини на (пословишно нестабилни) европски југоисток.⁷³⁰ За Европску унију, чија моћ почива првенствено на економској снази и нормативном утицају, а веома ограничено на војно-одбрамбеним способностима, умањивање потенцијала за нестабилност кроз дипломатске иницијативе представља логичан и адекватно темпиран корак.

Ескалација сукоба у таквим околностима представљала би вишеструки безбедносни ризик који Европска унија настоји да предупреди, ма колико сами актери оклевали да убрзано приступе постављању односа на одрживе основе. Санкције у погледу неиспуњавања договорених одредби су утолико озбиљније: према речима Жозепа Борелја, уколико се споразуми не спроведу, Београд (и/или Приштина) „напуштају европски пут“.⁷³¹ Могућност тако радикалне последице представља одраз кризне геополитичке ситуације, у оквиру које ЕУ настоји да елиминише додатне безбедносне ризике у околностима економског, дипломатског, политичког и другог ратовања (или у најмању руку, бојкотовања) Русије. Страна која се опире спровођењу одредби засновних на француско-немачком плану⁷³² није само у ризику да постане третирана као регионални дестабилизатор, већ и као непријатељ Уније у контексту најозбиљније европске стратешке кризе у последњих више деценија. Постизање наведених споразума поједини аутори у Немачкој посматрају у контексту омогућавања мање спољнополитичке зависности Србије од Русије, пре него учвршћивања тзв. независности КиМ у погледу приступања међународним телима, попут Уједињених нација.^{733, 734} Руковођење процесом нормализације од стране

⁷³⁰ Paolo Magri, "Introduction", in Giorgio Fruscione (ed.), *Europe and Russia on the Balkan Front. Geopolitics and Diplomacy in the EU's Backyard*, Ledizioni LediPublishing, Milan, 2023, pp. 8–9.

⁷³¹ Beta, *EU sa Srbijom i Kosovom kreće u sprovođenje dogovora iz Ohrida*, N1, Beograd, 2023. Dostupno na: <https://n1info.rs/vesti/eu-sa-srbijom-i-kosovom-krece-u-sprovodjenje-dogovora-iz-ohrida/>, (Pristupljeno 19. maja 2023).

⁷³² Marina Vulović, *The Normalisation of Relations between Kosovo and Serbia*, SWP, Berlin, 2023. Available from: <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2023C17/>, (Accessed 20 May 2023).

⁷³³ Marina Vulović, *Western Balkan Foreign and Security Ties with External Actors*, SWP, 2023. Available from: <https://www.swp-berlin.org/publikation/western-balkan-foreign-and-security-ties-with-external-actors>, (Accessed 20 May 2023).

⁷³⁴ Специјални изасланик САД за Западни Балкан Габријел Ескобар, у контексту постигнутих споразума, изјавио је да се њихова намера не огледа у признању, већ у

Европске уније, поред тога што је засновано на ранијим споразумима и представља део преговарачког процеса Србије, попримило је дозу ургентности, посебно имајући у виду врло слабе изгледе да се рат у Украјини у скорије време заврши. Рат у којем Европска унија први пут у својој историји финансира и набавку наоружања за нападнуту земљу (коју је у међувремену уврстила у агенду проширења), схвата се и третира као напад на најближег партнера и, такође, као велики безбедносни ризик за Брисел и друге европске престонице, те се у складу с тим и други безбедносни аспекти другачије перципирају него пре 2022. године.

Тињање мањих сукоба на периферији стратешког превирања на континенту је недопустиво за Европску унију као регионалну силу. Традиционална улога Брисела као мировног актера, у одсуству пресудног утицаја на ток рата у Украјини, постаје видљива на маргинама, у спору нижег интензитета између Београда и Приштине. Циљ који оправдава средства огледа се у подстицању процеса нормализације односа између две стране, кроз врло директно и децидно политичко условљавање које подразумева и могућност оштрог санкционисања. Из европске визуре, не само да „нормализација“ садржи потенцијал да допринесе отклањању безбедносних ризика за Унију и стабилизује традиционално турбулентно подручје, већ и да пружи додатни легитимитет Европској унији као мировном актеру. Подвлачење репутације Уније као мирољубиве силе у служби је очувања/унапређења њеног специфичног утицаја у међународним оквирима, који се не остварује средствима војно-безбедносне принуде, већ кроз колоплет економских, нормативних, дипломатских, политичких и других елемената. Завршетак решавања једног европског спора кроз не-војне инструменте послало би међународну поруку о штетности ратовања у јеку велике кризе и омогућило Унији да се фокусира на подршку Украјини, кроз мере које су великим делом такође не-војне природе. Другим речима, постигнућа у погледу исхода дијалога Београда и Приштине послужила би унапређењу безбедности, „европског“ начина решавања спорова и ограничила би

нормализацији. Према: Beta, *Eskobar: Dogovor Srbije i Kosova pravno obavezujuć, ne treba se fokusirati na potpisivanje*, 021.rs, Novi Sad, 2023. Dostupno na: <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/335205/Eskobar-Dogovor-Srbije-i-Kosova-pravno-obavezujuc-ne-treba-se-fokusirati-na-potpisivanje.html>, (Pristupljeno 20. maja 2023).

могућност актерима, попут Русије, да кроз дестабилизацију региона или неку врсту диверзије утичу на подршку Европске уније Украјини.

Док је та намера Уније прилично јасна, оно што остаје неизвесно јесте аспект примене, премда се по званичном наративу државних званичника, након постизања споразума из 2023. године, може наслутити изванредан ниво оптимизма да до краја године приступни преговори могу да буду настављени, иако је то условљено и одређеним помацима у усклађивању са ЗСБП.⁷³⁵ Специјални изасланик САД за Западни Балкан Габријел Ескобар изјавио је у мају 2023. да „не види разлог“ да се договор око преосталих питања у контексту споразума из Охрида не реализује до краја лета 2023.⁷³⁶

Година 2023. као потенцијално важна у европским интеграцијама

Десет година након препоруке Европског савета да се отворе приступни преговори са Србијом као резултат, између осталог, и постизања „првог Бриселског споразума“, није искључено да се ради о кључној години за европске интеграције Београда, које су, поред недовољно развијеним демократским учинцима, обележене и високополитичким изазовима. Истини за вољу, ни претходни споразуми који су били значајни за европски пут Србије нису исходovali потпуном применом. Ту се нарочито издваја фундаментално питање за српски део локалног становништва које се тиче формирања заједнице општина са српском већином, што наилази на велике и дугогодишње отпоре у Приштини, упркос томе што ју је та страна преузела као правну обавезу. Међутим, укључивање тог аспекта у оно што је договорено 2023. године говори у прилог чињеници да се приближило

⁷³⁵ Према: EWB, *Vučić i Žiofre o nastavku evropskih integracija Srbije*, European Western Balkans, Beograd, 2023. Dostupno na: <https://europeanwesternbalkans.rs/vucic-i-ziofre-o-nastavku-evropskih-integracija-srbije/>, (Pristupljeno 20. maja 2023). Имајући у виду да се спомиње нада о промени мишљења држава чланица у погледу отварања дуго спремног кластера 3 до краја 2023, поред конструктивности у погледу дијалога са Приштином, могуће је очекивати и почетак јачег усклађивања са ЗСБП, будући да тај аспект постаје додатни елемент блокаде у приступном процесу.

⁷³⁶ RSE, *Escobar očekuje do kraja ljeta primjenu dogovora o normalizaciji odnosa Srbije i Kosova*, Radio Slobodna Evropa, 2023. Dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/escobar-dijalog-kosovo-srbija/32421282.html>, (Pristupljeno 20. maja 2023).

време за испуњавање договореног и подизања дијалога у наредну фазу процеса нормализације.

„Тајминг“ не само да је одговарајући у погледу ургентности коју намеће геополитика, већ и са становишта консолидације и стабилности локалних институција, које су формиране релативно недавно, на основу значајне јавне подршке исказане на последњим парламентарним изборима. Актуелне руководеће структуре у Приштини формиране су 2021. године уз подршку 67 од 120 посланика.⁷³⁷ Влада Србије образована је 2022. уз подршку 157 од 250 посланика, а председник Србије је реизабран уз подршку готово 59% изашлих бирача.^{738, 739} Међутим, да се ради и о временски ограниченом оквиру за убрзавање дијалога сведоче и барем три егзогене политичке чињенице:

- (1) Изборни циклуси у две најутицајније државе чланице Европске уније недавно су завршени. На бази тог легитимитета, проистеклог из релативно актуелне подршке бирача, власти у Паризу и Берлину доносе и међународне одлуке, укључујући и оне које коренито мењају стање на континенту, као непосредна или посредна манифестација украјинске кризе.
 - a. У Немачкој су 2021. одржани први избори у „постмеркеловској ери“ на којима је СПД – Социјалдемократска партија Немачке – изашла као стожерни актер, уз образовање „семафорске владе“ са

⁷³⁷ Окосницу одметнутих институција управљања чини „Покрет за Самоопредељење“, као највећа политичка партија која је освојила око 50% гласова на последњим парламентарним изборима у том подручју. Према: Perparim Isufi and Xhorxhina Vami, *Kosovo Parliament Elects Albin Kurti as Prime Minister*, BIRN, 2021. Available from: <https://balkaninsight.com/2021/03/22/kosovo-parliament-elects-albin-kurti-as-prime-minister/>, (Accessed 20 May 2023).

⁷³⁸ Vlada Republike Srbije, *New government of Serbia elected*, Vlada RS, Beograd, 2022. Dostupno na: <https://www.srbija.gov.rs/vest/en/196033/new-government-of-serbia-elected.php>, (Pristupljeno 20. maja 2023).

⁷³⁹ Влада је формирана око највеће политичке партије – Српске напредне странке, у коалицији са Социјалистичком партијом Србије и мањим партијама. Председник Српске напредне странке на истовремено одржаним редовним председничким изборима реизабран је на ту функцију у првом кругу гласања. Према: Vlada Republike Srbije, *Vucic takes oath of office as President of Republic of Serbia*, Vlada RS, 2022. Dostupno na: <https://www.srbija.gov.rs/vest/en/189820/vucic-takes-oath-of-office-as-president-of-republic-of-serbia.php>, (Pristupljeno 20. maja 2023).

Слободном демократском партијом (ФДП) и Зеленима. Влада је оформљена свега пар месеци пре инвазије на Украјину. Руски напад је исходовао суштинским заокретом у немачкој спољно-безбедносној политици која се огледа у кованици “Zeitenwende” (смена епохе): напуштањем дотадашњег економског прагматизма у оквиру „источне политике“ (односа са Москвом); у спољнополитичком смислу у омогућавању велике војне, финансијске, инфраструктурне и друге помоћи у наоружању и подршци Украјини, као и признавању перспективе чланства, док је у унутрашњем погледу најављено улагање од више десетина милијарди евра за опремање немачке војске и усклађивање са захтевима Северноатлантске алијансе у погледу учешћа трошкова одбране.⁷⁴⁰

б. С друге стране, у Француској су у току 2022. године одржани председнички избори на којима је реизабран Емануел Макрон, док су парламентарни избори исходovali немогућношћу његове партије левог центра „Ренесанса“ да осигура апсолутну скупштинску већину, мада је влада око те странке на крају формирана под руководством Елизабет Борн.⁷⁴¹ Међутим, у контексту рата у Украјини и окончања дугогодишње државничке и међународне каријере Ангеле Меркел, делује да је француском председнику припало упражњено место дугогодишње немачке канцеларке у европској политици, барем у досадашњој фази кризе. Поред велике подршке за Украјину, која је договорена у координацији са Немачком и другим партнерима, председник Макрон настоји и да се покаже као посредник у комуникацији са Русијом. То је, између осталог, и последица чињенице да Москва Европску унију избегава

⁷⁴⁰ Nevena Zdravković, *Prepakivanje moći u Evropi: Rat u Ukrajini oslabio “osovinu” i dao vetar u leđa ambicijama Poljske i istočnih članica EU*, Euronews Srbija, 2022. Dostupno na: <https://www.euronews.rs/evropa/vesti/73769/prepakivanje-moci-u-evropi-rat-u-ukrajini-oslabio-osovinu-i-dao-vetar-u-leda-ambicijama-poljske-i-istocnih-clanica-eu/vest?fbclid=IwAR1uwnZk5VsB1x6IP4uVrMMl0FbyfBMgomAGMu7cp3n5gLekFiQNUmFoW1A>, (Pristupljeno 20. maja 2023).

⁷⁴¹ Connexion, *French politics: Why the hung parliament could be a big opportunity*, Connexion, 2023. Available from: <https://www.connexionfrance.com/article/Comment/Opinion/French-politics-Why-the-hung-parliament-could-be-a-big-opportunity>, (Accessed 10 February 2023).

да третира као паритетног актера (нарочито у контексту актуелног свеобухватног разлаза две стране), и радије прихвата комуникацију са државама чланицама (посебно са онима с којима постоји могућност евоцирања раније историјске сарадње).⁷⁴²

- (2) Избори за Европски парламент следе већ 2024. године. У контексту изузетно дубоких последица украјинске кризе на економију, друштво, политику и перцепцију безбедности европских грађана, делује да постоји свест о томе да дијалог између Београда и Приштине, као питање „нижег приоритета“ које је у појачаном фокусу, буде у што већој мери одстрањено као сигурносна брига и то у што краћем року. У прилог томе најбоље сведочи садржај имплементационог документа из 2023. који наводи и конкретне временске одреднице („хитно“, „одмах“, рок од 30 дана за успостављање Заједничког надзорног одбора (ЗНО), рок од 150 дана за успостављање инвестиционо-финансијског пакета помоћи у случају испуњавања одредби итд.).⁷⁴³ ЗНО је већ успостављен у складу с предвиђеним роком од стране представника три стране – Београда, Брисела и Приштине.⁷⁴⁴ Такође, омогућена је и измена мерила за поглавље 35 („остала питања“) због нових обавеза које проистичу из тих аката. Са становишта Европске уније делује да се ради о потенцијално пресудној години за постављање односа између Београда и Приштине на „нормализоване“ основе, тим пре што је као резултат геополитичких неприлика суштинска пажња Брисела у источном суседству, а одвлачење пажње

⁷⁴² Евоцирање „старе славе“ може се тумачити у контексту тежњи Русије да остане призната као регионална сила, као што је то био случај у прошлости. У том смислу, може се рећи да Русија у погледу одржавања високополитичког дијалога са Француском настоји да до извесне мере покаже историју континуитета руског утицаја у Европи, као што је то рецимо било у дугим периодима „европског концерта“, у сарадњи са силама попут Француске, упркос свим разликама које су и тада биле очигледне у погледу друштвено-политичког уређења, традиција итд.

⁷⁴³ „Анекс за имплементацију Споразума о путу нормализације између Косова* и Србије“, *Ibid.*

⁷⁴⁴ Ozon Press, *Zajednički odbor za praćenje sprovođenja Sporazuma u skladu sa ohridskim obavezama*, Ozon Press, 2023. Dostupno na: <https://www.ozonpress.net/politika/zajednicki-odbor-za-pracenje-sprovodjenja-sporazuma-u-skladu-sa-ohridskim-obavezama/>, (Pristupljeno 20. maja 2023).

с тог капиталног реметилачког питања Европска унија неће третирати као до сада. У том погледу, европске прилике и могућности за Западни Балкан (укључујући и Србију) морају бити процењиване имајући у виду претходно наведене ставке, где геополитика утиче на два основна начина: (а) секуритизацијом проблема у оквиру политике проширења, укључујући и дијалог између Београда и Приштине; (б) убрзавањем артикулисања европског одговора на те изазове, имајући у виду не само ургентност коју намеће геополитика већ и ороченост мандата европских институција.

- (3) Избори за председника Сједињених Америчких Држава се такође одржавају 2024. године. У околностима стратешке кризе значајно је појачана координација у спољно-безбедносним питањима између Европске уније и САД.⁷⁴⁵ То се види и на појединачном нивоу, где традиционално неутралне државе чланице, попут Шведске и Финске, подносе захтев за пријем у Северноатлантску алијансу, поред тога што се статус НАТО кандидата Грузије и Украјине надопуњује и препознавањем перспективе чланства у ЕУ. САД је поред Европске уније највећи пружалац финансијске, војне, политичке и друге подршке Украјини.⁷⁴⁶ Међутим, промене које би исходвале у сценарију победе некадашњег председника Доналда Трампа на изборима 2024. године могле би поново да доведу у питање опсег сарадње између трансатлантских партнера, и то у контексту озбиљне геостратешке кризе.⁷⁴⁷ У том смислу делује да Европска унија, као модератор дијалога између Београда и Приштине, свесна изазова који тренутно оптерећују

⁷⁴⁵ Специјални изасланик САД за Западни Балкан Габријел Ескобар пружа активну подршку представницима за спољну политику и безбедност (Жозеп Борел) и за дијалог (Мирослав Лајчак) у процесу нормализације којим руководи ЕУ. Синергијско деловање тројице дипломата забележено је и у Охриду у марту 2023. године у оквиру преговора о имплементационом анексу фебруарског договора из Брисела.

⁷⁴⁶ The White House, *FACT SHEET: One Year of Supporting Ukraine*, The White House, Washington, 2023. Available from: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/02/21/fact-sheet-one-year-of-supporting-ukraine/>, (Accessed 20 March 2023).

⁷⁴⁷ Miloš Petrović, "Political relations between Germany and the United States during the Trump presidency", in: Katarina Zakić and Birgül Demirtaş, *Europe in changes: the old continent at a new crossroads*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade/Faculty of Security Studies at the University of Belgrade, Belgrade, pp. 267–288.

међународне односе, као и оне који би могли да их у наредном периоду додатно отежају, настоји да у овој години, која је повољна из више споменутих разлога, Србију и остатак Западног Балкана ближе веже за себе и тиме елиминише могућност накнадне ескалације. Међутим, процес нормализације односа између Београда и Приштине остаје оптерећен вишесмисленостима, одлагањима, тензијама и мањком политичке воље, као резултат специфичног формата, еволуције и околности у којима се води. Имајући у виду амбивалентност и мањкаве резултате тог процеса, с једне стране, и чињеницу да је он уско повезан са европским интеграцијама, с друге стране, у наредном поглављу биће анализирани приступни преседани из историје политике проширења, чији поједини аспекти можда могу послужити разумевању начина како су територијална питања разматрана у прошлости, и разматрању да ли и у којој мери то може бити релевантно за Србију.

Разматрање приступних преседана из актуелне позиције Србије

У историји европских интеграција забележено је више случајева територијалних спорова, сваки са својим специфичностима у политичком, друштвеном, историјском и стратешком контексту. Статус Јужног Тирола дуго је представљао проблем у односима између италијанског и немачког дела становништва, као и званичних веза Италије са Аустријом,⁷⁴⁸ Северна Ирска деценијама је била поприште локалних и међудржавних сукоба, који су имали утицаја и на односе са Уједињеним Краљевством и са европским интеграцијама;⁷⁴⁹ подељеност Кипра већ пола века представља наизглед непремостиву препреку, како за уједињење острва тако и за развој веза између Атине, Анкаре и Брисела.⁷⁵⁰ Сврха овог

⁷⁴⁸ Jens Woelk, "South Tyrol is (not) Italy: A Special Case in a (De)federalizing system", *L'Europe en Formation*, Vol. 369, No. 3, 2013, pp. 126–137.

⁷⁴⁹ Philippe Cauvet, "To what extent has EU integration transformed the territorial conflict in Northern Ireland? A post-Brexit referendum re-assessment", *L'Union européenne à l'épreuve de ses territoires*, Vol. 94 No. 3/2020.

⁷⁵⁰ Videti: Kamil Sertoglu and Ilhan Ozturk, "Application of Cyprus to the European Union and the Cyprus Problem", *Emerging Markets Finance & Trade* Vol. 39, No. 6, 2003, pp. 54–70.

поглавља не огледа се у било каквом предлагању решења нити елемената из споменутих примера за специфичан случај Косова и Метохије. Првенствени циљ овог дела јесте да упути на чињеницу да су у историји европских интеграција процеси приступања реализовани чак и у околностима када су постојали територијални спорови, а да је њихово решавање остављано за каснији период. Премда у случају Кипра то у досадашњем току није допринело постизању решења за уједињење острва, то не значи да би ситуација била повољнија да Никозији није дозвољено да приступи Унији без претходног решења територијалног спора. Напротив; острво Кипар, а посебно Република Кипар, данас би вероватно била доста небезбедније место да је било условљавања да се територијални спорови реше до чина приступања. Приступањем Кипра Европска унија је интернализovala аспект територијалног спора, што тај пример чини посебно интересантним из аспекта европеизације.⁷⁵¹

Слична сигурносна аргументација односи се и на Северну Ирску, при чему Споразум из Белфаста представља позитиван пример утицаја европских интеграција на решавање изазова који је оптерећивао и међунационалне и међудржавне односе чланица. Оба примера представљају ситуације где је Европска заједница/унија дозволила приступање кандидата чије уставне одредбе (Ирска, Кипар) у пракси нису (биле) примењиве на целокупној територији, а данас се ради о високоразвијеним и демократски развијеним регионима од посебног значаја за Европску унију.⁷⁵² Другим речима, у случају споменутих процеса интеграција раскорак између *de iure* и *de facto* ситуације није коришћен као блокирајући аргумент у реализацији тог циља. Примарна хипотеза у овом делу гласи да омогућавање истовременог приступања Ирске и Уједињеног Краљевства, а три деценије касније и Кипра, није исходовало дубоким поремећајима функционисања Уније, већ је дугорочно допринело унапређењу европске безбедности у њеним истуреним

⁷⁵¹ George Kyris, "Europeanisation and Conflict Resolution: The Case of Cyprus", *IBEI WORKING PAPERS* 39, 2013, p. 6.

⁷⁵² Република Кипар је чланица Уније, а Северна Ирска то није, премда има привилеговане везе са остатком ирског острва. Према: Милош Петровић, Северноирски „заштитни механизам“ – европска полиса осигурања за Брежит, *Токови осигурања*, бр. 4, 2018, стр. 106–111.

географским подручјима и европеизацији и смиривању тензија на терену, без обзира на неподударност између правне и политичке ситуације.

Таквом исходу можда је допринело и политичко-медијско „урамљивање“ аспекта територијалног спора у контексту продубљивања европских интеграција. Из перспективе приступа „постављања агенде“ (*agenda setting*), ниво медијске пажње који се пружа одређеном питању директно се одражава на перцепцију важности коју јавност придаје тој теми.⁷⁵³ Другим речима, медији и политичари имају потенцијал да утичу на јавно мњење пласирањем или квалификовањем тема као мање или више релевантних, пожељних или непожељних. У том смислу је важна нека врста ширег консензуса око важности европских интеграција као механизма који служи не само економској и политичкој хармонизацији, већ и адресирању изазова попут територијалних спорова. Приступни процес Кипра било је изазовно условљавати додатним територијално-правним и политичким условима у околностима када се неретко истицао међу осталим кандидатима за чланство у погледу испуњавања критеријума, затварања преговарачких поглавља итд.⁷⁵⁴ И обратно: испуњавањем политичких, економских и институционалних критеријума Кипар је показивао јасно опредељење да приступи Унији, чак и у присуству територијалног спора.

Међутим, оно што представља дугогодишњи изазов у Србији јесте чињеница о амбивалентној перцепцији Европске уније и у политичкој, медијској, али и друштвеној сфери, као некога ко већ дуго времена истовремено „отима Косово“⁷⁵⁵ и угрожава национални идентитет,⁷⁵⁶ до тога да је, упркос свим проблемима, дијалог уз посредовање ЕУ прави пут

⁷⁵³ Monija Ivanković, “Daily newspapers and public opinion on the EU and Croatian integration process – an agenda setting perspective”, *Medijske studije*, Vol. 3, br. 5/2012, str. 19–33.

⁷⁵⁴ Jean-François Drevet, “Part 1: The European Union and the Cyprus Issue”, in: Jean-François Drevet and Andreas Theophanous, *Cyprus and the EU: Appraisal and Challenges*, CCEIA, p. 14.

⁷⁵⁵ B92, BLIN/DEPO/ma, *Vojislav Koštunica: Evropska unija Srbiji otima Kosovo*, Banjalukain, Banja Luka, 2010. Dostupno na: <https://banjalukain.com/clanak/17762/evropska-unija-srbiji-otima-kosovo>, (Pristupljeno 20. marta 2023).

⁷⁵⁶ ISAC, *Analiza narativa „Rusija treba da se umeša: Reakcija anti-zapadnih medija na sporazum Srbije i Kosova“*, ISAC, Beograd, 2023. Dostupno na: <https://www.isac-fund.org/lat/vesti/analiza-narativa-rusija-treba-da-se-umesa-reakcija-anti-zapadnih-medija-na-sporazum-srbije-i-kosova>, (Pristupljeno 31. marta 2023).

за проналажење решења између две стране,⁷⁵⁷ те да је чланство у Унији стратешки циљ земље.⁷⁵⁸ Анализирајући ситуацију да је аспект европских интеграција у Србији махом сведен на протоколарно и формално извештавање које често одражава политичку вољу, један од учесника недавног скупа у том домену, новинар Душан Гајић, навео је да „ако је политика заинтересована за Европу, онда ће тога бити и у медијима.“⁷⁵⁹ На трагу тога се може и констатовати да, у оној мери у којој постоји политичка заинтересованост за примену европских решења за територијални спор у Србији, у тој мери ће та воља бити и медијски заступљена. Међутим, намера овог поглавља није да се скрене пажња на некохерентну представу о Европској унији као крајњем исходишту и основном актеру у предлагању решења за спорове на Западном Балкану, са свим мањкавостима и парадоксима које то подразумева. Сврха јесте да се скрене пажња на чињеницу да су на Кипру европске интеграције посматране као жељено политичко исходиште, чему је значајно помогла чињеница да Унија није условљавала ту земљу решавањем вишедеценијског територијалног изазова, те је Никозија могла да се фокусира на правно-политичку и економску хармонизацију како би успешно окончала приступне преговоре. Према извештају Фридом Хауса, Кипар се према резултатима из домена политичких права и грађанских слобода, поред Португала, рангира најбоље у јужној Европи, чак и испред појединих западноевропских земаља.^{760, 761}

⁷⁵⁷ Политика, *Србија фокусирана на мир, стабилност и просперитет региона*, Политика, Београд, 2020. Доступно на: <https://www.politika.rs/scc/clanak/463131/Srbija-fokusirana-na-mir-stabilnost-i-prosperitet-regiona>, (Приступљено 12. марта 2023).

⁷⁵⁸ EWB, *Mišević sa Žiofreom: Članstvo Srbije u EU strateški cilj*, European Western Balkans, Београд, 2022. Доступно на: <https://europeanwesternbalkans.rs/miscovic-sa-ziofreom-clanstvo-srbije-u-eu-strateski-cilj/>, (Приступљено 20. марта 2023).

⁷⁵⁹ Euzatebe, „Medijski izazov – Evropska unija“, Euzatebe, Београд, 2021. Доступно на: <https://www.euzatebe.rs/rs/vesti/medijski-izazov-izvestavanje-o-eu-i-evropskim-integracijama>, (Приступљено 20. марта 2023).

⁷⁶⁰ Freedom House, *Freedom in the world 2022 – Cyprus*, FH, Washington, 2022. Available from: <https://freedomhouse.org/country/cyprus/freedom-world/2022>, (Accessed 20 May 2023); такође: Freedom House, *Global Freedom Status 2023*, FH, Washington, 2022. Available from: <https://freedomhouse.org/explore-the-map?type=fmw&year=2023>, (Accessed 20 May 2023).

⁷⁶¹ Међутим, политичко-правни и економски развој Кипра, као некадашње британске колоније, чини тај пример додатно специфичним спрам осталих „источних кандидата“, те аналогije морају да буду посматране крајње условно и у ограниченом обиму.

Та чињеница говори у прилог европским интеграцијама као чиниоцу у осигурању статуса Кипра као развијене европске демократије.

Премда је са нивоа Европске уније истицано да Србија не може да рачуна на пријем по кипарском моделу,⁷⁶² измењене геополитичке околности и недостатак суштинског напретка у правцу нормализације односа Београда и Приштине, у садејству са повећаном приоритетношћу проширења, можда чине кипарски преседан релевантнијим него што је то до 2022. године био случај – тим пре што су у политику проширења уврштена три нова аспиранта за чланство (који сви имају територијалне проблеме). Ово поглавље настоји да упути на чињеницу да онемогућавање европских интеграција на основу нерешених територијалних спорова нису (доследно) примењиване у прошлости, јер да то јесте био случај реализација приступних процеса тих кандидата можда не би ни била реализована (или би била реализована уз потенцијално велике изазове и одлагања). То не значи да је случај кипарског приступања пожељно ни препоручљиво решење, али, с обзиром на европеизацију Републике Кипар и доприноса европској безбедности, не треба ни да буде одбациван у концептуалном смислу. Секундарна хипотеза гласи да и кипарски и северноирски проблеми представљају специфичне ситуације које су у једном тренутку постале важне за ЕУ, као што то је случај и са дијалогом између Београда и Приштине као делом преговарачког процеса Србије. Иако је сваки контекст различит, тј. специфичан, приступањем два острва унапређени су европски безбедносни, политички, па имплицитно и економски интереси, и спречено да се ти простори „де-европеизују“. Имајући у виду утицај трећих актера на Западном Балкану, тај аргумент није безначајан, нарочито имајући у виду да европски континент пролази кроз нешто што наликује на Хладни рат.

У случају било каквих разматрања у правцу могуће делимичне или потпуније примене таквог модела, мора се имати у виду основна аргументација на европској страни: да јединствени случајеви понекад захтевају јединствена решења. Уколико се претпостави да је косовски

⁷⁶² Ивана Пејчић, *Интервју Иван Вејвода: Чланство у ЕУ је у нашим рукама*, Нови магазин, Београд, 2022. Доступно на: <https://novimagazin.rs/iz-nedeljnika-nm/275849-intervju-ivan-vejvoda-clanstvo-u-eu-je-u-nasim-rukama>, (Приступљено 12. марта 2023).

изазов јединствени изазов у контексту европског пута Србије, у таквим, специфичним ситуацијама, не треба *a priori* одбацивати ни разматрање јединствених решења, али уз ограду да јединствена природа такве ситуације мора да буде јасно препозната и аргументована, како не би креирала нове преседане. Премда међусобна поређења преседана представљају изван парадокс, јер је свака ситуација засебна у историјском, културолошком, друштвеном, економском, политичком и другом погледу, у овом делу се заправо не пореде саме друштвено-политичке и идентитетске ситуације, већ се указује на асиметрично поступање Европске уније у случају Србије. Имајући у виду промене које диктирају геополитичка превирања, у контексту ванредних корака у препознавању перспективе чланства источних суседа, ванредни кораци и у другим доменима политике проширења не треба да буду искључени, тим пре што досадашње активности нису исходовале одрживим резултатима. Утолико је, можда, и примереније присетити се споменутих острвских примера приступања како би се показало да оно што је до јуче било незамисливо, данас, под одређеним околностима и у одређеном облику, можда може послужити као инспирација за постизање обострано прихватљивих решења за Београд и Приштину, тим пре што се ради о изазову који је од регионалног значаја.

Приступање Кипра – допринос стабилизацији?

У тренутку када је Србији у контексту Солунског самита препозната перспектива чланства у Европској унији, парламент оближње Републике Кипар спроводио је припремне радње у оквиру процедуре ратификације приступног споразума те земље.⁷⁶³ Тиме је привођен крају процес који је отпочео 1990. године, када су власти у Никозији⁷⁶⁴ поднеле захтев за чланство у Европској унији. Европска комисија је још у свом мишљењу о

⁷⁶³ Споразум је ратификован неколико недеља након заседања Европског савета у Солуну, а Никозија је приступила Европској унији 1. маја 2004. године.

⁷⁶⁴ Под овим именом у контексту овог поглавља сматра се јужни део престонице који је под контролом грчке кипарске заједнице, будући да се северни део града такође сматра седиштем друге Владе, непризнате Републике Северни Кипар. Под термином „Кипар“ мисли се на међународно признату кипарску републику која је чланица Уједињених нација, Европске уније и других међународних организација.

кипарској апликацији за чланство (1993) препознала да „географски положај Кипра, дубоке везе које су током две хиљаде година ситуирале острво на самом извору европске културе и цивилизације, интензитет европског утицаја који је очит у заједничким вредностима са народом Кипра и у спровођењу културног, политичког, економског и друштвеног живота његових грађана, богатство контаката сваке врсте са Заједницом....све то чини Кипар, изван сваке сумње, делом европског идентитета и природе и потврђује његову мисију да постане део Заједнице“.⁷⁶⁵ Такође је истакнуто и да „приступни преговори могу да почну пре постизања политичког решења...ако напредак ка решењу није постигнут до тренутка отварања преговора, они треба да буду започети са Владом Републике Кипар као јединим ауторитетом признатим по међународном праву“.⁷⁶⁶

Имајући у виду наведено, од почетка приступног процеса Кипра постало је очито да се ради о земљи која у више аспеката представља посебан случај у контексту европских интеграција, и то из барем два разлога:

1. *Географска позиција земље.* Кипар је једно од највећих средоземних острва које се налази у западној Азији, тачније, на Блиском истоку, неколико десетина километара јужно од малоазијске обале Турске, западно од Сирије и Либана, северозападно од Израела и Палестине, северно од Египта и источно од Грчке.⁷⁶⁷ Док у друштвено-политичком, културолошком, економском, па и геостратешком смислу острво представља део европске цивилизације, у географском погледу то није случај. У том смислу, потенцирање „европске припадности“ Кипра, изнето у горепоменутом мишљењу Европске комисије, има за циљ да подвуче идентитетске сличности (вредности, историју, институционалне и друштвене везе), пре него разлику која се огледа у специфичној позицији те земље изван простора европског континента. Заправо, локација тог острва не представља повољну околност у контексту члана 49. Уговора о Европској унији, који наводи

⁷⁶⁵ High Commission of Cyprus in the UK, *Cyprus and the European Union*, HCC, London, 2023. Available from: <https://cyprusinuk.com/cyprus-and-the-eu/>, (Accessed 10 March 2023).

⁷⁶⁶ Ibid.

⁷⁶⁷ Nations online, *Cyprus*, NO, 2023. Available from: <https://www.nationsonline.org/oneworld/cyprus.htm>, (Accessed 10 March 2023).

да је могућност чланства у ЕУ предвиђена за европске земље. Да је географски критеријум већ примењиван као аргумент за одбијање апликације сведочи пример Марока, чији је захтев за чланство одбијен 1987. године под аргументом да се не ради о европској држави.⁷⁶⁸ Тај чин сведочи о произвољној примени географске одредбе, где се захтев једне афричке земље одбио, а апликација једне азијске државе уважила, не улазећи у чињеницу да у идентитетско-цивилизацијском смислу поређење између Марока и Кипра свакако није адекватно, као и да Кипар јесте део европске цивилизације (иако не и географије). Дакле, у правном смислу начињен је преседан прихватањем захтева за чланство земље која у географском погледу није део европског континента, као и потоњим даљим корацима на европском путу Кипра. Разлоге за такво поступање треба тражити како у билатералној подршци „старе чланице“ Грчке тако и у геополитичкој позицији Кипра којем је, као резултат дугогодишњег спора са Турском, искључена могућност приступања Северноатлантској алијанси због отпора Анкаре,⁷⁶⁹ те су европске интеграције у том смислу „амортизовале“ безбедносне бриге Уније у погледу те земље.

2. *Окрњени територијални интегритет Републике Кипар.* Већ готово 50 година острво је фактички подељено на северни, турски део, и јужни, грчки део. Такво стање настало је још 1974. као последица неуспелог преврата грчких националистичких снага из Никозије и Атине (у правцу уједињења Кипра са Грчком), и инвазијом од стране Анкаре која је уследила, укључујући више десетина хиљада војника који су заузели више од трећине територије острва.⁷⁷⁰ У миграцијама које су уследиле, десетине хиљада локалних Грка и Турака, под присилом и добровољно, преселило се ка подручјима где матична заједница чини већинско становништво, што је у пракси означило крах

⁷⁶⁸ Miloš Petrović, "European Union and Ukraine: The strategic partnership leading to (some)where?", *ibid.*, str. 86.

⁷⁶⁹ Ömer Taşpınar, *Cyprus and the NATO-EU Divide*, Brookings.edu, 2010. Available from: <https://www.brookings.edu/opinions/cyprus-and-the-nato-eu-divide/>, (Accessed 10 May 2023).

⁷⁷⁰ Glen Camp, "Greek-Turkish Conflict over Cyprus", *Political Science Quarterly*, Vol. 95, No. 1, 1980, pp. 43–70.

многогодишње мултиетничности на острву и стварање два махом хомогена подручја: грчког (под контролом Републике Кипар) и турског (под контролом кипарских Турака). Поделе се у међувремену продубљују – долази до једностраног проглашења независности тзв. Републике Северни Кипар (1983), коју је признала једино Анкара. Турска представља примарног, и заправо јединог, политичког, економског и хуманитарног партнера отцепљене територије.⁷⁷¹ У међувремену је покренуто више иницијатива намењених изналажењу решења за уједињење острва, али оне су имале врло ограничену подршку јавности и политичара, зависно од периода и стране у питању. Упоредо је отпочео процес приближавања Никозије Европској унији, најпре кроз акте техничко-економске сарадње, а потом и кроз политичко зближавање. Никозија је аплицирала за чланство 1990. године, примила позитивно мишљење Комисије о захтеву 1993. године и добила препоруку о отварању приступних преговора 1997. током заседања Европског савета у Луксембургу.⁷⁷² Преговори су отпочели 1998. године упркос противљењу и бојкоту од стране кипарских Турака.⁷⁷³

Резолуцијом 1250 Савета безбедности Уједињених нација, усвојеном 29. јуна 1999. године, генерални секретар Кофи Анан позван је да предводи процес дијалога између кипарских Грка (Републике Кипар) и кипарских Турака (тзв. Републике Северни Кипар) у правцу формирања уједињене кипарске републике.⁷⁷⁴ Упоредо су

⁷⁷¹ Скраћени историјски преглед развоја кипарског спора доступан је овде: Security Council Report, *Chronology of Events – Cyprus*, SCR, 2020. Available from: <https://www.securitycouncilreport.org/chronology/cyprus.php>, (Accessed 10 April 2023).

⁷⁷² Приступни преговори су том приликом препоручени и за Мађарску, Пољску, Чешку, Естонију и Словенију. Према: Archive of European Integration (AEI), *Luxembourg European Council 12–13 December 1997. Presidency conclusions*, University of Pittsburgh. Available from: <http://aei.pitt.edu/43332/>, (Accessed 10 April 2023).

⁷⁷³ Chatham House, *Cyprus: Storms in the Med blow towards Europe*, Chatham House. Available from: <https://www.chathamhouse.org/1998/02/cyprus-storms-med-blow-towards-europe>, (Accessed 10 April 2023).

⁷⁷⁴ "RESOLUTION 1250 (1999) Adopted by the Security Council at its 4018th meeting, on 29 June 1999", *United Nations Security Council*, 1999; Такође: Van Coufoudakis, "Cyprus – the referendum and its aftermath", *The Cyprus Review*, Volume 16, No. 2/2004, p. 69.

напредовали преговори о приступању Европској унији. На самиту Европског савета у Хелсинкију, крајем исте 1999. године, у оквиру тачке 9 (а) истакнута је подршка иницијативи Уједињених нација у вођењу преговора усмерених ка решавању „кипарског проблема“, док је у тачки 9 (б) истакнуто да ће политички договор поједноставити приступање Кипра, уз напомену да чак и уколико не буде постигнут договор до тренутка приступања, одлука Савета о приступању биће донета без тог предуслова, и узимања у обзир свих релевантних фактора.⁷⁷⁵ Управо ова чињеница одражава флексибилност Европске уније, која није условљавала приступање Кипра постизањем решења које није зависило само од активности Никозије већ и кипарских Турака, који су повремено бојкотовали мировне преговоре. Након неколико рунди преговора, више предлога од стране генералног секретара УН и слабог напретка ка договору две стране, током заседања Европског савета у Копенхагену, децембра 2002. године, донесена је одлука да се Кипар прими у чланство Европске уније, и (премда је пожељно *de iure* приступање читавог острва) у одсуству решења, примена комунитарних одредби биће ограничена само на јужни, међународно признати део острва (Републику Кипар).⁷⁷⁶ Неколико месеци касније, у априлу 2003. године, организовано је потписивање најважнијег билатералног међународног уговора између Кипра и држава чланица – Споразума о приступању Европској унији.⁷⁷⁷ Додатним протоколом у оквиру акта о приступању Европској унији дефинисан је опсег деловања комунитарних одредби и услови чланства, имајући у виду специфичну ситуацију на острву.⁷⁷⁸

⁷⁷⁵ European Parliament, *Helsinki European Council 10 and 11 December 1999 Presidency Conclusions*, EP, 1999. Available from: https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm, (Accessed 20 May 2023).

⁷⁷⁶ Archive of European Integration (AEI), *Copenhagen European Council 12 and 13 December 2002 Presidency Conclusions*, University of Pittsburgh. Available from: http://aei.pitt.edu/43349/1/Copenhagen_2002_1.pdf, (Accessed 20 May 2023).

⁷⁷⁷ CVCE, *Signing of the Treaty of Accession of Cyprus to the European Union (Athens, 16 April 2003)*, CVCE. Available from: https://www.cvce.eu/en/obj/signing_of_the_treaty_of_accession_of_cyprus_to_the_european_union_athens_16_april_2003-en-9abbae13-6c1f-44b8-8722-357cc2c23b1c.html, (Accessed 20 May 2023).

⁷⁷⁸ “Act concerning the conditions of accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of

Протоколом број 10 наведено је да, будући да свеобухватно решење за кипарски проблем није успостављено, да је неопходно да се суспендује примена комунитарних одредби у областима где Република Кипар не практикује потпуну контролу (чл. 1, ст. 1), те да потпуна примена може да уследи у случају постизања решења (чл. 1, ст. 2), што би Унија била спремна да размотри у духу својих начела.⁷⁷⁹ Према члану 4. Протокола, у случају постизања споразума између две стране (грчких и турских Кипрана), по предлогу Комисије, Савет би одлучио о примени комунитарног права на целој територији острва.⁷⁸⁰ Та одредба представља адекватан подраз „креативне вишесмислености“ која је примењивана на Кипру, где је у правно-теоријском погледу приступило читаво острво, али се у техничком смислу одредбе примењују само делимично. Гарантовањем пријема Републике Кипар у чланство терет условљавања померио се на обе стране у правцу кипарских Турака.

Годину дана касније, крајем априла 2004. године, неколико дана пред „заказано“ приступање Кипра Европској унији, у складу с иницијативом Кофија Анана, организован је референдум у оба дела острва, с питањем:

*Да ли одобравате Оснивачки уговор са свим прилозима, као и успостављање Државе кипарских Грка/кипарских Турака, уз примену законских одредби, ради успостављања новог стања у оквиру којег уједињени Кипар приступа Европској унији?*⁷⁸¹

За успех референдума било је нужно да се у корист предлога изјасни већина из редова обе заједнице, тј. и кипарских Грка и кипарских Турака. Изјашњавању се одазвао велики део бирача из обе заједнице (преко 85%). Међутим, предлог о формирању уједињене кипарске државе која би приступила Европској унији 1. маја 2004. године није

Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded – Protocol No 10 on Cyprus”, *Official Journal*, L 236, Brussels, 2003, pp. 0955 – 0955.

⁷⁷⁹ Ibid.

⁷⁸⁰ Ibid.

⁷⁸¹ Референдумско питање у основном облику могуће је видети овде: HRI, *Annex IX: coming into being of the new state of affairs*, HRI, 2004. Available from: <http://www.hri.org/docs/annan/AnnexIX/AnnexIX.pdf>, (Accessed 10 March 2023).

добила довољну подршку, будући да је свега око четвртине (24%) кипарских Грка гласало за Ананову иницијативу, у поређењу са 65% кипарских Турака.⁷⁸² Упркос чињеници да су главне грчке политичке партије на острву подржале Ананов предлог, становништво је масовно гласало против.⁷⁸³ Радило се о трећој иницијативи (након оне из 1986. и 1992) под окриљем Уједињених нација која је одбачена.⁷⁸⁴ Занимљиво је да је тадашњи премијер Турске Реџеп Тајип Ердоган подржавао уједињење Кипра, што је несумњиво допринело приказивању турске заједнице као конструктивне, али је и допринело одлуци да се 2005. године отворе дуго очекивани приступни преговори између Анкаре и Европске уније.⁷⁸⁵ Међутим, непризната „република“ кипарских Турака остала је у изолацији и зависи од подршке Анкаре, при чему игра одређену улогу и у унутрашњој политици Турске, која је у протеклој деценији све мање проевропска. Последњи озбиљан покушај да се питање кипарског уједињења поново покрене на међународном нивоу била је иницијатива од шест тачака генералног секретара Уједињених нација Антонија Гутереша о уједињењу Кипра, која је била предмет преговора од 2015. до 2017. године.⁷⁸⁶ Нажалост, ни тада а ни до данас, није постигнут видљиви напредак у правцу уједињења тог средоземног острва.

⁷⁸² Viola Drath, “The Cyprus Referendum: An Island Divided by Mutual Mistrust”, *American Foreign Policy Interests*, No. 26/2004, pp. 341–351.

⁷⁸³ Peter Schieder, *Statement by Peter Schieder on Cyprus referendum*, Council of Europe Parliamentary Assembly Communication Unit, 2004. Available from: <https://rm.coe.int/168071de0a>, (Accessed 10 March 2023).

⁷⁸⁴ Foundation Robert Schuman, *Failure of the referendum on the reunification of the Island*, FRS, 2004. Available from: <https://www.robert-schuman.eu/en/eem/0291-failure-of-the-referendum-on-the-reunification-of-the-island>, (Accessed 1 May 2023).

⁷⁸⁵ За анализу прожимања између европске интеграције Турске и кипарског питања видети: Kivanc Ulusoy, “The Europeanization of Turkey and its impact on the Cyprus problem”, *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Vol. 10, No. 3, 2008, pp. 309–329.

⁷⁸⁶ UN News, *UN chief ‘deeply sorry’ as Cyprus talks conclude without agreement*, UN, 2017. Available from: <https://news.un.org/en/story/2017/07/561062-un-chief-deeply-sorry-cyprus-talks-conclude-without-agreement>, (Accessed 10 March 2023); такође: Robert Nagel, Kate Fin and Julia Maenz, *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP)*, 2021. Available from: <https://giwps.georgetown.edu/wp-content/uploads/2021/05/UNFICYP-Case-Study.pdf>, (Accessed 10 March 2023), p. 3.

Горенаведене ставке исходовале су ситуацијом да се читаво острво Кипар у правном смислу сматра делом Европске уније, али да је у складу с протоколом бр. 10 примена комунитарних одредби суспендована већ две деценије; „зелена линија“ која фактички дели острво, не сматра се спољном границом Европске уније; „турски“ део не представља царинско ни фискално подручје ЕУ, али то не утиче на лична права турских Кипрана као држављана Уније – они се сматрају европским грађанима иако живе на делу територије који није под контролом кипарске Владе.⁷⁸⁷ Међутим, у пракси постоје проблеми за кипарске Турке у остваривању права на европско држављанство, а посебно оног дела заједнице који се не сматра аутохтоним, тј. чији боравак на Кипру није доказив пре 1974. године.⁷⁸⁸ То се заправо односи на део становништва који се из економских, војних или других разлога доселио из Турске у протеклих пет деценија, при чему је питање демографске равнотеже и пре тих миграција представљало врло антагонизујућу тему за кипарске Грке (убрајајући се међу разлоге зашто се противе уједињењу острва).

Имајући у виду наведено, постоји неподударење између одредби кипарског устава и ситуације у политичкој, економској и друштвеној пракси. Према кипарском уставу, територија земље се протеже и на „турски“ део острва; оба језика су у званичној употреби; постоје квоте и смернице о заступљености представника кипарских Турака у државним и локалним институцијама итд.⁷⁸⁹ Међутим, фактичка ситуација је другачија – власти Републике Кипар немају институционалне нити друге надлежности, ни начине остваривања контроле над северним делом острва; иако је други званичан језик Кипра турски, он није међу званичним језицима Европске уније, упркос чињеници да многи

⁷⁸⁷ European Commission Representation in Cyprus, *Turkish Cypriot Community*, ECRC. Available from: https://cyprus.representation.ec.europa.eu/about-us/turkish-cypriot-community_en, (Accessed 10 March 2023).

⁷⁸⁸ Marieke Hopman, *The right to a Republic of Cyprus nationality for Turkish Cypriots*, Maastricht University, 2018. Available from: <https://www.maastrichtuniversity.nl/blog/2018/11/right-republic-cyprus-nationality-turkish-cypriots>, (Accessed 10 March 2023).

⁷⁸⁹ Constitute Project, *Cyprus's Constitution of 1960 with Amendments through 2013*, CP, 2013. Available from: https://www.constituteproject.org/constitution/Cyprus_2013.pdf?lang=en, (Accessed 1 May 2023).

становници северног Кипра полажу право или поседују европско (кипарско) држављанство; институционална заступљеност турске заједнице није у складу с прописима итд.

Питање кипарског преседана спомињало се у политичком дискурсу у контексту приступног процеса Србије, посебно од када је тзв. Косово једнострано прогласило сецесију.⁷⁹⁰ Једна од најјаснијих сличности огледа се у повезаности европског пута земље са територијалним спором, у краху суживота између две највеће етничке групе, па и о одређеној улози суседа (Турске, у случају тзв. Северног Кипра, односно Албаније, у случају тзв. Косова), као и ширег међународног контекста, упркос бројним крупним разликама. Кипарски председник Никос Анастасијадес, пре неколико година, изјавио је да су услови приступања Европској унији одређени српским преговарачким оквиром где нема помена о признавању независности за Приштину, те да та земља подржава званичан став Београда о ослањању на међународно право.⁷⁹¹

Међутим, док са обе стране постоји разумевање на основу одређених сличности, на међународном тј. европском нивоу не постоји спремност да се два питања пореде, односно, да се процес приступања Србије Европској унији третира по моделу кипарског решења. Кипарски модел, као што је појашњено, подразумевао је извесни степен повезивања приступног процеса са иницијативом за решавање територијалног спора. Међутим, чињеница да за постизање одрживог решења није довољна конструктивност једне већ обе стране, адекватно је уважена у приступном процесу Кипра. Наиме, у корацима који су претходили потписивању приступног акта Никозије, као и у самом споразуму, наведено је да ће се приступање те земље свакако спровести, без обзира на то да ли пожељни исход – поновно уједињење Кипра – буде било постигнуто или не. Из критичког аспекта, тиме је вероватно донекле „отупљена“ оштрица

⁷⁹⁰ Bojana Barlovac, *Serbia Official: EU Turning Kosovo into Second Cyprus*, Balkan Insight, 2010. Available from: <https://balkaninsight.com/2010/04/06/serbia-official-eu-turning-kosovo-into-second-cyprus/>, (Accessed 1 May 2023).

⁷⁹¹ Cord Magazine, *The Cypriot Model and the Kosovo Problem*, CM, Belgrade, 2016. Available from: <https://cordmagazine.com/interview/nikos-anastasiades-president-of-cyprusthe-cypriot-model-and-the-kosovo-problem/>, (Accessed 19 March 2023).

условљавања као инструмента за подстицање конструктивног става, што је исходovalo одбацивањем идеје уједињења од стране грчких Кипрана.

Међутим, не треба занемарити ни позитивне аспекте тог чина: (1) одлуком о приступању ЕУ је показала стратешку спремност да се прошири на Кипар, без обзира у којем обиму то било у техничком, тј. практичном смислу. Тиме је Унија јасно поручила да је то минимум њеног *наднационалног интереса* – тј. да приступање треба да се реализује, без обзира на чињеницу да ли иницијатива о уједињењу буде добила подршку обе заједнице или не; (2) ЕУ је на тај начин адекватније уважила чињеницу да аспекти који не зависе искључиво од једне стране не треба да буду „блокирајући“ за приступање, па макар то било и осетљиво питање попут непотпуног суверенитета/територијалне целовитости кандидата за чланство. Конструктивност кипарско-грчке стране посматрана је заиста одвојено у односу на улогу кипарско-турске стране, и оне су валоризоване одвојено. Будући да се приступање Унији у принципу третира по билатералном основу (продубљивање веза између ЕУ и земље-кандидата), у случају Кипра Брисел је поступио адекватно тиме што је везивање постизања политичког исхода поставио као секундаран у односу на приоритет приступања. Штавише: ЕУ је на тај начин показала да преузима одговорност за лидерство у подстицању поновног уједињења острва без обзира на крајњи исход. Тиме је фактички демонстрирала да остајање Републике Кипар изван чланства у Европској унији представља неприхватљиви исход, који би пре био извор даљих проблема него допринос одрживом решењу. Неприступање Републике Кипар Европској унији тешко да би допринело побољшању ситуације у источном Средоземљу, као што би се могло констатовати и да неприступање Србије Унији није повољан фактор по сигурност и интересе Брисела у историјски немирном западнобалканском региону.

(Не)оправданост понављања кипарског модела приступања

Док је на примеру Кипра показано стратешко лидерство Европске уније, која је проширењем на острво не само географски искорачила у Азију већ и унапредила своју безбедносну позицију, у случају приступног процеса Србије резонување, као и политички контекст, значајно се разликују. Истини за вољу, другачији је и временски, геостратешки, па и

унутрашњи друштвено-политички и економски контекст; Кипар је у релативно кратком року успео да испуни Копанхашке и друге критеријуме и приступи Унији, док Србија ни у десетој години по почетку преговора још увек није надомак затварања поглавља/кластера, ни задовољавању строгих услова чланства у већини области. Ипак, фокус овог дела није да се пружи свеобухватни упоредни приказ између Србије и Кипра, у свим аспектима релевантним за приступање у овој фази европских интеграција. Настојање је знатно уже, а оно се огледа у ограниченом фокусирању „само“ на један аспект територијалног спора, тј. на начин на који је његово адресирање од стране Европске уније исходovalo у случају Кипра, а како у случају Србије. Овде се настоји показати да је, упркос неким сличним предиспозицијама и ситуацијама на Кипру и у Србији, ЕУ поступила различито у погледу вредновања тог аспекта у приступном процесу две земље, при чему је Кипар успео и да постане чланица Европске уније, а да се иницијатива о уједињавању до данас није реализовала.⁷⁹² У том погледу се полемише да би евентуално понављање „кипарског модела“ можда, у некој мери, могло да послужи као инспирација за Унију да га поново примени у случају Србије (у случају задовољавања осталих бројних критеријума), уколико се напредовање ка постизању „нормализације“ буде наставило актуелном незадовољавајућом динамиком, што је у најмању руку одговорност обе стране, или можда чак све три стране (укључујући и Унију).

Премда приступање Кипра у том облику не евоцира позитивне успомене у Европској унији, имајући у виду да актуелна политика проширења обухвата приметан број кандидата и потенцијалних

⁷⁹² Већ је појашњено како је у случају Кипра организован референдум о тзв. Анановом плану за уједињење, и то непосредно пред приступање Унији. Једна од паралела које можда могу имати смисла у том контексту је чињеница да Србија до тренутка ступања у чланство, према преговарачком оквиру, има обавезу да постигне правно обавезујући споразум о нормализацији односа са Приштином. Не улазећи у то шта та нормализација подразумева, са становишта потенцијалног референдумског изјашњавања, питање у случају Србије би могло ићи у правцу тога да ли се подржава (хипотетички) споразум о нормализацији односа између Београда и Приштине у циљу омогућавања приступања Србије Европској унији. Међутим, будући да овај сценарио није замислив из више разлога, барем у тренутку писања ових редова, таква аналогија остаје на мисаоном нивоу.

кандидата који имају проблеме с територијалним интегритетом (при чему Србија није усамљени случај), у актуелној геостратешкој констелацији можда треба размотрити сценарио да се појединим кандидатима приступање дозволи по кипарском методу, као својеврсни „план Б“, односно, уколико Унија не буде у разумном року успела да допринесе разрешењу територијалних спорова у суседним регионима. На тај начин би Европска унија, као у случају Кипра, преузела моралну одговорност за исход процеса, ма какав он био. Међутим, чињеница да Унија себе представља тек као „посредника“ у дијалогу где „стране предлажу решења“ (иако то не одговара фактичкој ситуацији, будући да Унија има очекивања и оцењује шта је прихватљиво а шта није),⁷⁹³ говори у прилог томе да одговорност за неповољне исходе дугогодишњег дијалога ЕУ одбија да повеже са својом улогом, већ се првенствено упућује на неадекватне кораке Београда или Приштине.

Аргументација која би могла да се користи за Србију јесте да и њен приступни процес такође представља посебан случај у историји европских интеграција, јер то заиста и јесте случај, ма колико ограничена његова упоредивост била са другим преседанима. Проблем изостанка територијалне и управне контроле на подручју јужне покрајине унеколико је упоредив са дефицитом Републике Кипар на северном делу острва, али ситуације нису за изједначавање будући да је свака спецификум за себе. Док у случају Никозије постоји спремност Европске уније да једног дана ревидира одлуку, под условом да се постигне напредак ка уједињењу острва који би имао сагласност обе стране, у случају Београда таква спремност изостаје, с обзиром на то да се фактичко обједињавање одметнуте територије са матицом званично не разматра на нивоу Уније.⁷⁹⁴ Другим речима, док је из перспективе ЕУ пожељно решење за кипарски проблем поновно уједињење острва (при чему Република Кипар има одлучујућу улогу), жељени исход за косовски изазов огледа се у „нормализацији“, где се приштинска страна третира у

⁷⁹³ Маја Ковачевић, *Европска диференцирана унија*, *Ibid.*, стр. 138–139.

⁷⁹⁴ То је последица чињенице да 22 од 27 држава чланица признаје тзв. Косово за независно од Србије, док је у случају тзв. Северног Кипра ситуација знатно јаснија, тј. не признаје га ниједна чланица.

значајној мери паритетно са београдском, упркос међународно-правној и свакој другој асиметрији.

Међутим, чињеница да се та два спора посматрају на другачије начине не имплицира да последице по земље које су фактички територијално окрњене не треба да буду третиране барем слично у контексту приступног процеса. Да је то један од аргумената Београда показује и скорашња изјава премијерке Ане Брнабић да „због свега што је њој учињено, Србија мора да се третира као посебан случај“.⁷⁹⁵ Премда је та изјава уследила у контексту изјашњавања око аспекта усклађивања са ЗСПП по питању санкција Русији, она илуструје да српски процес приступања не треба да буде третиран у свим аспектима идентично с другим кандидатима за чланство у Европској унији, будући да он, нажалост, и није исти, већ је одувек оптерећен специфичним изазовима, као што је ближе појашњено у ранијим поглављима ове књиге.

Полазећи од аргументације да Србија (барем у извесној мери) представља посебан случај у историји европских интеграција, који је у погледу мањка ефективне контроле над делом територије (донекле) упоредив са кипарским случајем, у овом делу разматра се на који начин подстицајан приступ Европске уније у приступном процесу Кипра може бити искоришћен и за поспешивање европског пута Србије. Овде се полази од става да, иако „кипарско питање“ није коначно решено, приступање Никозије Европској унији није се показало као дестабилишуће по њено функционисање. Напротив, омогућавањем проширења највећи део кипарског острва је „европеизован“ у смислу достизања економско-политичких и других стандарда, као и унапређењу безбедности Уније и њених интереса у источном Средоземљу, уз омогућавање опције да преостали део острва буде потпуно подвргнут европским тековинама у будућности. Другим речима, номинално укључивање читавог Кипра у Европску унију, упркос бројним недостацима (који проистичу из чињенице да у пракси северни део острва није подвргнут комунитарним одредбама), позитивно је допринело не само Европској унији, већ и већинском становништву Кипра, уз остављање

⁷⁹⁵ Ивица Стрнчевић, *Србија је посебан случај*, ФоНет, Београд, 2022. Доступно на: <https://fonet.rs/politika/36218576/srbija-je-poseban-slucaj.html>, (Приступљено 10. маја 2023).

простора за постизање компромиса који би у фактичком смислу могао да једног дана исходује обједињавањем државе, и то под окриљем Уније. Унапређење локалне и регионалне стабилности у политички турском региону кроз интеграцију Кипра уноси додатне подударности са приступним процесом Србије, због чега завређује даље разматрање, мада не и потпуну еквиваленцију.

У том смислу долазимо до паралеле са кипарским случајем. Као што је приступни процес Кипра пре двадесет година исходовао чланством те земље у Унији, упркос неуједињењу острва до тог тренутка (а ни касније), српски процес приступања, који је обележен (у извесној мери) упоредивим изазовом на подручју Космета, треба да буде мање повезан са исходом у погледу степена постигнуте „нормализације“, а више са исходима које је Кипар својевремено морао да испуни у погледу достизања критеријума политичке, економске и друге конвергенције. Постоји више разлога за такво становиште: (1) фокусирање на високополитичке изазове представља изазовну и поларизујућу тему која одвлачи реформску пажњу и енергију са фундаментално битних области попут владавине права, стања правосуђа, основних слобода, односно демократизацију као такву; (2) вредновање политичке конструктивности представља донекле арбитраран део политике условљавања, што не делује повољно по кредибилност читавог процеса; (3) стављање аспекта нормализације у центар процеса, ма колико оправдано из различитих разлога, садржи основну мањкавост која се огледа у „повратној спреги“, тј. чињеници да постизање исхода није оствариво једнострано, него захтева добру вољу и активности обе стране, као и адекватну улогу треће стране, тј. Европске уније као покровитеља процеса нормализације.

У том смислу концепт нормализације, који подразумева учешће обе стране, суштински се разликује у погледу европског третмана од кипарског случаја, где је позитивно вреднован сваки напор Никозије, а негативно условљавање по кипарске Грке је изостало чак и када није било конструктивности.⁷⁹⁶ У том смислу није адекватно изједначавање или негативна валоризација београдске стране, у ситуацијама када је јасно да је за неповерење и поремећаје у процесу углавном/великим делом

⁷⁹⁶ Пример за то је одбацивање идеје о уједињењу Кипра од стране кипарских Грка на референдуму 2004, након чега је Никозија свеједно приступила Унији.

одговорна Приштина.⁷⁹⁷ Процес приступања Србије у том смислу није строго билатералан, већ је оптерећен и доменима где Београд нема директну контролу нити начина да непосредно утиче на актере у Приштини. У теорији, то може да исходује и трајним или коначним блокирањем европског пута, док у најбољем случају тај аспект може бити третиран барем мало сличније кипарском, где би се аспект постизања коначног решења одвојио од приступног процеса како би се он фокусирао на његову основну сврху – преображај тј. европеизацију система. Другим речима: уколико се претпостави да је „нормализација“ приоритет првог реда у односу на демократизацију система, поставља се реторичко питање – када се очекује да ће испуњавање политичких, економских и регионалних критеријума бити вредновано као суштинско у процесу европских интеграција Србије, будући да се ни за првопоменути приоритет не назире договор. У том погледу, кипарски модел представља илустративни пример како се Европска унија фокусирала на аспект европеизације Кипра у односу на аспект територијалног спора, за који је лично преузела неку врсту одговорности за такав исход. Европска комисија је 2004, након пристизања резултата референдума, изјавила жаљење одбацивањем Анановог плана од стране грчко-кипарских бирача, али је изразила поштовање према њиховим демократским жељама, уз препознавање кипарских Турака као конструктивније стране у том погледу и обавезивања на проналажење начина како да се даље развијају везе с тим делом острва.⁷⁹⁸

Поврх свега поменутог, у оквиру „бриселског дијалога“ о нормализацији односа, који траје од 2011. године, премда статусна питања остају неусаглашена (слично ситуацији на Кипру), постигнуто је

⁷⁹⁷ Немачки изасланик за Западни Балкан Мануел Зарацин изјавио је у априлу 2023. да „има утисак“ да је „за косовску страну, веома тешка тема Асоцијације општина са српском већином сада прогутана“ и да се очекује да се то и покаже у наредним данима и недељама. Тај став не одражава чињеницу да је ЗСО међународна обавеза Приштине већ 10 година и представља суштински важан елемент дијалога за Београд. Према: Танјуг, *Сарацин: Заједница српских општина прихваћена у Приштини*, Политика, Београд, 2023. Доступно на: <https://www.politika.rs/scc/clanak/546389/Saracin-Zajednica-srpskih-opstina-prihvacena-u-Pristini>, (Приступљено 10. маја 2023).

⁷⁹⁸ European Commission, *Commission statement following the outcome of the referendum in Cyprus*, EC, Brussels, 2004. Available from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_04_537, (Accessed 10 April 2023).

више десетина споразума који су дуго времена функционисали у извесној мери упркос конструктивном неслагању у статусном смислу. Међутим, у контексту рата који је 2022. године дубоко променио начин на који Европска унија перципира своју улогу и своју сопствену безбедност, делује да се недоречености у контексту дијалога Београда и Приштине све више посматрају у негативном контексту, као извор несигурности, пре него као поље у којем две стране могу да сарађују упркос високополитичким неслагањима, као што је то до сада био случај. Ипак, и поред драстично измењеног приступа и безбедносног контекста на европском континенту, Европска унија се и даље начелно држи статусно неутралног формата, имајући у виду унутрашњу несагласност око унилатералног акта Приштине која није универзално подржана ни у самој ЕУ, а ни у другим организацијама ни телима.

Интересантно је да је отварање приступних преговора са Кипром 1995. године било у директној временској вези са одобравањем споразума о царинској унији између Европске уније и Турске. Наиме, Атина је одустала од блокирања царинског споразума са Турском, док су чланице Европске уније пристале да преговори са Никозијом отпочну упркос неизналажењу решења за уједињење острва.⁷⁹⁹ Таква је логика настављена и у каснијим фазама процеса, до закључивања преговора 2002. године, потисивања приступног споразума 2003. и приступања у мају 2004. године.⁸⁰⁰ Дакле, не само да се прилично доследно придржавало принципа који су установљени приликом отварања преговора, већ је тај процес био повезан и са европским амбицијама Турске као неформалног актера у кипарском спору.

Намера овог поглавља била је да осветли неке помало другачије или контроверзне могућности за Србију, имајући у виду кипарски пример и стратешка превирања која доприносе осећају ургентности у политици проширења.

⁷⁹⁹ Christopher Brewin, "European Union Perspectives on Cyprus Accession", *Middle Eastern Studies*, Vol. 36, No. 1, 2000, pp. 21–34.

⁸⁰⁰ European Parliament, *Briefing No 1 – Cyprus and the Enlargement of the European Union*, EP, Strassbourg, 2000. Available from: https://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/1a1_en.htm, (Accessed 10 April 2023).

- Иако се већ годинама, па и деценијама, кипарски пример издваја као донекле негативан преседан, његово поновно разматрање у случају омогућавања приступања Србије можда има одређеног политичког основа. Интеграција Кипра позиционирала је Европску унију као актера у источном Средоземљу и допринела је стабилизацији ситуације на острву која би у супротном, тј. у одсуству европске перспективе, вероватно била доста нестабилнија па и опасна, тим пре што се ради о подручју уз једно од најтруснијих области света (Блиски исток). Стабилни Кипар, чланица Европске уније, премда и даље неуједињен, није извор нестабилности већ, напротив, представља једну од ретких оаза мира у том делу света. У околностима када ни мир више није подразумеван на европском континенту, можда је могуће разматрање другачијих перспектива, попут оних да је можда боље имати (грубо речено) још један Кипар, него хроничну или чак продубљену нестабилност као последицу стратешке и друге неизвесности.

С једне стране, од почетка европских интеграција Београда јасно је да се Споразум о стабилизацији и придруживању, трговински споразум и преговарачки оквир не односе на подручје Косова и Метохије, већ је то подручје обухваћено другим споразумима. Ипак, пример Кипра показује како једна држава чланица не одустаје од могућности поновног обједињавања са територијама које се налазе ван њене политичке контроле, а да се у међувремену део европских правила у том подручју не примењује, односно, под суспензијом је. С друге стране, поједини аспекти имају примену (нпр. право рођених Кипрана који, упркос изазовима, остварују право на европско држављанство), и у политичком смислу читаво острво сматра се делом Уније, без обзира на реалност која не одговара сасвим таквој ситуацији. Премда, можда, не треба тражити аналогије тамо где их има у доста ограниченој мери, сврха овог дела је да подсети на чињеницу да је једна јужноевропска земља већ приступила Унији са територијалним спором, и да је то из перспективе комунитарних норми решено протоколарно, односно, суспензијом важења појединих правила до тренутка кад ситуација може бити решена у статусном погледу. Будући да Кипар као члан, упркос предвиђањима, није допринео дестабилизацији Уније већ напротив – консолидацији европског утицаја у источном Средоземљу – такво, несавршено али можда оптимално решење можда може бити разматрано у неком делу и у тренутку када Србија буде приступала Европској унији. Тај аргумент можда утолико

више вреди ако се узме у обзир чињеница да је Србија највећа привредна и најнасељенија земља на Западном Балкану, чијим подстицајем у погледу европских интеграцијама се барем имплицитно охрабрује и европеизација и стабилизација остатка региона. Централна улога Србије на Западном Балкану њену политичку будућност, мимо региона, чини тешко размотривом из перспективе Уније. Политичка подршка коју Београд има у Мадриду, Никозији, Атини, Букурешту и Братислави као европским престоницама можда може бити искоришћена и на начин да се размотре модели интегрисања Србије који не подразумевају неку врсту признања Приштине, уз прилагођавања специфичном контексту односа две стране и европским интересима, с друге стране.

Будући да чланство Србије у Северноатлантској алијанси није реално (као што није ни у случају Кипра), у оба случаја је политика проширења имала додатну стабилизаторску и безбедносну улогу. Другим речима: у одсуству других статрешких приоритета, Унија се послужила механизмом којим располаже на Кипру како би остварила своје безбедносне интересе. Будући да је то урађено у Никозији, постоје разлози и да то буде размотрено у случају Србије, тим пре што у региону Западног Балкана већ годинама јачају „трећи“ актери чији циљеви нису компатибилни са европским. Европско вођство приступног процеса мора бити афирмисано на начин да буде ефикасно, па макар то подразумевало и неке непопуларне кораке који су раније предузимани, као у контексту интеграције Кипра.

Креативност по питању косовског спора у актуелној геостратешкој ситуацији можда може да буде корисна и при актуелном или каснијем адресирању појединих спорова у источном суседству. Наиме, постоје ставови да Русија отцепљивањем територија у постсовјетском простору настоји да „замрзне“ сукобе, а самим тиме и осигура продужавање свог утицаја у том поднебљу.⁸⁰¹ Међутим, уколико би Европска унија на косовском примеру показала да је, условно речено, отворена и за приступање ентитета који нису обавезно државе,⁸⁰² то би можда у

⁸⁰¹ Erik Grossman, "Russia's Frozen Conflicts and the Donbas", *Parameters* Vol. 48, No. 2/2018, pp. 51–52.

⁸⁰² По сличном моделу, апликација Приштине за чланство у Савету Европе процесуира се упркос мањку опште сагласности о статусном погледу те територије.

безбедносном погледу могло да помогне новим источним кандидатима да се на неки начин, тј. на дугорочном плану, повежу са отцепљеним регионима. Рецимо, Унија кроз свој партнерски трговински споразум са Молдавијом заправо подстиче Придњестровље да сарађује са Кишињевом.⁸⁰³ По тој матрици, флексибилнијим и прагматичнијим приступом спрам нарушених граница појединих (потенцијалних) кандидата за чланство, не само Србије већ и Молдавије, Украјине и Грузије, отклонила би се важна „вето-област“ у европским интеграцијама тих земаља и омогућио фокус на европеизацији система као суштинској сврси (и жељеном исходу) њихових реформи.⁸⁰⁴ Премда је сваки контекст другачији, чињеница је да проширена политика проширења од 2022. године сада обухвата неколико званичних аспираната за чланство који имају територијалне спорове. Актуелна западнобалканска рунда проширења, која је и пре 2022. била умногоме специфична, додатно је и значајно измењена у другачијем правцу. Уколико је циљ да те земље заиста и приступе Унији, а не само да дугорочно остану у простору појачаног европског утицаја, посебно имајући у виду бројне стратешке промене које је Брисел већ предузео, политика проширења треба и званично да буде препозната као инструмент за унапређење безбедности и стабилности, уз све измене које у мирнодопским околностима можда не би биле ни адекватне ни перспективне. Проблем нарушене територијалне целовитости у том смислу можда не треба да буде третирано догматски, односно као блокирајуће питање у контексту европских интеграција, будући да није зависно само од кандидата па вероватно ни „само“ од одметнутих власти. Напротив, истицање статусног аспекта као приоритетног можда пре доприноси одвлачењу фокуса са

⁸⁰³ Valeriu Prohnițchi and Adrian Lupușor, “Transnistria and the Deep and Comprehensive Free Trade Agreement: a little stone that overturns a great wain?”, Policy Notes, Vol. 2, No. 1/2013.

⁸⁰⁴ Међутим, чињеница да је аспект нормализације односа у различитим формама присутан у приступним преговорима Србије већ целу деценију, није извесно у којој мери би будућа третирања територијалних спорова нових „геополитичких кандидата“ могла да буду заснована на српском примеру, иако бројне паралеле постоје. Међутим, „креативна решења“ из ранијих циклуса (Кипар, Ирска) свакако нису нерелевантна, будући да се ради о земљама које су данас пуноправне чланице, што и Србија тежи да постане.

демократизације. Случај Кипра је био такав да је исход преговора две стране унапред искључен као одлучујућ за постизање крајњег исхода ступања у чланство. Да то није учињено, упитно је да ли би Кипар, чак и на дугорочном плану, успео да приступи Унији те да ли би Кипар био стабилно, демократско и просперитетно подручје каквим га данас познајемо, упркос свим мањкавостима које и даље опстају у том погледу и које нису за потцењивање.

Решавање међуетничких напетости на ирском острву и (не)оправданост поређења са Србијом

Спор у Северној Ирској деценијама је био извор напетости у региону тзв. британских острва и представља још један пример конфликта који може бити тумачен у контексту европских интеграција. Циљ овог тематског дела наликује претходном: да укаже на чињеницу да приступни процеси у региону британских острва, иако (су били) оптерећени територијалним спором, нису представљали препреку за европске интеграције ни Републике Ирске ни Уједињеног Краљевства, што је имало накнадне позитивне последице и у погледу разматрања решавања тзв. северноирског питања. Флексибилни европски приступ у погледу омогућавања европских интеграција, који је тада постојао, сада није уочљив. Фокус овог дела ограничен је на анализу појединих аспеката Споразума из Белфаста, познатијег као *Споразум на Велики петак*, који је представљао прекретницу у односима Даблина и Лондона, Лондона и Белфаста и Даблина и Белфаста. Посебно ће бити анализирани они аспекти који се тичу територијалних и других захтева Републике Ирске у подручју Северне Ирске. Имајући у виду да се радило о дугогодишњем спору који је имао и насилну позадину, релевантност разматрања неких делова тог процеса у најмању руку је делимична, премда сваки случај мора бити тумачен искључиво у свом матичном географско-политичком и темпоралном контексту, као и у случају Кипра. У том смислу, све аналогije имају врло условни и ограничени карактер и у служби су подупирања хипотезе о томе како је флексибилност Европске уније/заједнице омогућила приступања у појединим регионима, и како то није било дестабилишуће по њу, већ напротив.

Република Ирска и Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске (такође: УК) истовремено су постале чланице Европске заједнице

1973. године.⁸⁰⁵ Омогућавањем истовременог приступања Брисел је допринео маргинализовању два потенцијална изазова: (1) заобиђена је могућност билатералне блокаде приступања друге стране, и (2) приступањем свих британских острва избегнуто је истицање дугогодишње несагласности Ирске и УК око статуса Северне Ирске, коју су обе земље у правном погледу сматрале делом своје територије. Тиме је у контексту приступања тих земаља на неки начин препознат значај конструктивне двосмислености (која одликује и односе у контексту нормализације односа Београда и Приштине), иако до самог обострано-прихватљивог статусног решења није дошло у том тренутку, већ су околности за то створене касније, можда чак и захваљујући дуготрајној сарадњи две чланице Уније. Премда је контекст европских интеграција допринео деескалацији односа између Даблина и Лондона и њиховој ближој сарадњи, подручје Северне Ирске деценијама је било поприште политичке, друштвене и друге нестабилности познатије као „период невоља“.⁸⁰⁶ Дубока неслагања и поделе између католичког (махом просуверенистичког) и протестантског (махом унионистичког тј. пробританског) становништва још од шездесетих година 20. века, исказиване су и кроз ненасилне политичке ангажмане (захтеве за већа права, посебно католичке заједнице), али и све више кроз радикалне обрачуне, паравојне окршаје, бомбашке нападе и сл. Највише смртних исхода – близу пет стотина изгубљених људских живота – забележено је 1972. године – упоредо са потписивањем приступног споразума и чином приступања Европским заједницама које је уследило 1. јануара 1973. године.⁸⁰⁷ Истовремено приступање Даблина и Лондона (уз Белфаст) у Ирској виђено је као позитивна ствар, што показује изјава тадашњег ирског амбасадора у Француској да ће тај чин допринети каснијем укидању границе на ирском острву.⁸⁰⁸ И обратно: у Даблину је постојала и бојазан да би се у случају приступања „само“ Уједињеног

⁸⁰⁵ Милош Петровић, „Брегзит као исход амбивалентне британске политике према европској интеграцији“, *Ibid.*

⁸⁰⁶ Douglas Woodwell, “The “Troubles” of Northern Ireland Civil Conflict in an Economically Well-Developed State”, in: World Bank, *Understanding civil war*, 2005, pp. 161–189.

⁸⁰⁷ *Ibid.*

⁸⁰⁸ Department of Foreign Affairs of the Republic of Ireland, *Ireland in the EU – history*, DFA, Dublin. Available from: <https://www.dfa.ie/media/dfa/alldfawebsitemedias/ourrolesandpolicies/irelandintheeu/ireland-in-the-eu-history.pdf>, (Accessed 10 April 2023), p. 11.

Краљевства, а не и Републике Ирске, граница на том острву учврстила и продубила.⁸⁰⁹ Истовременим приступањем британских острва 1973. године проблем несагласности око Северне Ирске фактички је одложен за (доста) каснија времена.

Та времена су уследила тек четврт века касније. На Велики петак, 10. априла 1998. године, закључен је Споразум из Белфаста, који је представљао резултат вишегодишњих мултилатералних активности између представника из Лондона, Белфаста и Даблина, уз уважавање интереса сваке стране у некој мери. Након институционалног усаглашавања, тј. политичког договора, уследило је изјашњавање бирача. Референдуми су организовани 22. маја 1998. године и у Северној Ирској и у Републици Ирској, а у потоњој се истог дана гласало и о одобравању Уговора из Амстердама.⁸¹⁰ Истовремено одржавање два референдума представљало је илустративну чињеницу из барем два разлога: (1) допринело је синергијском ефекту и перцепцији оба питања као важних за европску садашњост и будућност земље; (2) у практичном смислу, тиме је подигнут значај Уговора из Амстердама којим је даље развијана заједничка спољно-безбедносна и одбрамбена политика Европске уније, која је имала за циљ унапређење мира у спорним регионима, укључујући и ирско острво.⁸¹¹

Споразум из Белфаста добио је неопходну натполовичну подршку грађана на оба референдума (у Ирској и у Северној Ирској).⁸¹² Референдумски резултати омогућили су алоцирање средстава за сарадњу између ирских и северноирских институција; успостављање аутономних органа у Северној Ирској (који су у политичком смислу засновани на подели моћи између униониста и суверениста); обострано препознавање

⁸⁰⁹ Ibid.

⁸¹⁰ ARK, *The 1998 Referendums*, ARK, Belfast. Available from: <https://www.ark.ac.uk/elections/fref98.htm>, (Accessed 10 April 2023).

⁸¹¹ Уговор из Амстердама садржи и одредбе у домену функционисања ЗСБП. Према: EUR-Lex, *Document 11997D/TXT*, Eur-Lex. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>, (Accessed 3 April 2023).

⁸¹² Federal Foreign Office of Germany, *For freedom on the island of Ireland – the 25th anniversary of the Good Friday Agreement (Belfast Agreement)*, FFO, 2023. Available from: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/europe/good-friday-agreement/2592598>, (Accessed 3 April 2023).

Северне Ирске као дела Уједињеног Краљевства; формирање међувладиних савета за сарадњу између Ирске и Северне Ирске, као и Ирске и Уједињеног Краљевства итд.⁸¹³ Успостављањем установа у Северној Ирској омогућено је да се о друштвеним, политичким, културолошким и другим важним темама дискутује на званичном, институционалном нивоу, што је умањило вишедеценијске тензије и допринело ближој сарадњи свих актера.

У даљем тексту биће пружен осврт на поједине правно-процедуралне измене у контексту референдума одржаног у Ирској, с нарочитим фокусом на два члана Устава који се односе на територијални опсег те земље. Референдумско питање је гласило: Да ли одобравате предлог уставних измена садржаних у долепоменутом акту (Деветнаести амандман на уставни акт, 1998).⁸¹⁴ Одобравање измена од стране гласача је омогућило измене члана 2. и 3. Устава Републике Ирске. Ради се о следећим уставним одредбама:⁸¹⁵

Члан 2.

Националну територију чини целокупно острво Ирска, њена острва и територијална мора.

Овај члан је замењен следећим:

Члан 2.

Свака особа рођена на острву Ирска, укључујући и њена острва и мора, има привилегију и урођено право да буде део ирске нације. То је такође

⁸¹³ У складу с релевантним одредбама Споразума из Белфаста. Према: Publishing Service (UK Government), The Belfast Agreement – An Agreement Reached at the Multi-Party Talks on Northern Ireland, Assets, 2000. Available from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1034123/The_Belfast_Agreement_An_Agreement_Reached_at_the_Multi-Party_Talks_on_Northern_Ireland.pdf, (Accessed 3 April 2023).

⁸¹⁴ ARK, *The 1998 Referendums*, Ibid. Према истом извору – питање у Северној Ирској је гласило: да ли подржавате споразум постигнут током вишепартијског дијалога о Северној Ирској, садржан у званичном командном документу 3883?

⁸¹⁵ Напомена: одредбе у оригиналном облику доступне су на претходно наведеном извору: Publishing Service (UK Government), The Belfast Agreement – An Agreement Reached at the Multi-Party Talks on Northern Ireland, Ibid. Одредбе које су предмет овог поглавља су преузете са тог извора.

и привилегија свих особа које се квалификују да буду држављани Ирске по другим правним основама. Додатно, ирска нација препознаје посебне блискости са особама ирског порекла који живе у иностранству, с којима дели културни идентитет и наслеђе.

На тај начин је вишедеценијски територијални захтев Ирске за јурисдикцијом над читавим острвом – у контексту некадашњег другог члана – занемарен у новој верзији клаузуле (премда се имплицитно адресира у фундаментално измењеном облику у наредном члану бр. 3). Фокус другог члана Устава је са територијалног аспекта као манифестације/основе надлежности „пребачен“ на аспект држављанства, где је подвучено право сваког становника ирског острва да буде држављанин Ирске. У том смислу, Ирцем се у погледу политичке нације сматра свака особа рођена на територији острва Ирска.

Што се тиче наредног члана, садржај гласи као у наставку.

Члан 3.

У контексту поновног обједињавања националне територије, и без прејудуцирања права Парламента и Владе успостављене овим Уставом да врши надлежност над целовитом територијом, закони усвојени од стране тог парламента имаће подручје и опсег примене као и закони Ирске Слободне Државе, као и одговарајући екстратериторијални утицај.

Овај члан је замењен следећом одредбом:

Члан 3.

Одлучна је воља ирске нације, у духу хармоније и пријатељства, да уједини све људе који деле територију острва Ирска, у свој разноликости њихових идентитета и традиција, признајући да уједињена Ирска може бити успостављена искључиво мирним путем уз демократски исказану сагласност већине становништва из обе јурисдикције острва. До тада, усвојени закони од Парламента успостављеног овим Уставом имаће подручје и опсег примене као усвојени закони Парламента непосредно пре почетка примене овог Устава.

Надлежне и одговорне власти могу успоставити институције са извршним надлежностима и заједничким функцијама за те јурисдикције за споменуте сврхе и могу практиковати одговарајућу надлежност или функцију на подручју целог или било ког дела острва.

Измењени члан 3. прави додатну дистанцу у односу на циљеве Ирске Слободне Државе (ИСД) да надлежност Даблина у сваком погледу буде неупитна на читавом острву. Отклон је направљен у смислу неспомињања ИСД, док је задржан концепт обједињавања острва, с тим да је прецизирано да то може бити учињено искључиво уз сагласност становника оба дела острва, исказану у складу с демократским процедурама и мирним тј. неоружаним путем. На тај начин питање поновног уједињавања није искључено као (теоријска) могућност, али су за разматрање таквог сценарија постављени јасни критеријуми. У „међувремену“ ће се на територији Ирске примењивати закони само у оквиру у којима та земља врши активну јурисдикцију. Тиме је питање статуса Северне Ирске у уставном смислу у извесној мери препознато као (хипотетички) привремено стање које може бити подложно промени и накнадном преиспитивању, зависно од горе описаних услова. Такође је предвиђена и могућност успостављања заједничких ирско-северноирских институција које би у одређеним доменима и областима имале заједничке надлежности.

Споразум из Белфаста је у овом делу укратко анализиран како би се скренула пажња на чињеницу да је у Европској унији и раније било примера несагласности у вези са статусно-територијалним питањима. Аспект демократских перформанси Ирске у складу с критеријумима чланства у Европској унији није представљао предмет анализе овог поглавља. У том погледу, ограничења ових поглавља тиче се управо мањка поређења у контексту европеизације земаља које су предмет анализе са Србијом као кандидатом за чланство. Међутим, као што је Кипар у погледу задовољавања критеријума важио за напредног кандидата, и Ирска је задовољавала услове да постане део Европских заједница.⁸¹⁶ Обе земље су зарад приступања Европској заједници/унији морали да предузму низ активности како би поспешили своју економску, политичку, институционалну и другу конвергенцију са комунитарним стандардима, што је и обавеза Србије. Иако се ради о различитим

⁸¹⁶ Council of the European Union, *50 years of the Irish accession to the European Communities*, CEU, 2023. Available from: https://prod-ireland-ie-assets.s3.amazonaws.com/documents/The_Accession_of_Ireland_to_the_European_Communities.pdf, (Accessed 10 May 2023).

контекстима, ситуацијама, па и процедурама приступања, обе земље су оствариле основне стратешке приоритете својих европских тежњи, фокусирајући се првенствено на задовољавање критеријума чланства тј. европеизацију система, додуше, у зачајно другачијим околностима и са другачијих позиција него западнобалкански кандидати. Премда се и у случају дијалога са Приштином ради о процесу који можда ни неће добити коначни епилог којим би било која страна била потпуно задовољна, треба имати у виду споменуте ситуације из ранијих контекста европских интеграција које пружају илустративан увид за адресирање проблема међуетничких напетости, укључујући и кроз референдумско изјашњавање грађана о различитим питањима.

Други циљ овог сегмента огледао се у хипотези да уместо фокусирања на територијално-правну природу спора, примарни фокус у приступном процесу Србије треба да буде на испуњавању Копенхашких, регионалних и других критеријума чланства, као предуслову за касније разматрање могућих солуција за косовски изазов. На основу изнетих примера може се видети да су Ирска и Кипар у извесној мери успели да демократизацијом надоместе изазов територијалних спорова. Достижање политичких, економских и других демократских стандарда индиректно је послужило као довољан аргумент Европској унији да су те земље трансформисане према европском моделу. По тој претпоставци, земље које су задовољиле изузетно захтевне критеријуме чланства и које ступају у дубоке процесе повезивања с другим чланицама избегаваће безбедносну ескалацију. У ширем, теоријском смислу: међузависност која се остварује у политичком, привредном и другом смислу просто постаје предубока да би могла да се игнорише или угрози кроз оружане или друге акције.⁸¹⁷

У теорији то, само по себи, имплицира да је интеграцијом земаља попут Ирске или Кипра Европска унија не само предупредила проблеме на својим

⁸¹⁷ Видети: Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and interdependence: World politics in transition*, Longman, New York, 2012. Иако наведени аутори говоре о међузависности као о ширем међународном феномену, првенствено из угла држава као примарних учесница међународних односа, аспект „сложене међузависности“ је уочљив и у доменима међународног организовања, а посебно у Европској унији као једном од најамбициознијих транснационалних пројеката.

границама, већ и у унутарполитичком смислу обесхрабрила покушаје да се територијални изазови реше на дестабилизујућ или непредвидив начин. Интеграција тих земаља послужила је за продубљивање међузависности као кључног феномена у европским интеграцијама. Да Европска унија то није учинила, тешко да би ситуација у тим регионима бележила вишедеценијску стабилност, а у постконфликтним подручјима та чињеница није без значаја. У том погледу огледа се и суштински аргумент овог поглавља: да фокусирањем на опсежније и динамичније усклађивање у свим доменима Србија свакако унапређује свој стратешки интерес да се приближи чланству у Унији. Имајући у виду претходне примере, као и ситуацију да у погледу косовског спора ситуација не зависи искључиво од Београда, аргумент демократски преображеног система послао би поруку која је јача од простог усклађивања са Унијом. Наиме, тиме би била послата и вишеструко важна додатна порука: да тамо где је ситуација у погледу надлежности јасна, институције показују капацитет да постигну пуно; да тамо где постоје нејасноће или празнине, одговорност треба сагледати и из угла других актера, посебно имајући у виду први аспект; као и то да територијални изазов није омео трансформацију процеса на страни Београда, већ да је свеједно изведен, што шаље позитивну поруку о способностима државе као будуће чланице и доприноси стварању позитивније националне репутације.

Интересантно је да је обнављању тензија на ирском острву вероватно највише допринео поступак повлачења Уједињеног Краљевства из чланства у Европској унији, с обзиром на забринутости становника ирског острва око међусобних киданга веза у том контексту. Британско-ирске и британско-европске напетости су умањене посебним царинским аранжманима за Северну Ирску у односу на остатак ирског острва, односно ЕУ, кроз Протокол о Северној Ирској (2021) и Виндзорски оквир (разматра се за усвајање).⁸¹⁸ Чланство Ирске у Европској унији користило

⁸¹⁸ Lisa Claire Whitten, *Northern Ireland: a constitutional exception and why it matters*, The Constitution Society, 2021. Available from: <https://consoc.org.uk/northern-ireland-a-constitutional-exception-and-why-it-matters/>, (Accessed 10 March 2023); Милош Петровић, Северноирски „заштитни механизам“ – европска полиса осигурања за Брегзит, *Ibid.*; BBC, *Brexit: What are the Northern Ireland Protocol and Windsor Framework?*, BBC, London, 2023. Available from: <https://www.bbc.com/news/explainers-53724381>, (Accessed 10 May 2023).

је тој земљи као погодбени механизам за дугорочно осигурање ирских интереса. Перцепција ЕУ као гарантора повезаности два дела острва, у комбинацији са дугогодишњим предностима чланства, допринели су и високој подршци (56%) останку у ЕУ коју су северноирски бирачи исказали на референдуму поводом Брегзита 2016. године.⁸¹⁹ У том погледу, нарушавање воље северноирских грађана Уједињеног Краљевства на неки начин је препознато посебним статусом тог региона према Европској унији, што представља и одраз могућности које пружа чланство Ирске у Европској унији.

Перспектива чланства за Молдавију, Украјину и Грузију – изазов за Србију

Имајући у виду да је ово потпоглавље уврштено у део књиге који се бави преседанима у историји европских интеграција који могу имати везе са Србијом, у наредном делу биће анализирано укључивање постсовјетских европских држава у политику проширења 2022. године. Као што ће бити ближе појашњено, одлука Европске уније да препозна перспективу чланства за три источна партнера представља спецификум у више аспеката: од чињенице да је та могућност деценијама била непрепозната, преко тога да је апликација Украјине уследила у ратним околностима, до тога да су ти захтеви процесуирани динамиком која значајно одступа од многогодишње праксе у случају западнобалканских кандидата, укључујући и Србију.

Напад на Украјину преобликовао је спољнополитичке и сигурносне ставове Европске уније и допринео изменама функционисања бројних политика, укључујући и ону у домену проширења и суседства. Молдавија, Украјина и Грузија поднеле су захтеве за чланство у Унији, за шта раније није постојала спремност, иако је у Кијеву дуго година постојала воља за подношење те апликације.⁸²⁰ То је постало очито након Мајданске

⁸¹⁹ Бета, *Северна Ирска жели референдум о независности*, РТВ, Нови Сад, 2016. Доступно на: https://rtv.rs/hu/evropa/severna-irska-zeli-referendum-o-nezavisnosti_731246.html, (Приступљено 10. марта 2023).

⁸²⁰ Према: Jamie Shea, *Can Ukraine become a member of the European Union?*, Friends of Europe, 2022. Available from: <https://www.friendsofeurope.org/insights/can-ukraine->

револуције, посебно од формирања потпредседништва Владе за европске и евроатлантске интеграције Украјине (2016), уставних амандмана који се позивају на европски идентитет и неповратност европског и евроатлантског курса земље, као и институционалних промена и акционих планова који је требало да допринесу динамички остваривања тих циљева у року од неколико година.⁸²¹ Аргументација за убрзано признавање перспективе чланства за Украјину почива и на посебној интерпретацији „приступања кроз рат“, које се доводи у везу са (физичком) одбраном европских вредности дефинисаних у члановима 2. и 21. Уговора о Европској унији.⁸²² Прихватање украјинског захтева за чланство и хитро признавање статуса кандидата и перспективе чланства за ту земљу, као и Молдавију и условно Грузију, дијаметрално се разликује од ранијих ставова ЕУ и њених држава чланица, које деценијама нису биле наклоњене званичном уврштавању тих земаља у политику проширења, или су се томе чак и отворено противиле.⁸²³

Примера ради, Холандија је променила свој званични став у односу на 2017. годину када је потписивање политичког и економског споразума са Украјином одбијено од стране већине гласача у тој земљи.⁸²⁴ Споразум је званично одобрен тек након пружања гаранција холандској влади да Украјини неће бити дозвољене неке привилегије које се повезују са чланством у Унији, попут оних које се тичу запошљавања. Промена става

become-a-member-of-the-european-union/, (Accessed 10 March 2023). За економско-политички преглед видети: Ilona Sologoub, “Ukraine’s EU Integration: A Long Way Home”, *Intereconomics*, Vol. 57, No. 4/2022, pp. 218–224.

⁸²¹ Anna Dulska, *Prospects for Ukraine’s Euro-Atlantic integration*, Universidad de Navarra, 2022. Available from: <https://en.unav.edu/web/global-affairs/perspectivas-de-la-integracion-euroatlantica-de-ucrania>, (Accessed 10 March 2023).

⁸²² Roman Petrov and Christophe Hillion, “Guest Editorial: “Accession through war” – Ukraine’s road to the EU”, *Common Market Law Review*, 59/2022, p. 1291.

⁸²³ Холандски бирачи су се на референдуму организованом 2016. године већински изјаснили против ратификације Споразума о придруживању са Украјином. Према: Guillaume Van der Loo, *The Dutch Referendum on the EU–Ukraine Association Agreement: Legal options for navigating a tricky and awkward situation*, CEPS, Brussels, 2016. Available from: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/dutch-referendum-eu-ukraine-association-agreement-legal-options-navigating-tricky-and/>, (Accessed 10 February 2023).

⁸²⁴ Милош Петровић, *Настанак украјинске кризе: од политичке илузије Европске уније до битке за постсовјетску Европу*, *Ibid.*, стр. 26.

подудара са раније присутним мишљењима да су безбедносни аспекти неретко били одлучујући при предузимању корака са стране Европске уније у домену политике проширења.⁸²⁵ И обратно: политика проширења са европске стране се поимала и као безбедносни механизам. Наиме, проширење се перципира као начин да Европска унија ојача своју *отпорност* – један од најважнијих стратешких елемената који све више прожима европске политике у последњих десетак година.⁸²⁶

Ширење граница Уније до Црног мора, Молдавије, Украјине, Белорусије и Русије допринело је и ограничавању сукоба, односно његовом непреливању на земље које су данас чланице Уније, а за које се неретко наводи да су примљене из геополитичких разлога, пре него испуњавања свих ригорозних услова чланства.⁸²⁷ Другим речима, омогућавање потпуне политичке и економске интеграције унапредило је, и наставља да унапређује, европску сигурност, између осталог и кроз онемогућавање ширења сукоба преко европских граница тј. ка западу. Такође, кроз перспективу неолибералног мировног концепта, проширење доприноси и на унутрашњем плану кроз економско повезивање и сарадњу, као и конвергенцију у погледу демократских стандарда, што јача унутаревропску кохезију. Имајући у виду висок интензитет и трајни карактер сукоба у Украјини који се сматра најозбиљнијим на европском континенту од Другог светског рата, механизам стабилизације и демократизације Западног Балкана кроз приступање Унији поседује значајан сигурносни елемент.

⁸²⁵ Atsuko Higashino, "For the Sake of 'Peace and Security'? The Role of Security in the European Union Enlargement Eastwards", *Cooperation and Conflict*, Vol. 39, No. 4/2004, pp. 347–368.

⁸²⁶ Cristian Nitoiu and Loredana Simionov, "A new business as usual? The impact of the 'resilience turn' on the EU's foreign policy and approach towards the eastern neighbourhood", *Journal of Contemporary European Studies*, 2022, <https://doi.org/10.1080/14782804.2021.2023484>.

⁸²⁷ Поједини аутори наводе да је Бугарска примљена у ЕУ у оквиру десекуритизације политике проширења, при чему је запостављено условљавање као основни инструмент за подстицање реформи. Према: Mirela Veleva-Eftimova, "The EU Eastern Enlargement Policy Under the Pressure of Geopolitics. The Bulgarian Case (Russia's Little Brother)", *Studia Europejskie – Studies in European Affairs*, No. 1, 2023, p. 63.

Као и пре двадесетак година када је наступила као актер у решавању регионалних сукоба кроз признавање перспективе чланства Србије и суседних земаља,⁸²⁸ Унија је не само поново суочена са одсуством мира на својим границама, већ се јавља и забринутост да и Западни Балкан може поново потонути у дестабилизацију, овај пут као споредни фронт сукоба са Русијом. Другим речима: безбедност, стабилност и мир на Западном Балкану, у околностима када се дешава напад на географски највећу (искључиво) европску земљу,⁸²⁹ не може бити подразумевана док се не осигура спровођење „солунске агенде“. И обратно: реализација „солунског обећања“, које је уследило у контексту недавно завршених ратних сукоба и немира на Западном Балкану, постала је двоструко важна за регионалну и европску безбедност и просперитет: (1) како би се осигурала неповратна европеизација региона по угледу на претходне рунде проширења и упркос њиховим појединим мањкавостима; (2) како би се перспектива чланства за „нове кандидате“ учинила веродостојнијом, будући да додавање нових земаља у некада најуспешнију европску политику мало значи у одсуству постизања крајњих резултата – пријема нових земаља у чланство.

Међутим, у том погледу је потребно да се учини неколико ствари. Најпре, нужно је да се Западни Балкан препозна као приоритетно подручје у политици проширења, односно као регион који има извесни сениоритет у процесу у односу на источно суседство, како у хронолошком смислу, тако и у погледу постигнутих резултата. На тај начин би се донекле „амортизовала“ чињеница да на политику проширења значајно утичу геополитичка збивања, која приоритетну пажњу Уније усмеравају ка европском истоку, пре него југоистоку. Теза о неопходности издвајања западнобалканског подручја, тј. његовог сениоритета, у односу на источно суседство почива на више чињеница: (а) дводеценијски напори у домену европеизације; (б) релативна стабилност региона (у односу на супротне трендове на североистоку); (в) демографски аргумент (број становника

⁸²⁸ Máire Braniff, "Introduction", in: *Integrating the Balkans: Conflict Resolution and the Impact of EU Expansion*, London, Tauris Academic Studies, pp. 1–2.

⁸²⁹ Украјина је по површини највећа земља која се налази искључиво у Европи, са око 600.000 квадратних километара (испред Француске, чија је величина око 550.000 километара квадратних).

читаваог региона одговара величини Румуније); (д) географски аргумент (интегрисање западнобалканске енклаве); (ђ) чињеница да се у појединим сегментима кандидати за чланство котирају боље на релевантним листама демократизације него поједине државе чланице, и уопштено боље у односу на „геополитичке кандидате“.⁸³⁰ Међутим, аспект демократске трансформације и што већег степена хармонизације са европским политикама, стандардима и нормама остаје суштински важан за достизање критеријума чланства, при чему је на Србији и другим кандидатима да покажу да дводеценијске реформе заиста јесу допринеле преобликовању рада институција и остваривању права грађана и привреде. Другим речима – није довољно инсистирати само на хронолошком првенству, тј. чињеници да је Србија део политике проширења већ двадесет година (за разлику од источних суседа, који су то фактички тек постали), већ је неопходно да се направи што јаснија диференцијација у односу на „геополитичке источне кандидате“ у домену политичких, економских и стабилизацијских критеријума чланства у односу на тај простор. Имајући у виду да су захваљујући напредним политичким и трговинским споразумима и источни суседи направили крупне кораке према испуњавању критеријума чланства у претходним годинама, тај задатак је заправо тежи него што у први мах делује.

Није спорно да домен стабилизације остаје веома важан аспект за Европску унију, посебно у светлу погоршане геополитичке ситуације. Међутим, оно што изазива додатне бојазни јесте чињеница да уврштавањем Украјине, Молдавије и Грузије у политику проширења већина актуелних или потенцијалних кандидата за чланство данас има проблеме у погледу територијалне целовитости (Србија), или функционисања на нивоу државе (Босна и Херцеговина, у мањој мери и Северна Македонија). Имајући то у виду, долази се до хипотезе да је ионако слабо функционална политика проширења додатно оптерећена територијалним и другим изазовима са истока Европе, чије адресирање у контексту акутне безбедносне кризе представља можда и крупнији изазов у односу на западнобалканска питања. С тим у вези, наступа и логично питање: уколико се узме да Западни Балкан ни до данашњег

⁸³⁰ Miloš Petrović, *Western Balkans – maintaining the EU accession lead over the eastern partners?*, *Ibid.*

дана није у потпуности досегнуо критеријуме стабилизације које би Европска унија оценила довољно напредним, у ком року би тако нешто могло уопште да се очекује? Поред тога, какав то пример поставља за земље које су тек уврштене у политику проширења, а чији проблем територијалне нецеловитости (и ратног стања!, прим. аут.) делује барем временски, али и у другим погледима, акутније у односу на „старе кандидате“? Да ли, и у којој мери, процес изградње државних капацитета на Западном Балкану може да буде примењив и на истоку Европе? Да ли су та два региона упоредива и шта је у интересу Западног Балкана? Да ли демократске, друштвено-политичке, економске и друге традиције између два региона могу и треба да буду третиране упоредно и истоветно, без обзира на бројне разлике?

У овом тренутку далеко је више питања него одговора. Једно је сигурно: источноевропске земље су уврштене у политику проширења, и то као геополитички релевантнији кандидати у односу на балканске аспиранте за чланство. Из историје европских интеграција познато је да је геополитика имала значајну улогу у динамици приступања.⁸³¹ Поред тога, поједине земље биле су заслужне за промовисање приступања појединих кандидата: примера ради, Немачка је подржавала Хрватску.⁸³² Нажалост, од последњег приступања (2013. је у чланство ступила само Хрватска – по чему се ради о специфичној приступној „рунди“),⁸³³ Европска унија је суочена са вишеструким кризама („мултикризом“ као одраз вишегодишње здравствене кризе, економско-монетарних удара, миграцијских питања, политичким питањима – од Брегзита до кризе функционисања владавине права у појединим чланицама),⁸³⁴ а што се

⁸³¹ Mirela Veleva-Eftimova, “The EU Eastern Enlargement Policy Under the Pressure of Geopolitics. The Bulgarian Case (Russia’s Little Brother)”, *Ibid.*

⁸³² Према: Исидора Поп-Лазич, цитирајући Мишу Ђурковића (видети фусноту бр. 26). Исидора Поп-Лазич, „Специфичности и ток приступних преговора Србије и Хрватске за чланство у Европској унији – импликације на билатералне односе“, *Ibid.*, стр. 64–65.

⁸³³ Осим Хрватске, једино је Грчка самостално приступила ЕЗ/ЕУ (1981. године). Према: Министарство за европске интеграције, *Историјат европских интеграција*, МЕИ, Београд. Доступно на: <https://www.mei.gov.rs/srl/srbija-i-eu/ukratko-o-eu/istorijat-evropskih-integracija/>, (Приступљено 20. марта 2023).

⁸³⁴ Piotr Tosiek, “The European Union in multi-crisis: towards differentiated legal integration?” *Review of European and Comparative Law*, Vol. 48, No. 1/2022, pp. 157–173.

посебно неповољно одразило на Србију и друге кандидате за чланство који су напредовали ка чланству по неубедљивој динамици и недовољно обухватном обиму.⁸³⁵ Додатно, инвазија на Украјину је изазвала и највећу европску геополитичку кризу у 21. столећу, што је додатно пореметило Унију, али је и покренуло питање неопходности поновног активирања политике проширења као средства за очување европске безбедности и стабилности. Док је евидентна подршка коју 27 чланица пружа Украјини и Молдавији, у смислу препознавања кандидатуре свега пар месеци након подношења захтева за чланство, у случају земаља Западног Балкана тај процес је и даље доста успоренији, без обзира на чињеницу да тај регион ни у чему не заостаје за источним суседством, већ у бројним аспектима видљиво предњачи. Србија и друге земље Западног Балкана треба да искористе геополитичку климу за убрзавање свог приступног пута не само зато што је тај пут ионако предуг и неизvestан, већ и због тога што у супротном ризикују да буду додатно маргинализоване у односу на источне суседе. Убрзаним радом на испуњавању политичких, економских и институционалних критеријума Србија и друге земље Западног Балкана пружиле би аргументацију да је њихов приступни процес барем подједнако важан колико и онај у источном суседству, поред тога што је у етичком смислу и приоритетнији, будући да траје деценијама.

Како би било веродостојније обећање о чланству за нове кандидате (које је уследило у контексту инвазије на Украјину), потребно је да се реализује солунски план, у оквиру којег је призната перспектива чланства земљама које су такође (биле) део конфликтног подручја. Другим речима, аналогија је вишеструка: не само да су западнобалканске земље уврштене у политику проширења делимично и како би се тај регион стабилизовао, тј. да не би угрозио развој саме Европске уније, а што се огледа у условима који се односе на стабилизацију, већ се то исто чини и у случају Украјине (Молдавије и Грузије) две деценије касније. Уколико политика проширења и даље функционише, потребно је да се направе кораци ка организовању прве наредне рунде приступања након 2013. године.

⁸³⁵ Bruno Ferreira Costa, "Serbia: Between Doubt and Conviction – Paths of an Integration Process", in: Bruno Ferreira Costa (ed.), *Challenges and Barriers to the European Union Expansion to the Balkan Region*, IGI Global, 2022, pp. 191–208.

Различити модалитети чланства у ЕУ

„Дозирање“ чланства и за кандидате

У развојном току европских интеграција одувек су постојали различити нивои повезивања, како на унутрашњем тако и на спољном плану. У спољнополитичком погледу, нивелисање интеграције у значајној мери уследило је као одраз мањка сагласности о обиму или облику продубљивања веза, било да се радило нпр. о невољности чланица Европске асоцијације за слободну трговину (Аустрија, Швајцарска, Шведска, Финска) да наруше своју политичку неутралност током Хладног рата, или противљењу самих чланица да се са недемократским земљама, попут социјалистичке Југославије или ауторитарне Шпаније, продубљују односи у политичкој сфери.⁸³⁶ Аргументи у корист више кругова интеграција били су политички, економски, па и строго национални (нпр. интеграција појединих прекоморских територија чланица у европски простор, упркос географским препрекама). Како Шимелфениг контрафактуално разматра, да није диференциране интеграције не би било ни неких од највећих европских постигнућа – Шенгенског подручја, заједничке валуте, правосудне и друге сарадње.⁸³⁷

Премда је Уговором из Амстердама 1997. године диференцирана интеграција на унутрашњем нивоу попримила институционални карактер кроз могућност тзв. појачане сарадње,⁸³⁸ већ Уговором из Мастрихта (потписаним 1992) озваничено је степеновано учешће у доменима правосуђа, монетарне уније и унутрашњих послова.⁸³⁹ До раних деведесетих, поједине чланице попут Уједињеног краљевства већ су уговориле значајан број посебних аранжмана (изузећа, *opt-outs*) у односу на поједине правне тековине, чиме су обезбедиле донекле другачији

⁸³⁶ Маја Ковачевић, *Европска диференцирана унија*, *Ibid.*, стр. 198–199.

⁸³⁷ Frank Schimmelfennig, “Overcoming Crisis in the European Union: The Limits of Differentiated Integration”, in: Mark Dawson and Markus Jachtenfuchs (ed.), *Autonomy without Collapse in a Better European Union*, Oxford University Press, 2022.

⁸³⁸ Јелена Ђеранић Перишић, „Ближа интеграција земаља Западног Балкана са Европском унијом на основу нове методологије проширења ЕУ“, *Ibid.*, стр. 166.

⁸³⁹ Маја Ковачевић, *Европска диференцирана унија*, *Ibid.*, стр. 199.

положај у Европској унији. Међу земље са изузећима од комунитарних одредби (поред Уједињеног краљевства које је иступило из чланства 2020. године) убрајају се и Ирска, Данска⁸⁴⁰ и Пољска. Иако су наведене земље обезбедиле споменута изузећа у статусу држава чланица, тј. након чина приступања, те клаузуле представљају илустративан начин „дозирања“ учешћа у појединим областима, који може бити примењен и у другим областима, а можда и унапред уговорен. Примера ради, преговарачки оквир са Турском, аргументујући вероватне изазове у достизању Копенхашких критеријума и подизању апсорпционих капацитета, предвидео је могућност „најјаче могуће повезаности“ и изван чланства.⁸⁴¹ Међутим, имајући у виду фактичко обустављање продубљивања веза између Анкаре и Брисела од средине претходне деценије у контексту приступних преговора, као и друге специфичности које се тичу тог процеса, тај пример није потпуно подударан са западнобалканским подручјем.

Последње институционалне промене које су предузете у домену политике проширења тичу се измењене методологије приступних преговора из 2020. године, која је делимично инспирисана и елементима диференциране интеграције и поступног приступања. Примена тог механизма за Србију била је донекле условна, имајући у виду да није било сасвим могуће ретроактивно имплементирати све измене на преговоре који трају од 2014. године, а слична је ситуација и са Црном Гором. Премда је ревидирани механизам у теорији отворио неке нове могућности – убрзавање преговора кроз тематске кластере, тј. групе поглавља, снажније учешће доносиоца одлука, унапређену кредибилност на основу веће извесности подстицаја или санкција – у пракси је до сада слабо „заживео“. Упркос појачаном фокусу на ефикасност принципа условљавања (у смислу извеснијих финансијских подстицаја у случају оствареног напретка, односно санкционисања у случају назадовања),

⁸⁴⁰ У јеку геополитичке кризе 2022. године, дански грађани су на референдуму подржали укидање изузећа у доменима одбране и безбедности, чиме је број тзв. „опт-аут“-ова сведен са три на два, и то у доменима унутрашњих послова и зоне евра. Пољска је своје изузеће обезбедила као релативно „нова“ чланица у контексту усвајања Лисабонског уговора, ограничавајући опсег деловања европског правосуђа у домену примене Повеље о основним правима.

⁸⁴¹ Маја Ковачевић, *Европска диференцирана унија*, Ibid., стр. 178.

механизам није понудио ближе смернице како би се и та ефикасност у пракси побољшала, те је утицај у политичкој пракси изостао.⁸⁴²

Док је Црна Гора и пре усвајања новог метода отворила сва преговарачка поглавља, Албанија и Северна Македонија, на које је тај концепт требало примарно да се односи, ни током пролећа 2023. и даље нису отвориле ниједан кластер (што важи и за друге кандидате). Заправо, једино је Србија (која представља донекле „хибридан“ случај због формално напредног статуса преговора) отворила кластер према измењеној методологији, и то свега један – кластер 4 који се односи на зелену агенду и одрживо повезивање, крајем децембра 2021. године.⁸⁴³ Таква ситуација је на трагу ставова да споменуте измене не мењају суштински ситуацију, будући да не решавају основне проблеме – поједностављење процедуре одлучивања, укључујући и оне о приступном процесу, мањак воље држава чланица и генерално, ниску приоритетност политике проширења у односу на друге политике, поред осталих ствари.⁸⁴⁴

Премда се у досадашњој пракси политике проширења исход увек огледао у достизању конвенционалног чланства, поред споменutih изузећа, у овом сегменту анализиран је занимљиви случај приступања Бугарске кроз Механизам за сарадњу и верификацију (МСВ), који је представљао преседан у погледу тзв. политике условљавања након чланства. Поред наведеног инструмента, биће пружен и кратак осврт на идеје о поступном или фазном чланству, као и политичким иницијативама које су биле предмет дискурса у контексту измењене геополитичке ситуације у Европи.

⁸⁴² Dragana Jaćimović, "Potential application of the Staged accession model", *Ibid.*, str. 3.

⁸⁴³ RSE, *Srbija otvorila prvi klaster u pregovorima za članstvo sa EU*, RSE, 2021. Dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-eu-otvaranje-klastera/31608315.html>, (Pristupljeno 10. maja 2023).

⁸⁴⁴ За тематско издање научног часописа „Међународни проблеми“, посвећено измењеној методологији приступних преговора видети: *Međunarodni problemi/ International Problems*, Vol. LXXIV, No 3, 2022.

Механизам за сарадњу и верификацију на примеру европских интеграција Бугарске

У овом делу биће анализиран случај Бугарске као земље која је (пored Румуније) приступила Европској унији с непотпуним задовољавањем критеријума чланства.⁸⁴⁵ Када говоримо о задовољавању приступних услова, ослањамо се на извештаје о напретку Европске комисије и друга релевантна документа који представљају правно-политички основ за процену и валоризацију напретка сваког кандидата. У том смислу, премда је предмет овог поглавља приступање Бугарске Европској унији, у одређеној мери је упитно да ли је и у претходном циклусу „источног приступања“ (2004) свих десет земаља-кандидата заиста испунило политичке и економске критеријуме чланства у тренутку потписивања приступних споразума у довољној мери да им се омогући приступање. Слободан Самарџић наводи да се 2000. могло констатовати да свега пет од десет кандидата може да задовољи критеријуме чланства, али да је свеједно процењено да „из виших разлога“ сви кандидати треба да буду примљени у Унију.⁸⁴⁶

Наиме, постоје ставови да је Европска комисија у тој рунди проширења кандидате неретко процењивала групно пре него појединачно, што је можда утицало на непотпуну представу о припремљености појединих кандидата за чланство. Према Холману, док је на основу годишњих извештаја требало да земље буду вредноване према појединачним заслугама у погледу испуњавања истих услова, од самита Европског савета у Хелсинкију 1999. у правцу „свеобухватног проширења“ (*catch-all/big-bang enlargement*) појединачно диференцирање постало је безмало немогуће.⁸⁴⁷ Ту се, пре свега, мисли на аргументацију изнету у тачки 10 о отварању приступних преговора са Румунијом, Словачком, Летонијом,

⁸⁴⁵ Gergana Noutcheva and Dimitar Bechev, “The Successful Laggards: Bulgaria and Romania’s Accession to the EU”, *East European Politics and Societies*, Vol. 22, No. 1, 2008, pp. 114–144.

⁸⁴⁶ Слободан Самарџић, „Да ли је Европска унија наша судбина?“, у: Слободан Самарџић и Ивана Радић Милосављевић (ур.), *Европска унија: нове и старе димензије кризе*, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, 2016, стр. 104.

⁸⁴⁷ Otto Holman, “Prioritising Democracy? EU enlargement strategy at a crossroads”, *Clingendael Spectator* Vol. 71, No. 4, 2017.

Литванијом, Бугарском и Малтом што се аргументовало „позитивним доприносом безбедности и стабилности континента“, поред повољних извештаја о напретку Европске комисије.⁸⁴⁸

На основу те одлуке, почевши од 2000. године, чак 12 од укупно 13 тадашњих кандидата за чланство било је у стању приступних преговора са Бриселом, од којих је 10 постало део Уније већ 2004, а Бугарска и Румунија 2007. године.⁸⁴⁹ Дакле, радило се о заиста суштински важном процесу који је конципиран и третиран као стратешки за унапређење европске безбедности и просперитета. С друге стране, „повратак у Европу“ на националној равни посматран је не само као политичка и економска неопходност, већ и као потврђивање идентитетске припадности развијеном Западу.⁸⁵⁰ Постоје ставови и да је у случају Румуније уместо *повратка Европи* (као у случају нпр. Мађарске) наратив био „урамљен“ око *уласка у Европу*,⁸⁵¹ при чему се географски аргумент замагљује у корист европеизације као друштвено-политичког концепта. Можда су таква схватања источних суседа Србије приближнија њеној актуелној позицији него наратив о „повратку Европи“ који је био заступљен у преовлађујућем делу Средње и Источне Европе. Како препознају и Шимелфениг и Седелмајер, иако су сама награда (опција приступања) и износ претприступне помоћи донекле упоредив између два циклуса проширења (где су кандидати били Бугарска, односно Србија, прим. аут.), трошкови прилагођавања и веродостојност перспективе чланства су значајно неповољнији на Западном Балкану.⁸⁵²

⁸⁴⁸ European Parliament, *Helsinki European Council 10 and 11 December 1999 Presidency Conclusions*, Ibid.

⁸⁴⁹ Antoaneta Dimitrova, “Understanding Europeanization in Bulgaria and Romania: following broader European trends or still the Balkan exceptions?”, *European Politics and Society*, Vol. 22, No. 2/2021, pp. 295–304

⁸⁵⁰ Ana Bojinović Fenko, Soeren Keil and Zlatko Šabič, “Europeans from the Start? Slovenia and Croatia Between State-building, National Identity and the European Union”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 2023, DOI: 10.1080/17502977.2022.2162674.

⁸⁵¹ Corina Domnina Filipescu, *A postcolonial critique of the production of unequal power relations by the European Union*, PhD thesis, University of Birmingham, 2015, pp. 2–3.

⁸⁵² Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier, The Europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited, *Journal of European Public Policy*, Vol. 27, Np. 6/2020, pp. 814–833.

Случај бугарског приступања Унији у литератури је познат у контексту „пост-приступног условљавања“⁸⁵³ и представља врло интересантан пример одступања у историји европских интеграција. За такво одступање барем делимично је одговорна и геополитика – односно, теза да је настојање да се убрза приступање тих земаља било геостратешки мотивисано, због чега је Бугарска неретко препозната као кандидат који је напредовао ка чланству по геополитичком основу.⁸⁵⁴ Убрзавање приступних процеса двоје источних суседа Србије у ЕУ приписује се како билатералним интересима појединих чланица, тако и Сједињених Америчких Држава.⁸⁵⁵ Мотивација иза разматрања бугарског примера приступања огледа се у могућој повезаности са актуелном (пре свега западнобалканском) рундом проширења. У том погледу, поставља се питање да ли је у случају Србије (и других земаља Западног Балкана) могуће поновити поступак приступања Унији по основу неког унапређеног механизма за сарадњу и верификацију, који је у процедурално-техничком смислу створио обавезу приступајућих земаља да у својству чланица наставе реформе. Таква могућност је привукла ограничену пажњу у контексту интензивирања дијалога између Београда и Приштине почевши од 2022. године.⁸⁵⁶ Наиме, имајући у виду да су основне мањкавости у усклађивању са ЕУ подударне у случају Бугарске и Србије – ради се о областима владавине права, корупције и организованог криминала (при чему Београд има и специфичну ситуацију у погледу косовског спора), анализом ових аспеката у случају Бугарске биће пружен увид с циљем неког могућег будућег разматрања сличног модела и за Србију.

⁸⁵³ Florian Trauner, “Post-accession compliance with EU law in Bulgaria and Romania: a comparative perspective”, in: Frank Schimmelfennig and Florian Trauner (ed.): *Post-accession compliance in the EU's new member states*, European Integration online Papers (EIoP), Special Issue 2, Vol. 13, Art. 21, 2009.

⁸⁵⁴ Mirela Veleva-Eftimova, “The EU Eastern Enlargement Policy Under the Pressure of Geopolitics. The Bulgarian Case (Russia’s Little Brother)”, *Ibid.*

⁸⁵⁵ Dana Neascu, “Romania, Bulgaria, the United States and the European Union: The Rules of Empowerment at the Outskirts of Europe”, *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 30, No. 1, 2004, p. 186.

⁸⁵⁶ Igor Miroslavljević, *Mogućnost „ubranog“ pristupanja Srbije EU – model Rumunije i Bugarske?*, European Western Balkans, Beograd, 2022. Dostupno na: <https://europeanwesternbalkans.rs/mogucnost-ubranog-pristupanja-srbije-eu-model-rumunije-i-bugarske/>, (Pristupljeno 12. maja 2023).

Док је велика већина кандидата за чланство из Средње и Источне Европе (и јужних острва) успешно закључила преговоре о приступању Унији пре Солунског самита (2003), то није био случај са Бугарском и Румунијом, које нису добиле позитивно мишљење Европске комисије. Комисија је 2002. године констатовала да Бугарска и Румунија испуњавају политичке критеријуме, али непотпуно испуњавају економске и комунитарне услове.⁸⁵⁷ До тог тренутка, Бугарска је привремено затворила 22 преговарачких поглавља, а Румунија 13, при чему је препозната амбиција две државе да постану чланице Уније 1. јануара 2007. године, у одвојеној приступној рунди.⁸⁵⁸ Заправо, мишљење Комисије остало је на трагу ранијих, које су чак и пре отварања приступних преговора (2000) Бугарску сврставали међу мање напредне кандидате за чланство, који у већој мери испуњава политичке него економске критеријуме чланства, уз изазове у оба сегмента.⁸⁵⁹ Међутим, према тада примењиваном принципу надокнађивања (*catching-up*), мање напредним земљама дозвољено је да се сврстају у исти циклус, или барем период проширења (2004–2007), што није представљало само бирократску могућност, већ се и примењивало од стране Европске уније у политичкој пракси.

Као резултат наведеног, динамика приступних преговора са Софијом, посебно за данашње појмове, напредовала је изузетном брзином, будући да је до последњег квартала 2002. Бугарска отворила и привремено затворила преговоре у чак две трећине преговарачких области. То представља нарочити контраст са током преговора између ЕУ и Србије, где је у деветогодишњем периоду привремено затворено свега два поглавља (уз отварање две трећине). До објављивања мишљења Европске комисије 2004. године преговори у свих 31 области су закључени, а констатовано је и очекивање да Бугарска преузме

⁸⁵⁷ Commission of the European Communities, *Towards the enlarged Union – Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries*, EC, Brussels, 2002. Available from: https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/communication-on-eu-enlargement-policy_en_2002.pdf, (Accessed 10 March 2023), p. 22.

⁸⁵⁸ *Ibid.*, стр. 30.

⁸⁵⁹ “1999 Regular Report from the Commission on Bulgaria’s progress towards accession”, *European Commission*, 1999, p. 69.

обавезе које проистичу из чланства до 1. јануара 2007. као индикативном датуму за приступање.⁸⁶⁰ Такав повољан исход снажно одудара од других сегмената истог документа који наводи да, иако Бугарска испуњава политичке критеријуме, она је тек у фази „доброг напретка ка усвајању (прим. аут.) *acquis-a*“ и тек је направљен искорак ка „поступној изградњи административних капацитета за имплементацију и ефикасну примену“ комунитарних одредби; постигнут је „разуман ниво усклађивања у великој већини области“; препознаје се потреба за значајним унапређивањем административних способности; значајни додатни напори су потребни ради унапређења капацитета примене закона итд.⁸⁶¹

У погледу испуњавања политичких критеријума том приликом констатован је „напредак у примени реформе јавне администрације и правосуђа“, уз нужност даљег прогреса у борби против корупције, али и људских и мањинских права; у погледу економских услова, констатовано је даље напредовање (нпр. према завршетку процеса приватизације), али уз нужно смањивање субвенција енергетским и транспортним компанијама, примене царинских и пореских реформи итд.; у погледу примене комунитарних норми, констатује се добар напредак у усвајању и примени, уз даља очекивања у том погледу.⁸⁶² Имајући све ово у виду, приметно је одударање између великих примедби изнетих у извештају у доменима правосуђа, стања демократије, владавине права и основних слобода, с једне стране, и чињенице да су преговори у административно-техничком и политичком смислу окончани.

Након закључивања приступних преговора између Бугарске и ЕУ крајем 2004. године, у складу с комунитарним одредбама, бугарске власти поднеле су захтев за приступање Унији.⁸⁶³ Европски парламент се повољно изразио о бугарској (као и румунској) пријави, при чему је у оквиру процедуре прихватања споменут и аспект разматрања покретања заштитних клаузула

⁸⁶⁰ EUR-Lex, *Document 52003DC0676*, EUR-Lex, Brussels, 2003. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52003DC0676>, (Accessed 10 March 2023).

⁸⁶¹ Ibid.

⁸⁶² Ibid.

⁸⁶³ European Parliament, *Report on the application by the Republic of Bulgaria to become a member of the European Union*, EP, Strassbourg, 2005. Available from: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2005-0078_HR.html, (Accessed 10 March 2023).

у оквиру споразума о приступању.⁸⁶⁴ Ипак, забринутост европских институција око стања у погледу владавине права, корупције и других кључних области подстакла је Унију да почне да разматра формирање посебног нормативног инструмента за подстицање реформи у споменутим доменима у обе земље.⁸⁶⁵ Приступни споразум потписан је 2005. године. У сегменту „Остале одредбе“, у оквиру чл. 37 наведена је опција активирања привремених и ограничених заштитних клаузула у случају немогућности Бугарске да испуни обавезе утврђене током приступног процеса, а у циљу спречавања тржишних поремећаја.⁸⁶⁶ Заштитне одредбе наводе се и у чл. 38, као и у другим аспектима приступног уговора са Бугарском, а тичу се и домена попут слободе кретања радника.⁸⁶⁷

Упркос закљученим приступним преговорима, извештај Европског ревизорског суда из 2006. године фактички констатује неспремност Бугарске (и Румуније) да задовоље услове чланства из угла апсорпционих капацитета, истичући да је у погледу коришћења претприступне помоћи ситуација таква да за више од половине проверених инвестиционих пројеката средства нису коришћена према намераваној сврси, те да су исходи постизани чак и са вишегодишњим одлагањима; то је резултат мањка административних ресурса и националних средстава, при чему се власти позивају да начине значајне напоре да се пројекти заврше и пројектни циљеви постигну.⁸⁶⁸ Тадашњи председавајући Одбора за буџетску контролу Европског парламента Иштван Саболч Фазакаш накнадно је навео да је, упркос споменутим негативним налазима Европског ревизорског суда, из Европске комисије одговорено да је

⁸⁶⁴ European Parliament, *European Parliament legislative resolution on the application by the Republic of Bulgaria to become a member of the European Union*, EP, Strassbourg, 2005. Available from: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2005-0118_EN.html, (Accessed 10 March 2023).

⁸⁶⁵ Nikolaos Papakostas, “Deconstructing the Notion of EU Conditionality as a Panacea in the Context of Enlargement”, *L’Europe en Formation*, Vol. 364, No. 2/2012, pp. 215–235.

⁸⁶⁶ EUR-Lex, *Document 12005S/TXT*, EUR-Lex, Brussels, 2005. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12005S/TXT>, (Accessed 10 February 2023).

⁸⁶⁷ Ibid.

⁸⁶⁸ “Court of Auditors – Special Report No. 4/2006 concerning Phare investment projects in Bulgaria and Romania, together with the replies of the Commission”, *Official Journal of the European Union C 174/1*, Brussels, 2006, p. 3.

политичка одлука о пријему Бугарске и Румуније већ донета, те да одлагања у том смислу више нису могућа.⁸⁶⁹

Како би се надоместила чињеница да је Бугарској на политичком нивоу потврђен пријем у Унију пре испуњавања свих ригорозних критеријума чланства, Европска комисија је одлучила да успостави посебан контролно-надзорни инструмент. Одлуком Комисије од 13. децембра 2006. године, успостављен је Механизам за сарадњу и верификацију (у даљем тексту такође: МСВ, Механизам) напретка Бугарске у погледу задовољавања мерила у доменима правосуђа, борбе против корупције и организованог криминала.⁸⁷⁰ У оснивачком документу се као правни основ наводе споменути чланови 37. и 38. Приступног споразума, а чланом 1. Одлуке Европске комисије о успостављању механизма наводи се обавеза Бугарске да до 31. марта сваке године трајања надзора подноси извештај Комисији о испуњавању мерила дефинисаних у анексу тог документа.⁸⁷¹ Радило се о следећим активностима: усвајање уставних амандмана ради унапређења независности и одговорности правосуђа; осигурања отворенијег и ефикаснијег правног процеса кроз измене аката који се односе на правосуђе; наставак реформи правосуђа; процесуирање оптужби за корупцију на високом нивоу; превенција и борба против корупције и организованог криминала.⁸⁷² Усвајање тог инструмента је за државе чланице био услов како би се осигурало приступање Бугарске унији 2007. године.⁸⁷³

⁸⁶⁹ Beta, *Revizori: Bugarska i Rumunija nisu bile spremne za EU*, RTV, Novi Sad, 2016. Dostupno na: https://rtv.rs/rsn/evropa/revizori-bugarska-i-rumunija-nisu-bile-spremne-za-eu_757040.html, (Pristupljeno 1. marta 2023).

⁸⁷⁰ "Commission decision of 13 December 2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Bulgaria to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption and organised crime", *Official Journal of the European Union*, 2006/929/EC, Brussels, 2006.

⁸⁷¹ Ibid.

⁸⁷² Ibid.

⁸⁷³ По сличном кључу, нека врста унапређеног, проширеног и прилагођеног МСВ можда може пружити подстицај и за разматрање скоријег приступања западнобалканских земаља. Видети: Marko Milenković, "Ukraine War: A Push towards Differentiated Integration for the Western Balkans?", in: Jelena Džankić, Simonida Kacarska and Soeren Keil (ed.), *A Year Later: War in Ukraine and Western Balkan (Geo)Politics*, European University Institute (EUI), 2023, p. 160.

Механизам за сарадњу и верификацију представља јединствену манифестацију настојања да Европска унија настави условљавање након чланства.⁸⁷⁴ Кроз тај механизам Унији је омогућено да оствари потпунији надзор и спроведе процену оствареног напретка у горенаведеним кључним областима према дефинисаним мерилима и циљевима. Сваке године је Комисија процењивала остварени напредак у тим доменима,⁸⁷⁵ слично начину на који објављује мишљења о стању владавине права у другим државама чланицама. Дугогодишња примена исходвала је напретком у примени прописа и успостављању институција намењених борби против корупције и Врховног савета судства, али домени организованог криминала и корупције дуго су остали и остају изазовни.⁸⁷⁶ Кораци у правцу задовољавања критеријума годинама су били спори, непотпуни и неубудљиви. Поред одговорности бугарске стране, то се може приписати и структурним ограничењима у погледу негативног условљавања (недовољно јасно дефинисане санкције у случају неиспуњавања обавеза и рокова, ограничени опсег рестриктивних мера), али и у погледу подстицаја (опадање ентузијазма за реформе након приступања, посебно у случају када је већ доступна велика већина или готово сви фондови).⁸⁷⁷ Међутим, сам механизам показао се као барем делимично успешан у погледу остваривања својих првенствених циљева – заштите европског тржишта и институција, уз подстицање хармонизације

⁸⁷⁴ За пост-приступно условљавање и начине на који се они манифестују у контексту МСВ, видети: Eli Gateva, "Post-accession conditionality – translating benchmarks into political pressure?", *East European Politics*, Vol. 29, No. 4/2013, pp. 420–442.

⁸⁷⁵ European Commission, *The reports on progress in Bulgaria and Romania*, EC, Brussels, 2023. Available from: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en, (Accessed 10 May 2023).

⁸⁷⁶ EUR-Lex, *Document 52019DC0498*, EUR-Lex, Brussels, 2019. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0498&qid=1678957679008>, (Accessed 10 May 2023).

⁸⁷⁷ Eli Gateva, "Post-accession conditionality – translating benchmarks into political pressure?", *Ibid.*; такође: Corina Lacatus, Ulrich Sedelmeier, "Does monitoring without enforcement make a difference? The European Union and anti-corruption policies in Bulgaria and Romania after accession", *Journal of European Public Policy*, Vol. 27, 2020, pp. 1236–1255. За случај Румуније видети: Geoffrey Pridham, "Romania and EU Membership in Comparative Perspective: A Post-Accession Compliance Problem? – The Case of Political Conditionality", *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 8, No.2/2007. pp. 168–188.

у кључним доменима (без обзира на мањкавости у погледу пролонгирања, ограничене могућности санкционисања итд.).⁸⁷⁸

Десет година по приступању Бугарске, Европска комисија је објавила листу од 17 препорука које треба пратити како би се надзор успешно окончао.⁸⁷⁹ До 2018. године Бугарска је, према налазу Комисије, задовољила половину предвиђених мерила за затварање Механизма.⁸⁸⁰ Крајем 2019. године констатован је значајан напредак у испуњавању преосталих неколико мерила, мада су уочени и изазови (попут осигурања капацитета правосуђа и унутрашњих послова у доменима јединственог тржишта, функционисања правосудних институција итд.); ипак, препознато је да је у оквиру МСВ урађено довољно у смислу испуњавања обавеза које проистичу из чланства.⁸⁸¹ Од тада, Комисија више не прати нити извештава о овом инструменту за Бугарску, већ се ситуација прати кроз годишње извештаје о владавини права.⁸⁸² Међутим, упркос позитивном извештају Комисије, изостала је фактичка политичка подршка свих држава чланица у затварању Механизма за сарадњу и верификацију за Бугарску, иако је из Комисије поновљено да је Софија задовољила услове и да као последицу тога има препоруку наднационалних институција да приступи Шенгенској зони, заједно са Румунијом.⁸⁸³ За завршетак процедуре надзора у том домену Комисија узима у обзир и ставове Савета и Европског парламента.⁸⁸⁴ Ипак, Европски савет још увек

⁸⁷⁸ Nikolaos Papakostas, "Deconstructing the Notion of EU Conditionality as a Panacea in the Context of Enlargement", Ibid.

⁸⁷⁹ EUR-Lex, *Document 52019DC0498*, Ibid.

⁸⁸⁰ EUR-Lex, *Document Document 52018DC0850*, EUR-Lex, Brussels, 2019. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0850&qid=1678957901513>, (Accessed 10 May 2023).

⁸⁸¹ EUR-Lex, *Document 52019DC0498*, Ibid.

⁸⁸² European Commission, *Commission reports on progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism*, EC, 2022. Available from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/qanda_22_7030, (Accessed 12 March 2023).

⁸⁸³ Elitsa Simeonova and Andy Heil, *Why The Dutch Are Blocking Schengen Entry For Bulgaria And Romania*, Radio Free Europe, 2022. Available from: <https://www.rferl.org/a/bulgaria-romania-schengen-eu-netherlands/32120507.html>, (Accessed 12 March 2023).

⁸⁸⁴ Thomas Wahl, *Commission Appreciates Romania's Anti-Corruption Efforts and Closes CVM*, Euclid, 2022. Available from: <https://eucrim.eu/news/commission-appreciates-romanas-anti-corruption-efforts-and-closes-cvm/>, (Accessed 10 February 2023).

није формално подржао укидање Механизма, упркос начелно позитивном ставу Комисије да за то постоји довољан основ. Поједини бугарски политичари наводе да Холандија блокира затварање тог инструмента због унутарполитичких разлога, док неки стручњаци сматрају да је процес од почетка политизован и да је обустављање извештавања за Бугарску резултат политичких притисака из Софије на Брисел.⁸⁸⁵

У међувремену је ствар додатно искомпликована наступањем пандемије, рата у Украјини и политичке кризе у Бугарској, где је у двогодишњем року организовано чак пет циклуса парламентарних избора чији су резултати били такви да је формирање Владе било или привремено или онемогућено.⁸⁸⁶ Високополитичке теме попут Механизма за сарадњу и верификацију, Шенгена и позиције Софије према приступним преговорима Северне Македоније инструментализоване су у изборне сврхе. Тим темама се „придружила“ и позитивна оцена престанка важења сличног инструмента за суседну Румунију у извештају из новембра 2022. године, на основу чега се престаје са издавањем годишњих извештаја о напретку према том инструменту.⁸⁸⁷ Затварање Механизма је важна тема и за приступање Шенгену и за безбедносни домен који је у контексту геополитичких прилика додатно проблематизован, упркос чињеници да споменути два аспекта нису директно повезана.⁸⁸⁸ У јануару 2023. Хрватска је приступила Шенгенској зони, али не и Бугарска и Румунија, иако су годинама раније постале део Уније.⁸⁸⁹

⁸⁸⁵ Elitsa Simeonova and Andy Heil, *Why The Dutch Are Blocking Schengen Entry For Bulgaria And Romania*, Ibid.

⁸⁸⁶ Corinne Deloy, *Fifth general elections in two years in Bulgaria*, Foundation Robert Schuman, 2023. Available from: <https://www.robert-schuman.eu/en/eem/2038-fifth-general-elections-in-two-years-in-bulgaria>, (Accessed 10 February 2023).

⁸⁸⁷ European Commission, *Romania: Benchmarks under the Cooperation and Verification Mechanism are satisfactorily met*, EC, 2022. Available from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7029, (Accessed 10 February 2023).

⁸⁸⁸ Craig Turp-Balazs, *EU gives Romanian justice system clean bill of health, but Schengen prospects dim*, Emerging Europe, 2022. Available from: <https://emerging-europe.com/news/eu-gives-romanian-justice-system-clean-bill-of-health-but-schengen-prospects-dim/>, (Accessed 10 February 2023).

⁸⁸⁹ Европски посланици су немогућност пријема Румуније и Бугарске у Шенгенску зону „упркос континуираном испуњавању критеријума“, назвали су дискриминишућим

Мерила која су предвиђена Механизмом за сарадњу и верификацију проистичу из ранијих докумената и аката који се тичу процеса приступања Бугарске Унији. На тај начин Европска унија настојала је да унапред осмисли начин за ограничавање могућних негативних последица повезаних са недовољном припремљеношћу Бугарске за чланство, што је у имплицитном смислу сведочио о свести да се ради о приступној рунди која је другачија од претходних. Заправо, она се у том смислу разликује и од наредног циклуса проширења који је обухватио само Хрватску (2013. године), а где нису активирани никакви заштитни механизми који би били упоредиви с бугарским и румунским. Ипак, иако је хрватско приступање Унији (као прво и једино у оквиру тзв. западнобалканске рунде) успешно реализовано, механизми сарадње и верификације који су примењени у случају Бугарске и Румуније садрже елементе који поново могу бити примењени на Балкану. Убрзаном процесу приступања и конвергенције тих земаља значајно је допринела њихова перцепција као геополитичких кандидата,⁸⁹⁰ што делује да поново постаје основ за валоризацију напретка у оквиру политике проширења. Да критеријуми који су били предмет тог механизма нису били стављени у пост-приступни контекст, упитно је да ли би Бугарска до данашњег дана успела да их задовољи, а да не спомињемо чињеницу да би, као и остатак неинтегрисаног Балкана, била изложена и значајном утицају „трећих актера“ попут традиционално блиске Русије.⁸⁹¹

спрам те две земље. Према: Louis Oelofse, *EU lawmakers back Romania and Bulgaria Schengen bid*, Deutsche Welle, 2022. Available from:

<https://www.dw.com/en/romania-bulgaria-bid-to-join-schengen-area-supported-by-eu-parliament/a-63483212>, (Accessed 10 February 2023).

⁸⁹⁰ Blagoy Klimov, "Eastern Enlargement of the EU: Bulgaria and Romania's Accession- Geoeconomic and Geopolitical Implications for the Balkans", *MPRA Papers* No. 4140/2007.

⁸⁹¹ За увид у панславистичке и русофилске елементе у политикама балканских земаља видети: Mikhail Suslov, Marek Čejka and Vladimir Đorđević (ed.), *Pan-Slavism and Slavophilia in Contemporary Central and Eastern Europe*, у оквиру поглавља: Nevena Nancheva, "Bulgaria's Backlash Against the Istanbul Convention: Slavophilia as the Historical Frame of Pseudo-Religious Illiberalism" (pp. 261–282); Dejana Vukasović and Miša Stojadinović, "On Pan-Slavism, Brotherhood, and Mythology: The Imagery of Contemporary Geopolitical Discourse in Serbia" (pp. 123–154); Vladimir Vučković and Miloš Petrović, "Montenegrin Squaring of the Circle: Between Russophilia, Pan-Orthodoxia, and Competing Nationalism" (pp. 283–308).

Та тврдња проистиче из чињенице да су тек петнаестак година по приступању, на основу претходно наведених ставки из извештаја, Бугарска и Румунија начелно задовољиле критеријуме у погледу владавине права и корупције као централних показатеља у процени демократизације система (барем из перспективе Европске комисије). Конструисањем Механизма, европске институције су признале да Бугарска није спремна да преузме све обавезе које проистичу из чланства, те је настојала да њено даље прилагођавање услови и надзире, што је и рађено у дугогодишњем периоду. Премда је тај период могао бити краћи и мање изазован, он је исходовао променама које је Европска комисија оценила као задовољавајућима. Иако је било и одлагања, неадекватне и непотпуно обухватне примене, забележен је напредак, а у вишегодишњем периоду по приступању није забележено назадовање ни одустајање од примене комунитарних стандарда.⁸⁹²

Примена тог решења омогућила је убрзану интеграцију Бугарске и Румуније као мање напредних кандидата под поштреним постприступним условима надзора и контроле, што је (након доста година) исходovalo и значајним променама. У том смислу, Европска унија је наступила с компромисним решењем које јесте омогућило приступање Бугарске, али је исходovalo и изазовима у погледу примене обавеза након приступања. С обзиром на ту чињеницу, слична решења можда могу бити разматрана и за Србију и за остатак Западног Балкана у циљу што скорије интеграције у Унију, која постаје и стратешки неопходна због европске сигурности. Међутим, иако је Механизам представљао начин да се Бугарска по убрзаном методу прими у чланство, области које су биле предмет тог надзора и контроле нису доживеле значајно побољшање у кратком року. У том погледу, тај принцип пост-приступног условљавања не важи за нарочито добро решење са европске стране, иако је омогућио једну врло важну ствар а то је приступање две земље са југоистока Европе.

Приступањем Унији кроз Механизам за сарадњу и верификацију Бугарској и Румунији омогућено је да наставе своје реформе у подстицајном окружењу, паралелно са учешћем у политичким и

⁸⁹² Philip Levitz and Grigore Pop-Eleches, "Monitoring, Money and Migrants: Countering Post-Accession Backsliding in Bulgaria and Romania", *Europe-Asia Studies*, Vol. 62, No. 3, 2010, pp. 461–479.

економским институцијама Европске уније, са свим додатним могућностима (али и обавезама) које то подразумева. У том погледу, искуство чланства допринело је потпунијем сагледавању релевантности и значаја таквог инструмента. Посматрано из перспективе вишегодишњих геополитичких превирања у Европи, које су нарочито ескалирале од 2022, благовремено приступање најисточнијих чланица Унији засигурно је унапредило европску политичку и економску стабилност и безбедност и осигурало спровођење правила у региону који би у супротном можда био изложен великом демократском назадовању и удаљавању од европских вредности. То треба перципирати као стратешки успех Уније, а такво поступање треба да буде поновљено и на Западном Балкану из истих, па чак и још ургентнијих разлога, уколико је циљ да Унија постане неупитни регионални хегемон у све компликованијим међународним околностима.

Механизам за сарадњу и верификацију – могућности за Србију

Уколико се пође од претпоставке да је у нарушеним геостратешким околностима све важнија потреба за проналаском начина за динамичнију интеграцију Србије и других регионалних кандидата, концепт који је коришћен у случају бугарског приступања можда пружа једну од могућности за реализацију таквих замисли. Овај инструмент може бити користан уколико се узму у обзир барем три значајне чињенице које утичу на приступни процес Западног Балкана: перспективе развоја и реформе Уније, ревидирана методологија приступних преговора и ток рата у Украјини.⁸⁹³ У случају Србије, постоји и аспект нормализације односа с Приштином, који се са стране Уније посматра и у контексту украјинске кризе. У том смислу, разматрање могуће примене Механизма за сарадњу и верификацију у овом делу се укратко сагледава из перспективе: (1) конвенционалног чланства; (2) фазног (поступног) приступања, и (3) потпуне економске интеграције.

⁸⁹³ Jelena Čeranić Perišić, “Western Balkans – Integration perspectives”, in: Andreas Kellerhals, Tobias Baumgartner and Corinne Reber (ed.), *European Integration Perspectives in Times of Global Crises*, EIZ Publishing, Zurich, 2022, p. 138.

I Конвенционално (класично) чланство

У најкраћем, класично чланство подразумева примену комунитарних норми у низу домена (од јединственог тржишта до пољопривреде и других домена), при чему чланице учествују у обликовању одлука Европског савета, Европског парламента, Суда правде Европске уније и Европског парламента, уз обавезе и привилегије које се повезују са практиковањем четири слободе Уније. Упркос постојању Механизма за сарадњу и верификацију у случају Бугарске и додатним пост-приступним обавезама прилагођавања, та земља приступила је Унији по опробаном средњоевропском обрасцу и стекла привилегије које се повезују с класичним чланством. Ка том исходу усмерен је и приступни процес Западног Балкана и Србије – осим уколико се због неадекватног вишегодишњег функционисања политике проширења не усвоји неки другачији облик чланства. Уколико се остаје при остварењу таквог стратешког исхода (ма колико он мањкав деловао, будући да већ десет година не исходује приближавањем ниједног кандидата надомак чланства), и ставом да је бугарски начин приступања могуће на неки начин поновити, неопходно је имати у виду неколико аспеката.

Европска унија којој приступа Србија је другачија него што је била 2007. године, када јој је приступала Бугарска. Упркос закаслелом приступању, бугарски процес европских интеграција био је повезан са исходима политичких револуција из 1989. године и потоњом европеизацијом тог целог подручја.⁸⁹⁴ Насупрот томе, европски пут Србије започет је тек почетком 21. века, упоредо док се приступање ЦИЕ (које је омогућило географску, институционалну и другу трансформацију Уније) ближило крају. Вишеструке кризе (финансијско-монетарне, политичке, миграцијске и стратешке), у садејству са директним увидом у стање демократије у источноевропским земљама и замором од проширења, исходовали су маргинализацијом политике проширења као перципираног инструмента за унапређење европске регионалне моћи. ЕУ је у међувремену искусила и проблем отежаног одлучивања у бројним доменима у контексту великог броја чланица, као и суочавање са

⁸⁹⁴ Julie Smith, "How 1989 changed the history of European integration", *European View*, Vol. 8, No. 2/2009, pp. 255–262.

ограниченим способностима прилагођавања бројних источноевропских држава,⁸⁹⁵ поред додатних манифестација попут изазова политичког популизма, Брежита и других неповољних феномена.⁸⁹⁶ У таквим околностима не само да за домен проширења није било довољно могућности ни воље, већ се константним реформисањем Уније аспект приступања претворио у неку врсту „покретне мете“, која због сплета унутрашњих и спољних околности, није у стању да охрабри приступање према унапред усаглашеним роковима као што је то раније био случај.⁸⁹⁷ Процес приступања Западног Балкана обележен је прожимањем концепата „проширења“ и „европеизације“, где акценат овог другог делује све мање повезано са поступним преузимањем норми и образаца, преображајем система, па и „европској припадности“, а више са (бирократским) испуњавањем услова за чланство, што је, у садејству са неповољним стабилоратским трендовима, процес начинио технократским, статичнијим па и мање успешним него у Централној и Источној Европи.⁸⁹⁸

За разлику од Бугарске, процес приступања Србије подразумева неке суштинске разлике, попут стављања поглавља 23 и 24 у фокус преговора, акценат на домен стабилизације (пост-конфликтни критеријуми), косовски спецификум, као и значајно нарушене руско-европске односе, што се одражава и на заједничку спољно-безбедносну политику као домен (и као претприступну обавезу Србије). И унутрашњи контексти су

⁸⁹⁵ Tanja Mišćević and Mojmir Mrak, “The EU Accession Process: Western Balkans vs EU-10”, *Croatian Political Science Review*, Vol. 54, No. 4/2017, pp. 185–204.

⁸⁹⁶ Премда кризне ситуације увек представљају неповољне догађаје, поједини аутори, попут Френка Шимелфенига, продубљивање европске интеграције посматрају и кроз историју суочавања с кризама. Један од примера је и пандемијска криза, где је, упркос постфункционалистичким прогнозама о порасту антиевропских ставова и наратива и политичкој инструментализацији, Унија успела да здравствену политику усмери у правцу ближе сарадње и тиме допринесе својој кохезији. Према: Ivana Radić Milosavljević, “Theorising the impact of the Covid-19 crisis on European health integration: Crisis-induced reforms”, *Ibid.*

⁸⁹⁷ Милош Петровић и Владимир Вучковић, „КОВИД 19 – реметилачки чинилац у ближем повезивању Европске уније са регионом Западног Балкана“, у: Невена Станковић, Драгана Дабић и Горан Бандов (ур.), *Развојни правци Европске уније након пандемије КОВИД 19*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, стр. 289.

⁸⁹⁸ *Ibid.*, стр. 290–291.

другачији – стабиллократске тенденције и опадање евроентузијазма представљају значајну разлику у односу на највећи део прве деценије овог века. Трајање приступних преговора са Црном Гором и Србијом представљају неславни рекорд у погледу домета политике проширења (са изузетком врло специфичног и другачијег случаја Турске),⁸⁹⁹ док је у случају Бугарске било упоредиво са земљама средње и источне Европе (трајало је око пет година).

И поред свих бројних и незанемарљивих разлика, приступање Србије кроз Механизам потенцијално је изводљиво по бугарском методу, уз прецизно идентификовање свих проблемских области и артикулисање акционих планова за извршавање обавеза (и наравно, сагласност свих држава чланица да се у том правцу (поново) крене). Области у којима је потребан напредак су махом идентичне: функционисање независног и компетентног правосуђа, борба против корупције и борба против организованог криминала. Аспект нормализације односа између Београда и Приштине може представљати додатну тему за праћење унутар МСВ. Што се тиче домена ЗСБП, претпоставка је да би до тренутка приступања Србија била у стању да се у потпуности усклади са ставовима и политикама Уније у том погледу. Обавеза усклађивања је прогресивне природе, а имајући у виду да је у 2022. у једном тренутку износила свега 45%, простор за напредак постоји.⁹⁰⁰ Такође, у случају процене да је МСВ примењив за Србију, он може бити имплементиран и за друге западнобалканске кандидате у циљу њиховог што скоријег приступања Унији. Разлога за то је више:

1. Концепт је већ примењиван и није се показао као неуспешан на дугорочном плану, упркос пролонгирањима, концептуално-техничким мањкавостима и неким другачијим очекивањима. На бугарском примеру се показало да је улога политичких елита у домену владавине права важан фактор у остваривању реформске динамике, при чему је повремено долазило и до размимоилажења са ЕУ око корака и начина на који активности треба да се спроведу, па и противљења

⁸⁹⁹ Cengiz Aktar, "Is it in the EU's interest to enlarge further? The case of Turkey", *European View*, Vol. 8, No. 2, 2009, pp. 221–229.

⁹⁰⁰ Европска комисија, *Република Србија – извештај за 2022. годину*, Министарство за европске интеграције, *Ibid*.

услед мешања Брисела.⁹⁰¹ Упркос мањкавостима и повременим недостатку политичке воље, па и чињеници да и аспект условљавања има своје границе, рад правосудних и других институција у Бугарској је поступно и трајно унапређен. Условно речено, Механизам се показао као барем одложено и делимично успешан. Примена тог инструмента није у политичком погледу нарушила функционисање Европске уније, тј. утицај учлањења Бугарске и Румуније показао се „реметилачким“ у сличној мери као и приступање других кандидата. То је посебно очигледно у контексту поређења с начином на који је ситуација у једној „старој“ држави чланици – Грчкој – допринела ескалацији монетарне кризе у Европској унији.^{902, 903} Овај аргумент се не наводи ради поређења у погледу задовољавања политичких и економских критеријума између те две балканске чланице, већ како би се скренула пажња да одговорност за кризе (као алиби за заустављање процеса проширења) не треба тражити само међу „новим“ чланицама.

2. Након двадесет година у оквирима политике проширења, неопходно је да се иде ка реализацији крајњих политичких исхода за Србију и друге кандидате, како би та политика повратила своју нарушену веродостојност. Време је да политика проширења из круга привилеговане сарадње омогући најнапреднијим кандидатима да приступе Унији у догледном року, јер у одсуству реализације крајњих исхода поставља се питање – да ли стратегија те политике уопште и даље постоји?
3. Проширење политике проширења има поенту једино уколико она заиста има аспирације да прими све те државе у чланство, што је

⁹⁰¹ Spasimir Domaradzki and Ivana Radić Milosavljević, “Between Populism and Technocracy: How National Executives in Bulgaria and Serbia Manipulate EU Rule of Law Conditionality?”, *Ibid.*

⁹⁰² Akis Kalaitzidis and Nikolaos Zahariadis, “Greece’s Trouble with European Union Accession”, *Cahiers de la Méditerranée (Democratic Transition / Ardeno Soffici)*, No. 90/2015, pp. 71–84.

⁹⁰³ Напомена: управо због „поликриза“ које су, између осталог, резултат и грчког економског краха, Европска унија, уместо да се бави интегрисањем тек приступљених чланица, била је принуђена да се бави „старим чланицама“ (Грчка, Уједињено Краљевство – Брежит) и надградњом старих политика (монетарна, азиларна).

потребно доказати првенствено на примеру Западног Балкана, који се у мањој или већој мери прилагођава захтевним критеријумима чланства већ много година. Премда је Србија (иза Црне Горе) водећи кандидат већ годинама, присуство високополитичких изазова њен случај приступања чини донекле специфичним у оквиру ионако специфичне рунде проширења (где делује да се аспект (краткорочне) политичке стабилности у појединим периодима третира приоритетно, или чак и више, у односу на изградњу одрживих институција и оквира који штите владавину права, развој демократије, људска права, укључујући и заштиту мањина).

II Фазно или поступно приступање

Поступно приступање би подразумевало значајне измене у европском приступу политици проширења у односу на претходне циклусе, премда није сасвим извесно да ли би морале да буду спроведене и измене европских уговора, и уколико би морале онда и у ком опсегу. Међутим, разматрање неког потенцијалног западнобалканског механизма за сарадњу и верификацију могао би да буде инспирисан, вођен или комбинован са елементима степеноване фазне интеграције. Концепт фазног приступања који предлажу београдска и бриселска организација за европске политике подразумева прогресивно приступање у складу са степеном постигнутих реформских резултата, а кретао би се, поједностављено речено, од првобитне фазе (делимични приступ фондовима, посматрачки статус у институцијама), преко средње фазе (већи опсег финансирања и учешћа у телима), до условног чланства (могућност потпуног учешћа у институцијама уз неке изузетке + пун приступ фондовима), и на крају – конвенционалног чланства (потпуно учешће и приступ без ограничења).⁹⁰⁴ Суштина овог предлога огледа се у констатовању да актуелни инструменти политике проширења више нису делотворни, те да је потребно омогућити одређене предности чланства

⁹⁰⁴ Michael Emerson, Milena Lazarević, Steven Blockmans and Strahinja Subotić, *A Template for Staged Accession to the EU*, European Policy Centre-CEPS, 2022. Available from: <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2023/01/A-Template-for-Staged-Accession-to-the-EU.pdf>, (Accessed 10 May 2023).

чак и пре приступања,⁹⁰⁵ али у складу с појединачним заслугама сваког кандидата, што је уосталом у складу и с досадашњим принципом вредновања. Квантификацијом последњег извештаја о напретку (2022),⁹⁰⁶ може се закључити да Србија углавном већ годинама задовољава већину критеријума за уврштавање у првобитну фазу интеграција, будући да је просечна вредност припремљености за чланство, узимајући у обзир све области, негде око три.⁹⁰⁷ Међутим, у два од шест кластера средња оцена је испод три (по 2,6 у кластеру 1 – основни кластер и кластеру 6 – ресурси, пољопривреда и кохезија),⁹⁰⁸ што, иако у нумеричком смислу није далеко од задовољавања минималних критеријума за почетну фазу интеграције, није ни охрабрујуће, будући на стагнантно вишегодишње стање у првом кластеру који се тиче владавине права (који има централно место у праћењу демократизације система). Поред тога, за разлику од Црне Горе, Србија није отворила све преговарачке кластере, при чему питање шестог кластера који се тиче спољне политике делује посебно далеко, имајући у виду назадовање у спољнополитичкој хармонизацији које је забележено у извештају о напретку за 2022. годину. Другим речима, чињеница да припремљеност за чланство већи број година стагнира није подстицајна за давање прогноза о томе кад би продубљивање интегративних процеса могло да преокрене такав тренд.

Предност овог модела огледа се у могућности „учења изнутра“, где би институције и доносиоци одлука већ у фази умерене припремљености у већини области могли да приступе великом делу фондова и институција (најпре у статусу посматрача, па поступно са увећањем права, упоредо са оствареним напретком). Коришћењем тих ресурса и упознавањем са моделитетима одлучивања *in situ* кандидати би додатно били подстакнути да продубе интегративни процес и допринесу властитој европеизацији, чему би подстицај пружило и увећање фондова и прилика за сарадњу. Док се позитивна страна предлога огледа у могућности примене у релативно кратком року (барем за поједине кандидате, наравно, у случају одобравања имплементације), из угла аутора мана се огледа у институционализовању одлагања привилегија конвенционалног чланства и фактичком издвајању европског југоистока у односу на третман кандидата из средње и источне Европе. Поред тога, имајући у виду вишегодишње стабилоратске трендове, упитна је и мотивација политичких актера да мењају свој приступ, као и то да ли су апсорпциони капацитети кандидата довољно развијени да користе финансијске и друге

инструменте.⁹⁰⁹ С друге стране, како је очито да западнобалканска рунда проширења у многим аспектима не наликује претходним, усвајање тог обрасца, макар и у овако касној фази европског пута тих земаља, ту разлику би званично препознало и поступило према другачијим корацима, у настојању да се процес поново подстакне.⁹¹⁰ Такође, имајући у виду проблем „упијања“ средстава из европских фондова и у претходним рундама проширења, делује да би омогућавање прогресивног увећања финансирања адекватније адресирало тај проблем и кандидатима омогућило постепеније привикавање на измењени оквир. Уважавање предлога који заговарају поступно чланство делује као иницијатива која долази у правом тренутку, не само због незадовољавајућих резултата дводеценијских реформи у Србији и другде у региону, већ и због неспремности већине држава Уније да интегришу Западни Балкан по убрзаном поступку, као нпр. 2007. године.

III Економска интеграција

Овај приступ фаворизује потпуну економску у односу на политичку интеграцију. У том погледу, оно уопште не мора да подразумева чланство као такво. Међутим, уколико се схвати као привремени стадијум ка дугорочном достизању пуне политичке интеграције, можда МСВ може да постане нека врста водиле за осмишљавање напретка ка том циљу. Према идеји која се 2021. појавила у немачким медијима, а за коју делује да

⁹⁰⁵ Ibid.

⁹⁰⁶ Miloš Pavković, Sava Mitrović and Anesa Omeragić, *Preparation and progress of Serbia towards EU membership 2022*, Ibid.

⁹⁰⁷ Miloš Petrović, “Towards gradual integration of the Western Balkans into the European Union: the case of Serbia”, Ibid.

⁹⁰⁸ Miloš Pavković, Sava Mitrović and Anesa Omeragić, *Preparation and progress of Serbia towards EU membership 2022*, Ibid.

⁹⁰⁹ Wouter Zweers et al., How the EU can avoid supporting bad politics in the Western Balkans, in: *The EU as a promoter of democracy or ‘stabilitocracy’ in the Western Balkans?* Clingendael report – TEN, 2022, pp. 43–45.

⁹¹⁰ Такође, примена тог модела можда би била благотворнија у погледу настојања да се постигне „етапна“ нормализација односа између Београда и Приштине, с обзиром и на природу фазног концепта.

постоји и извесни ниво политичког разумевања, чланство Србије и других земаља региона би најпре могло да буде остварено кроз приступање Европском економском простору, што је остваривије у краћем року него инсистирање и на комплетној политичкој интеграцији.⁹¹¹ Другим речима, економска интеграција Западног Балкана подразумевала би пуну интеграцију у јединствено тржиште Уније, уз уживање основних слобода – размене добара, капитала, услуга и неометаног кретања појединаца, али уз неучествовање у политичким институцијама Европске уније. Да ствари иду у том правцу потврђује и „План од четири стуба“ који је председница Европске комисије представила крајем маја 2023. године, који је назвала „новим приступом“, образлажући га у контексту нужности да „Унија направи корак и према кандидатима“ и тиме убрза њихову интеграцију.⁹¹² Као „стубови“ за бржу конвергенцију наведени су: (1) кораци ка интеграцији у јединствено тржиште (нпр. кроз прикључивање дигиталном јединственом тржишту у појединим трговинским и безбедносним доменима); (2) продубљивање регионалне економске интеграције; (3) убрзавање основних реформи (изградња независног и ефикасног правосуђа, борба против корупције, осигурање стандардизованих јавних набавки), и (4) увећање претприступних фондова.⁹¹³ Поспешивање хармонизације кроз економску интеграцију, ослањањем и на увећане претприступне фондове, представља корак у добром правцу за повезивање Западног Балкана са европским тржиштем.

Наведена идеја је у складу и са Софијском декларацијом из 2020. којом је прокламована идеја о формирању Заједничког регионалног тржишта (ЗРТ, по угледу на Европски економски простор), а за шта је усвојен и амбациони вишегодишњи акциони план.⁹¹⁴ Тај модалитет

⁹¹¹ Према: Марија Стојановић, *Економска интеграција Балкана реалнија од скорог пријема у ЕУ*, Демостат, Београд, 2021. Доступно на: <https://demostat.rs/sr/vesti/ekskluziva/ekonomska-integracija-balkana-realnija-od-skorog-prijema-u-eu/1083>, (Приступљено 10. фебруара 2023).

⁹¹² European Commission, *At GLOBSEC Bratislava Forum, President von der Leyen calls for forging a more United Europe*, European Commission, Brussels, 2023. Available from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/AC_23_3008, (Accessed June 1 2023).

⁹¹³ Ibid.

⁹¹⁴ Hana Kováčiková, “Western Balkans Regional Common Market. What lessons can be taught from EEA? – A case study of public procurement”, *Strani pravni život*, Vol. LXIV, br. 4, 2020, p. 135.

интеграције кроз транспортну и енергетску заједницу фактички је већ започет, чиме се омогућује фазно приступање појединим деловима јединственог тржишта.⁹¹⁵ Постоји и подударње са аспектима Берлинског процеса, где је након вишегодишњих преговора дата сагласност регионалних лидера за усвајање три споразума (признавање виших квалификација, појединих стручних квалификација и слободе кретања са личном картом), праћено усвајањем у Скупштини Србије у мају 2023.⁹¹⁶ Берлински процес дуго је давао ограничене резултате у погледу подстицаја ближој интеграцији региона.⁹¹⁷

Поред формирања трговинске зоне на бази четири слободе, Заједничко регионално тржиште подразумева и стварање заједничке инвестиционе зоне која би била усклађена са европским стандардима и била привлачнија за европске инвестиције, регионалну дигиталну зону и индустријску-иновациону зону. Делује да ова идеја има појединих сличности са нешто ранијим предлозима попут оног о средишњој улози друштвене кохезије, где се између осталог предлаже превазилажење регионалне фрагментисаности кроз инфраструктурне пројекте, истраживачко-развојни сегмент, заједничку индустријску политику и појединачну мобилност.⁹¹⁸ Поједини аутори попут Драгана Ђукановића и Милана Крстића неки облик економске интеграције сматрају врло извесном у наредним годинама.⁹¹⁹ Предност ЗРТ огледа се у убрзавању регионалне (и шире регионалне) економске интеграције и остваривања јачег раста привреде, али и у

⁹¹⁵ Ближе појашњено у поглављу: „Алтернативни путеви интеграције: други споразуми Србије закључени са Европском заједницом/Унијом“.

⁹¹⁶ Према: RTKlive, *Nema ratifikacije: dogovori Berlinskog procesa u zastoju zbog BiH*, RTKlive, 2023. Dostupno na: <https://www.info-ks.net/vijesti/regija/152609/dogovori-berlinskog-procesa-u-zastoju-zbog-bosne-i-hercegovine>, (Pristupljeno 5. maja 2023).

⁹¹⁷ Christina Griessler, “The Berlin Process. Bringing the Western Balkan Region Closer to the European Union”, *Südosteuropa – Journal of Politics and Society*, Vol. 68, No. 1, 2020, pp. 1–24.

⁹¹⁸ Dragan Tevdovski et al., *Social Cohesion at the Centre: A New Initiative for Stability and Prosperity in the Western Balkans*, FES, 2015. Available from: <https://library.fes.de/pdf-files/id-moe/11385.pdf>, (Accessed 10 March 2023), pp. 5–6.

⁹¹⁹ Драган Ђукановић и Милан Крстић, Регионална сарадња на Западном Балкану – дугорочно чекање на чланство у Европској унији и/или „Балканска унија“, *Српска политичка мисао*, vol. 71, бр. 1, 2021, стр. 22.

чињеници да је услове потпуне интеграције у том аспекту једноставније испунити него све критеријуме чланства. Не улазећи у то да ли и у којој мери је могуће мерити компатибилност између Заједничког регионалног тржишта и Европске асоцијације за слободну трговину, Европског економског простора, као и других иницијатива попут Отвореног Балкана,⁹²⁰ логика је слична: фокус је на економском повезивању и интеграцији, док аспект учешћа у политичким институцијама Уније може да буде остављено за каснију фазу интеграције (оних који томе теже).

Међутим, потенцијално одлагање задовољавања услова за потпуну политичку интеграцију представља и изазов у смислу да то у случају појединих земаља, у светлу све јачег евроскептицизма, може да подразумева и формално (привремено или трајније) одустајање од конвенционалног чланства у Европској унији као стратешког циља. Додатна слабост огледа се и у трошковима, тј. чињеници да земље Европског економског простора дају доприносе европском буџету у износима од више стотина милиона евра, а заузврат не утичу на формулисање ставова и политика ЕУ које се на њих односе. Примера ради, Норвешка је у периоду од 2014. до 2020. годишње издвајала око 475 милиона евра за учешће у програмима, иницијативама и пројектима Европске уније, доприносећи буџету Уније у мери као и државе чланице у тим сегментима.⁹²¹ Уколико се годишње издвајају стотине милиона евра за учешће у европским иницијативама, програмима и политикама, у случају западнобалканских земаља можда би статус економске интеграције пре требало да буде посматрано као привремено решење (са идејом достизања потпуног чланства), него као крајња опција. У прилог тој чињеници сведочи и то да се међу чланице те економске иницијативе убрајају неке од најразвијенијих европских држава, којима асиметрија између значајних економских доприноса и ограниченог политичког утицаја у ЕУ не представља посебан

⁹²⁰ IFIMES, *Otvoreni Balkan 2022: Instrument za suočavanje sa krizama – zima 2022/23*, IFIMES, 2022. Dostupno na: <https://www.ifimes.org/ba/istrazivanja/otvoreni-balkan-2022-instrument-za-suocavanje-sa-krizama-zima-202223/5081>, (Pristupljeno 3. maja 2023).

⁹²¹ Mission of Norway to the EU, *Norway and the EU*, MNEU, Brussels. Available from: <https://www.norway.no/en/missions/eu/areas-of-cooperation/financial-contribution/#:~:text=Norway%20contributes%20to%20the%20budget,commitment%20is%20447%20million%20euros>, (Accessed 1 May 2023).

економски издатак. Имајући у виду да се Србија према економским перформансама рангира међу слабије развијене европске привреде, а поседује и неколико важних политичких интереса који су повезани са европским интеграцијама (нпр. нормализација односа са Приштином, статус српске заједнице у региону итд.), аспект економске интеграције можда представља повољно *прелазно* решење, али је упитно у којој мери представља и ризик за (дугорочно) непостизање стратешког политичког исхода – пуноправног чланства у Унији, имајући у виду дугогодишње крупне изазове који то ометају, укључујући и проблематичан развој независног и ефикасног правосуђа. С друге стране, позитивна страна се огледа у чињеници да кроз секторске споразуме (нпр. у домену енергетике и транспорта) Србија може делимично да интегрише своје тржиште и пре ступања у чланство, чиме не само да заобилази проблем политичког условљавања, већ помаже и реализацији европског интереса да се прописи у тим пољима уједначе и да се омогући већа отпорност (и мања зависност) Уније од актера попут Русије.⁹²²

Која год од наведених могућности буде предмет разматрања, намера овог поглавља била је да се у најширем смислу скрене пажња на могућност примене Механизма за сарадњу и верификацију (МСВ), у потпуности или делимично, за споменуте концепте. Имплементација зависи од тога да ли би она била разматрана у контексту досадашњег приступног тока који би био намењен остваривању пуноправног чланства, с једне стране, или омогућавања поступног приступања у виду економске интеграције или фазног чланства, с друге стране. Аргументација од које се полазило у овом делу почивала је на хипотези да Механизам не треба одбацивати као неку врсту опције за Србију и друге западнобалканске земље, као средство за реализацију бржег приступања (уколико геополитичка одлучност буде наметнула потребу за што бржом интеграцијом целог региона у ЕУ). Упркос свом непланирано дугом функционисању и изазовима који су ометали његову потпунију примену, разматрање Механизма за сарадњу и верификацију не треба искључити, будући да је омогућио консолидацију и побољшање демократских перформанси у државама које, без чланства у Унији, можда ни до данас не би успеле другачије да их испуне, или испуне

⁹²² Ближе појашњено у поглављу: „Алтернативни путеви интеграције: други споразуми Србије закључени са Европском заједницом/Унијом“.

у преовлађујућој мери. Премда ова тврдња садржи елемент контрафактуалног (шта би било да нпр. Бугарској није омогућен убрзани улазак у Европску унију, посебно у околностима галопирајућег стратешког расцепа у црноморском региону?), то је не чини нерелевантном, већ напротив. Чланство Бугарске у Унији се у контексту овог истраживања посматра у контексту доприноса унапређењу европске стабилности и безбедности у делу Европе који не само да је пост-конфликтни (Западни Балкан) већ и, нажалост, „актуелно-конфликтни“ (црноморски регион). Бугарска као једна од свега две црноморске чланице има и функцију политичког, економског и другог бедема ЕУ, који спречава преливање кризе даље ка западу, док истовремено доприноси опстанку европског утицаја у том турбулентном подручју.

Чланство Србије и других земаља Западног Балкана, макар и кроз несавршено, али можда унапређено решење Механизма за сарадњу и верификацију, могло би да допринесе оснаживању југоисточног подручја у безбедносном смислу и увећању нормативног и другог потенцијала Уније у периоду дубоких међународних политичких, економских и друштвених нестабилности. Са становишта либералних теорија, пут ка умањењу неизвесности која све више обележава међународне прилике на континенту иде преко норми и институција који пружају одрживе оквире за планирање развоја и активности у таквим околностима. У том погледу, подстицање ближе хармонизације са институцијама и правилима Уније (и „одоздо“, од стране кандидата, и „одозго“, од стране ЕУ), укључујући и кроз инструмент за наздор и контролу, могло би да пружи додатни допринос стварању прилика за предвидивији развој и Европске уније и кандидата који ће постати њен део. Другим речима, враћањем фокуса на демократске институције као гаранте тока европске интеграције, укључујући и кроз неки кориговани механизам за сарадњу и верификацију, умањује се неизвесност која карактерише међународне прилике у овом делу 21. столећа.

Иницијатива 2033 – испуњавање солунског обећања

Половином 2022. године, политика проширења Европске уније попримила је видљивост и међународно интересовање које годинама није забележено. Наиме, по препоруци Комисије, Европски савет 23. јуна 2022. изгласао је „историјску“ одлуку о додели статуса кандидата за чланство Украјини и Молдавији, и фактички препознао Грузију за потенцијалног кандидата за чланство. Председница Европске комисије Урсула фон дер Лајен том приликом назначила је да се ради о одлуци која „јача све нас...она јача Украјину, Молдавију и Грузију пред руском агресијом“.⁹²³ Таквом изјавом је неубичајено хитра одлука о проширењу политике проширења барем имплицитно приписана аргументима геополитичке природе, пре него демократским постигнућима, односно испуњавању политичких, економских и институционалних критеријума за чланство тих држава. Одлука је уједно означила и промену дугогодишњег европског неизјашњавања у погледу приступне перспективе тих земаља. Из перспективе реализма, у настојању да очува свој интерес, Европска унија је реаговала на промене у равнотежи снага изазване руском инвазијом тако што је, између осталог, настојала да придобије источне суседе препознавањем перспективе чланства.

Одлука о безусловној додели кандидатуре за Украјину и Молдавију снажно је одступила у односу на дотадашњу динамику политике проширења на Западном Балкану, где је позитивна одлука у том аспекту неретко чекана годинама, уз обавезу испуњавања низа критеријума.⁹²⁴ Док је од тренутка подношења захтева за чланство Молдавије и Грузије до званичне одлуке о кандидатури протекло око четири месеца, у случају Србије тај је поступак трајао дуже од две године, а у случају Босне и Херцеговине чак шест година. Док је у техничком смислу одлука могла да буде аргументована свеобухватнијим споразумима о придруживању источних суседа у односу на Западни Балкан,⁹²⁵ а у политичком смислу

⁹²³ RSE, *EU dodelila Ukrajini i Moldaviji status kandidata*, RSE, 2022. Dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/eu-status-kandidata-ukrajina-moldavija/31912302.html>, (Pristupljeno 20. maja 2023).

⁹²⁴ Примера ради, Албанија је добила статус кандидата 2014, готово пет година након подношења апликације за чланство у Европској унији.

⁹²⁵ Cecilia Malmström, *The EU should fast-track negotiations for Ukraine's membership*, PIIE, 2023. Available from: <https://www.pii.com/blogs/realtime-economics/eu-should-fast-track-negotiations-ukraines-membership>, (Accessed 30 March 2023).

жртвама којима се те земље излажу зарад приближавања Унији, то не мења чињеницу да је процес политике проширења на Западном Балкану заправо већ годинама питање нижег стратешког приоритета у односу на односе са источним суседством.^{926, 927}

На маргинама историјских одлука за Украјину, Молдавију и Грузију, грчки премијер Киријакос Мицотакис осврнуо се на европски југоисток који деценијама чека на реализацију „европске перспективе“ у оквирима политике проширења. Изјава је уследила у контексту одржавања самита Европска унија – Западни Балкан у Бриселу.⁹²⁸ Напомињући да је протекло 19 година од самита Европског савета у Солуну, Мицотакис је навео да напредак ка чланству није био велики, као и да „потпуно разуме зашто у земљама Западног Балкана постоји одређено неповерење према намерама Европске уније да заиста интегрише регион у европску породицу“.⁹²⁹ С тим у вези, премијер Грчке је изјавио да је веома важно одредити конкретан распоред за завршетак тог процеса, при чему предлаже Европском савету 2033. годину – три деценије након „солунског обећања“ – као рок након којег би цео Западни Балкан био интегрисан у Европску унију, у вези с чим ће Грчка пружати своју подршку.⁹³⁰

Међутим, изјава председника Европског савета Шарла Мишела у контексту састанка са западнобалканским лидерима, одржаног истог тог

⁹²⁶ Miloš Petrović and Maja Kovačević, “EU Enlargement Policy Meets Eastern Partnership: A Cause for Concern?”, *Ibid.*

⁹²⁷ Да је тако, показује и изјава шведског премијера (председавајуће земље Унијом у првој половини 2023), где се наводи да „украјинска победа има егзистенцијално значење за Европу, нема пречег приоритета од тога. Судбина Украјине уједно је и судбина Европе“. Према: Politika, *Premijer Švedske poručuje da je Ukrajina najvažniji prioritet i egzistencijalno pitanje za EU*, Politika, 2023. Dostupno na: <https://www.politika.rs/sr/clanak/532523/Premijer-Svedske-porucuje-da-je-Ukrajina-najvazniji-prioritet-i-egzistencijalno-pitanje-za-EU>, (Pristupljeno 20. februara 2023).

⁹²⁸ European Council, *EU – Western Balkans leaders’ meeting, 23 June 2022*, EC, Brussels, 2022. Available from: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2022/06/23/>, (Accessed 30 March 2023).

⁹²⁹ Prime Minister of Greece, *Prime Minister Kyriakos Mitsotakis’ Doorstep statement upon his arrival at the EU–Western Balkans Summit*, Prime Minister, Athens, 2022. Available from: <https://www.primeminister.gr/en/2022/06/23/29636>, (Accessed 20 May 2023).

⁹³⁰ *Ibid.*

дана, није садржала сличне идеје па чак ни сличан тон. Први део Мишеловог обраћања садржао је тезу о геополитичким изборима и о значају снажне европске перспективе за три источна суседа Европске уније, док је у преосталом делу изражена нада за покретањем дуго очекиваних приступних преговора са Северном Македонијом и Албанијом, и напредовања Босне и Херцеговине на европском путу.⁹³¹ У том смислу, додатно је истакнута асиметрија између геостратешки релевантног европског истока и Западног Балкана чије су само поједине земље споменуте, упркос чињеници да је формат састанка био такав да је ЗБ требало да буде у фокусу. Такође, чињеница да се у измењеним геостратешким околностима и „секуритизованој“ политици проширења у случају Скопља и Тиране и даље говори о нади у наставак ка отварању преговора, упркос чињеници да су оба кандидата то одавно завредила, није подстицајна за враћање изгубљеног реформског елана на Западном Балкану.

Премда је Мицотакисова иницијатива привукла одређену пажњу у регионалним медијима, она није изазвала реакцију код доносиоца одлука у другим државама чланицама, нити у институцијама Европске уније. Идеја грчког премијера садржи одређену паралелу са ранијим приступним рундама, будући да се залаже за постављање јасног рока за улазак кандидата у Унију. Међутим, Мицотакисова изјава је у нескладу са консензусом из 2006. године, установљеним на тадашњи предлог Европске комисије, када су европске институције одлучиле да обуставе „заказивање“ приступања пре закључивања приступних преговора, између осталог упућујући и на мањкаве интегративне капацитете Уније.⁹³² Међутим, од тада је протекло доста времена. Иако су источне рунде проширења имале своје мањкавости у смислу упитних домета трајне демократизације у свим доменима, чињеница да западнобалканска рунда проширења траје

⁹³¹ European Council, *Doorstep of President Charles Michel ahead of the European Council and the EU–Western Balkans’ leaders meeting*, EC, Brussels, 2022. Available from: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/23/doorstep-of-president-charles-michel-ahead-of-the-european-council-and-the-eu-western-balkans-leaders-meeting/>, (Accessed 20 May 2023).

⁹³² European Commission, *Commission proposes renewed consensus on enlargement*, EC, Brussels, 2006. Available from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_06_1523, (Accessed 2 June 2023).

двадесет година *ipso facto* може бити вредна разматрања таквог плана, тим пре што је и 2033. година једну деценију далеко.

- Не улазећи у разлике у погледу демократских перформанси између кандидата на Западном Балкану које нису мале, *истовремено приступање Србије са остатком региона* могло би да има синергијско дејство из више аспеката. Најпре, у повољном сценарију, групним третманом би се регион охрабрио да сарађује, размењује искуства, идеје и пружа међусобну подршку у разменама добрих пракси.⁹³³ Потом, отклонила би се могућност стварања додатних економских и других баријера у случају приступања само појединих земаља, и то у ионако фрагментисаном и генерално несамосталном региону који заједно броји становника колико и Румунија. У идеалном сценарију, до тада би увелико функционисало Заједничко регионално тржиште, као својеврсни међукорак ка пуноправном чланству. Међутим, чак и у том случају можда би било могуће увести диференциране моделе чланства који би подразумевали прелазне периоде до потпуног учешћа у програмима и политикама Уније.⁹³⁴ Треће, и не најмање битно: истовременим приступањем Београда и Приштине уклонио би се значајан изазов који приступни процес Србије тренутно поседује, а то је да на њега у одређеној мери утиче и приштинска страна (којој напредовање Београда ка чланству суштински не одговара јер доприноси додатном увећању асиметрије између две стране).⁹³⁵ То би можда могло и да се процедурално реализује кроз неку врсту заједничког акта о приступању. Заједничким приступањем обесмислила би се фрагментација *per se* и регион заиста уважио као једна целина, што већ две деценије и јесте,⁹³⁶ и то без обзира на статус, ток или исход дијалога између Београда и Приштине. Истовремено приступање би

⁹³³ Међутим, у неповољном сценарију стагнација или назадовање можда би, свакако, било настављено и у случају препознавања перспективе чланства у 2033. години, тим пре што тај период није на видiku.

⁹³⁴ Alba Çela et al, *Western Balkans 2030 Trends*, Res Publica Foundation, Warsaw, 2020, p. 22.

⁹³⁵ Таква логика, уосталом, већ је примењивана у случају истовременог приступања Ирске и УК пре тачно пола века, 1973. године. За ближу анализу видети поглавље „Разматрање приступних преседана из актуелне позиције Србије“.

⁹³⁶ Miloš Petrović, “Dynamic regional political concepts and the European integration process”, *Ibid.*

представљало отклон од строгог билатерализма којим се политика проширења руководи већ дуже од једне деценије, а који до сада није имао исходе, тј. није омогућио ниједно приступање кандидата за чланство. Такође, истовременим стицањем привилегија чланства осујетила би се и могућност додатних „национализовања“ политике проширења, будући да не би било техничке опције за појединачне блокаде између западнобалканских кандидата. Мана тог процеса огледа се у донекле вештачкој „уравниловки“ и чињеници да су неки кандидати већ деценију у приступним преговорима (Црна Гора, Србија), а да их поједини још нису ни започели (Босна и Херцеговина).^{937, 938} Међутим, такво изједначавање, тј. нивелисање кандидата зарад групног приступа, већ је примењивана у историји европских интеграција и не би представљала преседан у том погледу (иако је можда баш „захваљујући“ таквом приступу данашња политика проширења доспела до супротног пола – ригидног билатералног приступа). Међутим, у случају поновног разматрања групног приступања мора постојати спремност Уније да додатно подстакне и награди позитивне исходе, на начин на који је то раније чињено или барем у сличном обиму, а помоћу другачијих/адаптираних инструмената и модела.⁹³⁹ Препознавање датума приступања можда би послужило као мотивација за испуњавање обавеза, будући да

⁹³⁷ Напоследку, и поред одређеног приоритизовања источних партнера у односу на „старе кандидате“, европски комесар за суседство и проширење 2023. изјавио је у Европском парламенту како верује да ће једна западнобалканска држава „бити спремна да уђе у ЕУ на крају мандата ове Европске комисије“ (мислећи вероватно на Црну Гору, прим. аут.), упркос томе што већина политичких актера у тој земљи последњи извештај Европске комисије о напретку (2022) интерпретира у негативном тону. Према: Euronews Srbija/Tanjug, *Varhelji: Neusklađivanje spoljne politike nije kriterijum za zamrzavanje pregovora, to je poslednja mera*, Ibid.; RSE, *Izveštaj Evropske komisije za Crnu Goru 'najgori do sada' ali ima i napretka*, RSE, 2022. Dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-evropska-komisija-izvje%C5%A1taj/32079424.html>, (Prislupljeno 20. februara 2023).

⁹³⁸ Ни у случају Србије последњи извештај о напретку (2022) није повољан, посебно у домену назадовања у хармонизацији са ЗСБП. Такође, чињеница да ни у случају Србије ни Црне Горе у 2022–2023. нема помака у погледу отварања/закључивања преговора по поглављима говори у прилог фактичкој стагнацији.

⁹³⁹ Примера ради, кроз Механизам за сарадњу и верификацију, фазно приступање, економску интеграцију или друге облике диференцираног повезивања.

приступање без рокова није дало довољно убедљиве резултате. Урош Ћемаловић сматра да недвосмислено, умерено и брзо оствариво продубљивање интеграције на европском нивоу, у садејству са једном обухватном рундом проширења (која почива на јасном распореду, мање условљавања „одозго“ и јасним критеријумима чланства), може да има перспективу примене на Западном Балкану.⁹⁴⁰

- С друге стране, *појединачно или приступање у мањим групама* (нпр. Црна Гора са Србијом; Албанија са Северном Македонијом) адекватније би уважило појединачне напоре сваке земље и било више у складу с *модусом операнди* који је већ дуго на снази. Мањкавост у случају Србије огледа се у томе што се приштински захтев за чланство у Унији третира засебно у контексту европских интеграција, што се нарочито истиче у сценарију појединачних приступања. Хипотетички, у случају опстанка несагласности око статусних питања, можда постоји и опција да Београд и Приштина буду примљени у Унију у истом тренутку, можда и паралелно са нпр. Босном и Херцеговином. Међутим, мана таквог исхода огледала би се у чињеници да би приступни преговори Београда, који поред црногорских трају најдуже на Западном Балкану, у том случају могли бити још додатно пролонгирани чекањем на мање напредне актере, што има и своју политичку и економску цену. Додатна мањкавост испољавала би се у том случају у могућности да други кандидати, који у међувремену постану чланице Уније, почну с додатним билатералним условљавањима приступног процеса Београда, што је нешто што не само да Србији као водећем кандидату за чланство не иде у прилог, већ може потенцијално да резултује и ступањем читавог Западног Балкана у чланство без Србије (у најнегативнијем сценарију).⁹⁴¹

⁹⁴⁰ Uroš Čemalović, “Between European Union’s aptitude for enlargement and “a Clearer prospect” of accession – some lessons of the French presidency of the Council of the EU”, in: *Srebrna księga jubileuszowa upamiętniająca XXV-lecie* Wydziału Prawa i Administracji, Lazarski University, Warsaw, Poland, p. 184.

⁹⁴¹ Овај аспект могао би да буде превазиђен омогућавањем гласања путем квалификоване већине, или неком врстом додатног обавезивања регионалних престоница да неће онемогућавати приступање суседа. Такође, с обзиром на ирско искуство приступања (заједно са УК ради спречавања накнадних могућих проблема), сличне забринутости треба да буду узете у обзир и у случају Србије, посебно због повремено напетих односа са неколико суседних земаља.

Међутим, уважавање креативних предлога у погледу косовског спора, нпр. по кипарском начелу (где је та држава у формалном смислу чланица Уније у својим уставним границама, упркос другачијем стању на терену), или одлагањем статусних питања за период након ступања у чланство (северноирски модел), можда би било благотворније за стављање демократске трансформације у центар реформских активности, него наставак актуелног процеса чији очекивани исходи у погледу дијалога две стране (упркос медијским написима и интерпретацијама појединих држава чланица) још увек нису званично артикулисани ни на нивоу Европске уније. У том погледу, комбиновање неких елемената кипарског или северноирског модела са МСВ такође не треба искључити. Неартикулисани став Уније, који је производ и унутрашње несагласности (нпр. земаља попут Шпаније и Румуније са приштинским захтевом за чланство),⁹⁴² може бити искоришћен како би се подсетило да су територијални спорови и раније били присутни у контексту европских интеграција, али да никада до сада нису коришћени како би се дугорочно онемогућавао европски пут неке земље, посебно у одсуству суштинских помака ка постизању одрживог напретка што, уосталом, није одговорност само једне стране. Напротив; политика проширења одувек је коришћена као средство за остваривање економских, политичких и безбедносних интереса Уније кроз увећање, а не кроз онемогућавање приступања због несагласности око контроверзних и поларизујућих питања које дели и саму Европску унију.⁹⁴³

⁹⁴² Министар спољних послова Ивица Дачић у априлу 2023. године, у контексту посете министра дипломатије Шпаније Хозе Мануел Албареса, изјавио је: „Шпанија нам је камен темељац односа и ставова унутар ЕУ. Шпанија и Кипар су „најтврђи“ поводом непризнавања Косова.“ Према: Танјуг, *Dačić: Vučić sporazumima u Briselu i Ohridu napravio dobru osnovu za Srbiju*, Euronews Србија, 2023. Доступно на: <https://www.euronews.rs/srbija/politika/84431/dacic-vucic-sporazumima-u-briselu-i-ohridu-napravio-dobru-osnovu-za-srbiju/vest>, (Pristupljeno 2. maja 2023).

⁹⁴³ У том погледу, неопходно је и да Европска унија, као у кипарском случају, прихвати неку врсту политичко-моралне одговорности за исход дијалога, ма какав он био, на начин који рефлектује чињеницу да Унија није само модератор у том процесу, већ је и неко ко поставља правила, подстиче реализацију исхода и утиче на стране да томе приступе конструктивно. Гарантовањем приступне перспективе у кипарском случају ЕУ је предвидела реализацију тог чина чак и у случају неповољног исхода у грчко-турском дијалогу, чиме је фактички признала свој удео у политичкој одговорности у том аспекту.

Quo vadis, Serbia?

Европска унија понавља своју недвосмислену подршку европској перспективи земаља Западног Балкана. Будућност Балкана је унутар Европске уније.(...).Припреме за интеграцију у европске структуре и достизање чланства у Европској унији, кроз усвајање европских стандарда, сада је велики следећи изазов.

Декларација са самита Европска унија – Западни Балкан у Солуну,
21. јуна 2003, тачка 2⁹⁴⁴

Након вишегодишњег периода обележеног стагнацијом у европским интеграцијама, успостављању ревидираног механизма за приступне преговоре, неадекватног спомињања питања чланства у декларацијама Европске уније⁹⁴⁵ и других неповољних фактора, инвазија на Украјину исходвала је крупним променама у поимању спољно-безбедносне политике и с њима повезаних претњи, што се и посредно и непосредно одражава на Србију и друге кандидате за чланство. Двадесет година након што је солунском стратегијом настојала да подстакне решавање регионалних сукоба кроз признавање перспективе чланства Србије и суседних земаља, Унија је суочена не само са нереализованом агендом за некадашње подручје високог сигурносног ризика, већ и са акутном геостратешком кризом у оквиру које је реаговала у обиму без преседана. Перцепција да је у контексту сукоба с Русијом могуће да се Европска унија суочи са додатним жариштем, оним на југоистоку Европе, утиче на схватање да је нужно да се за проширење утврди нека врста плана, али уз пропратну реформу институција (нпр. принципа делегирања националних комесара, разматрање броја европосланика, начина одлучивања у појединим доменима, итд.).⁹⁴⁶ С тим у вези, реализација

⁹⁴⁴ "EU–Western Balkans Summit Thessaloniki Declaration", 21 June 2003, Ibid.

⁹⁴⁵ Miloš Petrović and Maja Kovačević, "EU Enlargement Policy Meets Eastern Partnership: A Cause for Concern?", Ibid.

⁹⁴⁶ Laurenz Gehrke, *Scholz pitches major EU enlargement – with reform*, Politico, 2022. Available from: <https://www.politico.eu/article/scholz-eu-enlargement-reform-prague-charles-university/>, (Accessed 2 March 2023).

„солунског обећања“ делује двоструко релевантна: (1) за завршетак вишедеценијског процеса европеизације Србије и Западног Балкана, и (2) за пружање веродостојне перспективе чланства источним кандидатима који су тек постали део политике проширења, под условом да се уважи првенство солунске групе, или барем појединих њених земаља које су међу водећим кандидатима, попут Србије. Да се ради о актуелној теми сведочи и изјава француске министарке за Европу Лоранс Бун (*Laurence Boon*) да до краја 2023. чланице ЕУ треба да дефинишу врсту механизма за проширење који ће деловати за земље које желе да приступе, а да истовремено осигурају да Унија остане верна себи, уз објашњење да „са ратом у Украјини безбедност европског континента иде преко проширења“, додајући да је потребно убрзавање процеса приступања, можда и уз већи степен диференцијације.⁹⁴⁷

Међутим, фактичку централност у процесу приступања, уместо демократизације као првенственог циља, заузима процес нормализације односа између Београда и Приштине. Та чињеница се и пре 2022. негативно одражавала на динамику приступног процеса, а инвазија на Украјину је, нажалост, тај домен додатно „секуритизовала“. Уместо да постигнућа у домену владавине права и основних права буду у основном фокусу и вреднована као области највишег приоритета, у политичком дискурсу, али и пракси, она нису проминентна ни валоризована колико активности у склопу високополитичких изазова. Нарушене безбедносне околности у Европи имају потенцијал да аспект стабилности начине још јачим приоритетом у односу на демократизацију, упркос чињеници да су оба домена од суштинске важности, као и чињеници да, посебно на дужи рок, без демократизације није могуће постићи одрживу стабилност. Аспекти који имају било какву сигурносну компоненту, као што су односи са Приштином или везе са Русијом у светлу њене инвазије на Украјину, уместо да буду питања нижег или једнаког приоритета, као и (формално) централни аспект владавине права, фактички имају примат. Та чињеница није повољна за спровођење реформских активности и додатно нарушава

⁹⁴⁷ DES, *Francuska ministarka za ubrzanje proširenja EU, uz diferencijaciju pristupa*, Dnevni evropski servis, Beograd, 2023, Dostupno na: <https://dnevnievropskiservis.rs/8-eu-prioriteti/137-vesti/18524-francuska-ministarka-za-ubrzanje-proirenja-eu-uz-diferencijaciju-pristupa>, (Pristupljeno 24. maja 2023).

нужност да се истраје на задовољавању политичких критеријума чланства у Европској унији.

У Србији, као и другде на Западном Балкану, бележи се неподударање између нормативног аспекта (где се у политичким, правним и другим документима тежи ка продубљивању европске интеграције) и политичких наратива и праксе, који неретко говоре другачије. Та неусклађеност говори у прилог недовољно опсежне европеизације, или неравномерне (селективне) европеизације. Док су и јавни дискурс и активности често обележени евроскептицизмом, све мањи ентузијазам бележи се и у домену хармонизације са европским прописима. У прилог томе говоре и четири ревизије националних планова за хармонизацију, као резултат пролонгирања и делимичне примене планираних активности у склопу приступног процеса. Премда ни Европска унија не показује висок степен решености да преобликује свој недовољно ефикасан приступ како би се подстакли преображајни процеси у домену демократизације система, може се констатовати и да не постоји довољан степен политичке одлучности да се европски прописи и стандарди обухватније и динамичније усвоје и примене, омогућавајући дубинске системске промене.

То није само одраз високих трошкова прилагођавања и дугорочне природе самог процеса, већ и других изазова који оптерећују европски пут Србије. Да процес европеизације није само бирократски задатак, већ и друштвени подухват који поседује вредносну компоненту, постаје очигледно у контексту опадања јавне подршке чланству,⁹⁴⁸ али и неизвесне перспективе приступања, упркос томе што се номинално (и даље) ради о једној од две земље које су најближе остварењу тог стратешког циља према до сада оствареном напретку у приступним преговорима. Поред тога, аспект заједничких вредности, идеја и осећаја „европској припадности“ посебно је проблематизован у контексту назадовања Србије у домену усклађивања са заједничком спољном и безбедносном политиком у контексту инвазије на Украјину, што је прерасло у додатну „вето област“ на европском путу земље.

⁹⁴⁸ Видети поглавље: „Јавно мњење као фактор у процесу европске интеграције Републике Србије“.

Приоритетност усклађивања са иницијативама Европске уније против Русије двоструко се прелама кроз приступни процес Србије: и кроз нормализацију односа са Приштином и кроз праћење стања односа са Москвом. То представља неповољну позицију, али свеједно, чињеницу које се мора бити свестан уколико је намера да се у неком року заиста постане чланица Уније. Поступање према Русији унело је и осећај ургентности и политику проширења начинило једним од најважнијих инструмената за унапређење европске безбедности. Те ванредне геостратешке околности утицале су на изненадно напредовање мање напредних кандидата, попут Босне и Херцеговине, чији процес демократизације годинама није забележио позитивне трендове; поред тога, више кандидата, чије демократске перформансе такође нису на завидном нивоу, добило је мапу пута ка отварању приступних преговора по убрзаној процедури.⁹⁴⁹ Што се тиче напретка Србије у приступним преговорима, док је две трећине преговарачких поглавља отворено, кроз већи део приступних преговора стање је углавном на истом нивоу припремљености годинама уназад. Имајући у виду наведено, може се констатовати да се десет година по добијању одлуке Европског савета за отварање приступних преговора Србија у техничко-административном погледу налази отприлике на пола приступног пута са својим умереним степеном припремљености у већини области, што (уколико изаберемо да „чашу посматрамо као полупуну“) представља солидан основ за продубљивање интеграција, а можда и додатну динамику у том погледу, у случају да тај приоритет поново заузме стратешко место, а посебно у домену владавине права.

Међутим, оно што је у том контексту такође важно споменути јесте и чињеница да је у ранијим рундама проширења изузетно важну улогу у промовисању приступања кандидата имала подршка политичких елита појединих земаља. Кандидати могу тражити покровитеље међу старим чланицама које су заинтересоване за њихово приступање или за

⁹⁴⁹ Поједини стручњаци попут Флоријана Бибера исказују амбивалентан утисак о званичној кандидатури БиХ, називајући је „незаслуженом, али исправном“. Према: BiEPAG, *BiEPAG's experts react to Bosnia and Herzegovina receiving candidate status*, BiEPAG, 2022. Available from: <https://biepag.eu/biepag-reacts-1/>, (Accessed 20 March 2023). Можда би се слично могло констатовати и за источне суседе што се тиче демократизације.

продубљивање веза с њиховим руководствома, у замену за (техничку, економску, политичку) подршку скоријем достизању чланства.⁹⁵⁰ За Србију најпоузданији стратешки партнер у домену европских интеграција је Мађарска, с којом од 2021. има потписан и споразум о стратешком партнерству, поред низа других аката и уговора. Међутим, будући да су Мађарској блокирана средства из кохезивних фондова Европске уније у износу од 22 милијарде евра због незадовољавајућег стања независности правосуђа, академских слобода, права на азил и других аспеката,⁹⁵¹ те да је владајућа странка Фидес (иначе, конзервативна партија на десном спектру) напустила Европску народну партију након вишегодишње суспензије,⁹⁵² јасно је да се ради о држави чланици која због својих унутрашњих изазова и релативне моћи нема посебан потенцијал да одлучујуће утиче на заговарање што скоријег приступања Србије и других земаља. С друге стране, чињеница да је споменути комесар за проширење Вархељи из Мађарске, и да је упознат са приликама у региону, вероватно представља нешто позитивнију страну изузетно разгранатих односа између Београда и Будимпеште у контексту веза са Европском комисијом.⁹⁵³ Оно што је важно напоменути јесте да тражење савезника у Европској унији треба да буде праћено и радом на превазилажењу противљења пријему у појединим чланицама.

Србија има усаглашене акте о стратешком партнерству са појединим чланицама попут Италије (2009), Француске (2011), Грчке (2019) и

⁹⁵⁰ Најближи партнер Србије у Европској унији је Мађарска. Према: Marko Drajić, *Serbia and Hungary: hammering democracy*. Belgrade Centre for Security Policy, 2020.

⁹⁵¹ Kate Abnett and Jan Strupczewski, *EU holds back all of Hungary's cohesion funds over rights concerns*, Reuters, 2022. Available from: <https://www.reuters.com/world/europe/eu-holds-back-all-hungarys-cohesion-funds-over-rights-concerns-2022-12-22/>, (Accessed 20 May 2023).

⁹⁵² Maia De La Baume, *Orbán's Fidesz quits EPP group in European Parliament*, Politico, 2021. Available from: <https://www.politico.eu/article/epp-suspension-rules-fidesz-european-parliament-viktor-orban-hungary/>, (Accessed 20 May 2023).

⁹⁵³ Овом приликом треба споменути и подршку европских институција члановима и представницима сродних партија на Западном Балкану, као што је нпр. оличено у чланству Српске напредне странке у Европској народној партији – најутицајнијој наднационалној странци. Према: Ivana Radić Milosavljević, „Sukob stabilnosti i demokratije u procesu evropske integracije Republike Srbije“, *Ibid.*, str. 265–266.

Мађарске (2021).⁹⁵⁴ Продубљивање билатералних веза са чланицама у контексту приступања Унији представља логичну последицу стратешког опредељења земље, при чему развој тих односа може бити благотворан у погледу остваривања тог циља. Историјски посматрано, велику улогу у формулисању услова и подстицању, тј. динамици приступања у случају ЦИЕ, имале су Немачка и Француска као највеће и најутицајније земље Уније. Подршка тих земаља (и даље) је кључна, нарочито након повлачења Уједињеног Краљевства које је важило за промотера политике проширења у Европској унији. Управо је британска подршка „увећаној Европи“ значајно доприносила ранијим циклусима проширења Уније, између осталог и због евроатлантске компоненте спољне политике те земље која је проширење третирао као инструмент за унапређење безбедности. Међутим, без обзира на безбедносну аргументацију иза ранијих циклуса проширења, неиспуњавање основних критеријума за чланство у начелу се није толерисало. Другим речима: за испуњавање строгих политичких, институционалних и економских критеријума чланства неопходна је недвосмислена стратешка опредељеност свих институција у том смеру (поред билатералне подршке држава чланица, која је такође значајна).

С друге стране, околности у домену политике проширења нису посебно упоредиве са ранијим циклусима источних приступања. Не само да су западнобалкански кандидати за чланство у категорији „прелазних (хибридних) режима“ према методологији Фридом Хауса, већ свега неколико земаља из ЦИЕ, попут Естоније и Литваније, није искусило демократско назадовање од средине претходне деценије, при чему у читавој источној Европи има мање демократије него икада од средине 1990-их година.⁹⁵⁵ С обзиром на опсег и интензитет демократског назадовања широм ЦИЕ, поставља се питање у којој мери је оправдано тражити од западнобалканских кандидата за чланство да задовоље услове од којих су се бројне чланице из источног дела Уније удаљиле, као и да ли се очекује да их западнобалканске државе у процесу

⁹⁵⁴ Министарство spoljnih poslova, *Bilateralna saradnja*, MFA, Beograd. Dostupno na: <https://www.mfa.gov.rs/lat/spoljna-politika/bilateralna-saradnja>, (Pristupljeno 20. maja 2023).

⁹⁵⁵ Srdjan Cvijic and Adnan Cerimagic, *Rebuilding Our House Of Cards: With More Glue*, Institute for Democracy “Societas Civilis” – Skopje, 2020. Available from: https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2020/11/9_A5_REBUILDING-OUR-HOUSE-OF-CARDS_WITH-MORE-GLUEENG.pdf, (Accessed 20 March 2023).

демократизације престигну (барем неке од њих, попут нпр. Мађарске или Пољске). У том погледу, аспект демократског назадовања и стагнације не треба да буде сагледаван само у контексту Србије и других кандидата, већ и у односу на шири источноевропски простор како би очекивања била адекватније процењивана у регионалном контексту. Уколико источноевропски контекст демократизације пролази кроз велике изазове, упркос чланству у Европској унији и директној изложености „силама европеизације“, није сасвим примерено очекивати другачију, а посебно не повољнију ситуацију у иначе мање напредном региону Западног Балкана, који има приступ много мањој финансијској и техничкој помоћи. У том погледу, не изненађују разматрања диференцираних облика приступања (попут фазног или поступног чланства) који би можда пружили прилику за ефикасније и обухватније праћење и вредновање напретка кандидата на основу постигнућа, али и омогућили учешће у програмима Уније и пре ступања у (конвенционално) чланство.

„Откључавању“ могућности за брже напредовање кандидата ка чланству значајно може да помогне и омогућавање гласање путем квалификоване већине у доменима који се тичу проширења. Премда се ради о аспекту који је од почетка европских интеграција био коришћен као додатни модус условљавања (нпр. вишегодишња француска блокада британског захтева за чланство), у околностима када Европска унија фактички окупља већину европских земаља, билатерална блокада кандидата за чланство прерасла је у сувише честу појаву. Од почетка инвазије се уочава подршка увођењу квалификовано-већинског гласања за домен проширења не само на нивоу Европске комисије, већ и од стране држава чланица које су у мају 2023. оформиле групу за подршку у којој учествују и најутицајније чланице – Француска, Немачка, Шпанија и Италија, поред других. Било да се квалификовано-већинско гласање у домену проширења разматра ради ограничавања могућности билатералних блокада или припреме Уније за апсорпцију више чланица, тај домен добија све више политичке пажње. Ипак, без обзира на то колико дуго тај процес може трајати и какав ће његов исход бити, у околностима стратешке кризе политика проширења треба да буде „урамљена“ као средство за увећање стабилности и сигурности, пре него као „увоз“ додатних проблема.

Не треба занемарити ни аргумент остваривања чланства у Европској унији као начина да се на косовски изазов утиче „изнутра“. У ранијем поглављу истакнуто је како је истовремено британско и ирско приступање Европским заједницама имало позитиван ефекат на деескалацију ситуације у Северној Ирској и на дугорочном плану створило претпоставке за адресирање тог вишедеценијског спора. Поред тога, и кипарско приступање реализовано је упркос неподударности између уставних овлашћења у територијалном погледу и другачије социополитичке „реалности“ у пракси. Ови примери, иако донекле мањкави, показују да су у јединственим ситуацијама у европским периферним регионима разматрана и примењивана и јединствена решења, у одсуству квалитетнијих и реалнијих алтернатива. У тим ситуацијама чланице су биле или јединствене поводом жељеног решења спора или су прихватале да је спор нешто што саме стране треба да реше, што је доста различито у односу на ситуацију између Београда и Приштине. Поред тога, мора се напоменути да су и Кипар и Ирска посматрали европске интеграције као начин да унапреде своје националне интересе, те да су важили за узорне кандидате у погледу испуњавања политичких, економских и институционалних критеријума чланства.

Чланство Кипра и Ирске у Европској унији⁹⁵⁶ помогло је не само у политичком и економском смислу, већ и у државотворном погледу, и премда аналогиче никада не треба схватати у апсолутном смислу, одређени елементи ових примера можда могу послужити за адресирање изазова у погледу територијалног интегритета као једног од дефинишућих питања у контексту европских интеграција Србије. Уколико се пође од хипотезе да српски процес европских интеграција, који је у изузетној мери повезан са процесом нормализације односа са Приштином, представља специфичан случај, имајући у виду споменуте преседане и њихове махом позитивне ефекте (упркос бројним и видним ограничењима), можда такав несавршени модел приступања, у ситуацији дугогодишње стагнације и ескалације геополитичке кризе, данас представља адекватнији одговор за разматрање косовског спора него што је то био случај пре 2022. године. Иако се контексти и прилике доста разликују, а та решења не спадају у идеална нити пожељна, она у најмању руку показују како су

⁹⁵⁶ Видети поглавље „Разматрање приступних преседана из актуелне позиције Србије“.

преседани већ направљени у одсуству алтернатива, те како нису суштински пореметили функционисање Уније, већ напротив – допринели су миру и стабилности у европским периферним регионима.

Имајући у виду наведено, премда геополитичке тенденције свакако садрже потенцијал да подстакну динамичнију интеграцију кандидата (као што је то чињено и у прошлости), треба имати у виду да напредовање по том кључу није довољно за задовољавање критеријума чланства, односно, да су неопходни суштински и одрживи резултати у домену демократизације како би стратешки циљ постао досежан. Другим речима, безбедносна и геостратешка разматрања и интереси пружају додатни подстрек на питање *зашто* приступање мора да буде враћено у центар политике проширења. С друге стране, на питање *када* то може да се догоди, одговоре пре треба тражити у ендогеним факторима који се односе на испуњавање Копенхашких критеријума, нормализације односа са Приштином и унапређења регионалне сарадње, с тим да и ти елементи захтевају подстицаје, разумевање и подршку Уније, тим пре што се ради о изузетно сложеном склопу услова у оквиру најзахтевније рунде проширења у досадашњој историји европских интеграција.

Механизам за сарадњу и верификацију⁹⁵⁷ конструисан је на основу налаза да кандидати за чланство, односно, приступајуће земље – Бугарска и Румунија – не задовољавају све критеријуме чланства, те да је неопходан надзор и контрола и након приступања у кључним областима попут владавине права и борбе против корупције. Процес надзора трајао је пуних 15 година и, у формалном смислу, и даље није приведен крају, упркос чињеници да је Европска комисија у последњим годинама престала да издаје Извештаје о том инструменту, као резултат схватања да су те земље у довољној мери задовољиле критеријуме чланства. Иако је Механизам био на снази дуже него што је то било очекивано и његова примена није била без мана (укључујући и ограничену могућност ускраћивања фондова због изостанка напретка у кључним областима), на дугорочном плану је тај инструмент исходовао неким променама у жељеном правцу. С тим у вези, тај инструмент може бити разматран као једно од могућих решења за подстицање бржег приступања пре испуњавања свих критеријума. Међутим, треба имати у виду да тај модел

⁹⁵⁷ Видети поглавља која се односе на Механизам за сарадњу и верификацију.

представља изузетак и велики уступак у погледу напретка заснованог на заслугама, чији резултати су, поред омогућавања приступања те земље, генерално били ограничени. С друге стране, незахвално је проценивати каква би ситуација у домену правосуђа у Бугарској била да приступање није омогућено раније. Раније приступање омогућило је Румунији и Бугарској да по јединственом методу буду изложене процесима европеизације „изнутра“. Поред тога, допринос чланства тих земаља у контексту кризе у црноморском региону која фактички траје већ деценију, а која је 2022. попримила шири карактер, такође није занемарљив. Очување источних граница Европске уније није само у функцији граничних држава, већ и читаве Уније, а Бугарска и Румунија су ту функцију испуниле на начин да доприносе стабилности и сигурности (што можда не би био случај да нису постале чланице Уније одмах након ЦИЕ).

Међутим, и поред бројних паралела, треба имати у виду различиту ситуацију и у Европској унији и у Србији у актуелној развојној фази политике проширења. Што се тиче друге могућности (фазног приступања Унији) она не само да је у складу с ревидираном методологијом и дугогодишњим замеркама о мањку подстицаја с европске стране, већ можда не би подразумевала ни (фундаменталне) промене у смислу европског законодавства, изузев прихватања концепта у политичком смислу. Поред омогућавања постепеног напредовања кроз кругове дубље интеграције и могућности отпочињања приступног процеса у релативно кратком року кроз тај образац, омогућује се и адекватно вредновање напретка сваке земље (начело појединачних заслуга) и нијансираније повезивање уз доста више опипљивих користи и пре формалног приступања. Модел фазног приступања представља занимљиво и релевантно решење за многе проблеме који оптерећују политику проширења у актуелном облику, док, с друге стране, омогућава Унији и државама чланицама да задрже могућност позитивног и негативног условљавања до крајње фазе процеса. Међутим, његов првенствени допринос не треба посматрати у контексту унапређења принципа условљавања, већ испуњавања интереса саме Уније, где би кандидатима било омогућено прогресивно укључивање у различите области и политике. У том погледу, интерес Уније би могао бити и такав да повезивање с кандидатима остане секторско (посебно у случају настављања неприближавања стандардима чланства), што би у негативном сценарију могло да исходuje и наставком држања тих земаља ван чланства. С друге стране, у повољном сценарију, предност концепта је та да није искључив –

чланице не морају у овој фази да се изјашњавају о пуноправном чланству, већ се аспект потпуне интеграције разматра тек у некој каснијој фази.

Напоследку, када се говори о концепту потпуне економске у односу на политичку интеграцију, предности се огледају у могућем бржем задовољавању критеријума приступања Европском економском простору у односу на ЕУ и њене додатне (политичке и институционалне) услове. Међутим, једна од основних опасности у том правцу огледа се у чињеници да учлањење у Европски економски простор (било актуелни или неки нови) може да означи и крај амбиција о достизању конвенционалног чланства, посебно имајући у виду искуство западнобалканских земаља у досадашњој политици проширења. Могућа примена Механизма за сарадњу и верификацију може да буде постављена на начин да прати прелаз од чланства у економском простору ка пуној политичкој интеграцији, премда свакако постоје и другачији и дозиранији начини да се тај инструмент примени.

Будући да безбедносно резонување поново утиче на логику и ток политике проширења Европске уније због великог рата на истоку континента, убрзано напредовање ка чланству можда је могуће чак и у одсуству непотпуног испуњавања Копенхашких критеријума, као што је био случај и са Бугарском и Румунијом. Та чињеница представља и отежавајућу и олакшавајућу околност, зависно од тога да ли се сигурносна мотивација Европске уније за проширењем схвати као могућност, или из истог разлога одбаци као селективно усмерена, јер за оба становишта постоји адекватна аргументација. Међутим, ма какав био суд о европском (не)разматрању тог питања, важно је бити свестан да измењене политичке прилике мењају не само прилике и политике Уније, већ и земаља региона. Неуважавање чињенице да се дешавају стратешка превирања која имају утицаја на сваку европску земљу (осим што је „већ виђено“ при паду Гвоздене завесе), може да значи и губитак економских и политичких прилика и могућности које су обнављане или грађене од Солунског самита наопако. Уколико је циљ да се тај процес успешно оконча, а имајући у виду неизмењено стратешко опредељење Србије, појачано и свеобухватно усклађивање са политикама, стандардима, ставовима и нормама Уније – без обзира да ли се усвоје измене у домену политике проширења или не – представља неминовност, у року који је можда и краћи него што то тренутно делује.

Библиографија

- “A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy”, Brussels, 12 December 2003.
- Abnett Kate and Strupczewski Jan, *EU holds back all of Hungary’s cohesion funds over rights concerns*, Reuters, 2022. Available from: <https://www.reuters.com/world/europe/eu-holds-back-all-hungarys-cohesion-funds-over-rights-concerns-2022-12-22/>, (Accessed 20 May 2023).
- “Act concerning the conditions of accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded – Protocol No 10 on Cyprus”, *Official Journal*, L 236, Brussels, 2003, pp. 0955–0955.
- Agencije, *Brnabić: Sankcije Rusiji uslov za nastavak eurointegracija Srbije*, Al Jazeera, Beograd, 2023. Dostupno na: <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2023/2/10/brnabic-sankcije-rusiji-uslov-za-nastavak-evrointegracija-srbije>, (Pristupljeno 6. marta 2023).
- Agencije, *Srbijanski ministar: Zašto je Rusija 1992. u UN-u glasala za sankcije Srbiji?* Al Jazeera, Beograd, 2023. Dostupno na: <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2023/3/16/srbijanski-ministar-basta-zasto-je-rusija-1992-u-un-u-glasala-za-sankcije-srbiji>, (Pristupljeno 20. maja 2023).
- Akchurina, Viktoria and Della Salla, Vincent, “The European Union, Russia and the Post-Soviet Space: Shared Neighbourhood, Battleground or Transit Zone on the New Silk Road?”, *Europe-Asia studies*, Vol. 70, No. 10, 2018, pp. 1543–1551.
- Aktar, Cengiz, “Is it in the EU’s interest to enlarge further? The case of Turkey”, *European View*, Vol. 8, No. 2, 2009, pp. 221–229.

- Актуелно, *Информер: Украјина напала Русију*, Актуелно.ме, 2022. Доступно на: <https://www.aktuelno.me/politika/ovo-je-trenutak-da-aem-i-tuzilastvo-uklone-iz-crne-gore-rusko-srpsku-propagandu/attachment/informer-ukrajina-napala-rusiju/>, (Приступљено 10. марта 2023).
- Албуновић, Марко, „Српски избор: ЕУ, изолација, руска губернија“, *Политика*, 19. децембар 2007.
- Албуновић, Марко, „Фејт: Београд ‘нема право вета’“, *Политика*, 1. јун 2008.
- 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, December 2008, pp. 365– 377.
- Anderlini, Jamil and Caulcutt, Clea, *Europe must resist pressure to become ‘America’s followers,’ says Macron*, *Politico*, 2023. Available from: <https://www-politico-eu.cdn.ampproject.org/c/s/www.politico.eu/article/emmanuel-macron-china-america-pressure-interview/amp/>, (Accessed 10 April 2023).
- „Анекс за имплементацију Споразума о путу нормализације између Косова* и Србије“, преузет са: <https://www.kim.gov.rs/doc/pregovaracki-proces/Aneks%20sa%20ohrida%202023.pdf>, (Приступљено 23. маја 2023).
- Антонић, Слободан, „Невоља са референдумом“, *Политика*, 6. март 2008.
- Антонић, Слободан, „Три скривене истине“, *Политика*, 17. април 2008.
- Антонић, Слободан, „О ‘дебриселизацији’ бирача: евроскептицизам у јавном мњењу Србије“, *Национални интерес*, IX, vol. 16, бр 1/2013, стр. 79–99.
- Archive of European Integration (AEI), *Copenhagen European Council 12 and 13 December 2002 Presidency Conclusions*, University of Pittsburgh. Available from: http://aei.pitt.edu/43349/1/Copenhagen_2002_1.pdf, (Accessed 20 May 2023).
- Archive of European Integration (AEI), *Luxembourg European Council 12–13 December 1997. Presidency conclusions*, University of Pittsburgh. Available from: <http://aei.pitt.edu/43332/>, (Accessed 10 April 2023).

- ARK, *The 1998 Referendums*, ARK, Belfast. Available from: <https://www.ark.ac.uk/elections/fref98.htm>, (Accessed 10 April 2023).
- Б92, *Усвојен Закон о Централној банци Црне Горе*, 1. новембар 2000, Доступно преко: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?dd=01&mm=11&nav_category=1&nav_id=15098&yyyy=2000, (Приступљено 12. фебруара 2023).
- Б92, *Гаф ЕУ, честитка Николићу 3h раније*, 20. мај 2012, Доступно преко: https://www.b92.net/info/izbori2012/vesti.php?yyyy=2012&mm=05&dd=20&nav_id=610973, (Приступљено 12. фебруара 2023).
- Баковић, Биљана, „Шта је нама ССП?“, Политика, 7. јун 2008.
- Balasz, Adam Bence, *The Western Balkans: a European story*, Albert Hirschman Centre for Democracy, Geneva, 2022. Available from: <https://www.graduateinstitute.ch/communications/news/western-balkans-european-story>, (Accessed 10 March 2023).
- BALKAN BAROMETER 2022: Public Opinion Analytical report*, Regional Cooperation Council, Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, p. 47. Available from: <https://www.rcc.int/pubs/139/balkan-barometer-public-opinion-2022>, (Accessed 30 May 2023).
- Barigazi, Jacopo, “9 EU countries push back on French enlargement revamp”, *Politico*, 13.12.2019. Available from: 9 EU countries push back on French enlargement revamp – POLITICO, (Accessed 14 March 2023).
- Barlovac, Bojana, *Serbia Official: EU Turning Kosovo into Second Cyprus*, Balkan Insight, 2010. Available from: <https://balkaninsight.com/2010/04/06/serbia-official-eu-turning-kosovo-into-second-cyprus/>, (Accessed 1 May 2023).
- Batt, Judy, “The Question of Serbia”, *Chaillot Paper* ISS, No 81, August 2005, Available from: <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp081-English.pdf>, (Accessed 15 February 2023).
- Batt, Judy, *Serbia, Montenegro, Kosovo – The State of Play*, EU Institute for Security Studies, Paris, 30 June 2006, Available from: <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/rep06-11.pdf>, (Accessed 13 February 2023).
- Базић, Јован, Курек Бујвид, Ева, Обрадовић, Жарко, „Србија и изазови европских интеграција“, *Српска политичка мисао*, Vol. 64, бр. 2, 2019, стр. 49–72.

- BBC, *Brexit: What are the Northern Ireland Protocol and Windsor Framework?*, BBC, London, 2023. Available from: <https://www.bbc.com/news/explainers-53724381>, (Accessed 10 May 2023).
- BBC, Vučić, *Rusija i Ukrajina: Pozicija Srbije teža posle izjava Putina o Kosovu, ostajemo snažno na evropskom putu*, BBC, Beograd, 2022. Dostupno na: <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-61357000>, (Pristupljeno 9. februara 2023).
- Bechev, Dimitar, "Carrots, sticks and norms: the EU and regional cooperation in Southeast Europe", *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Vol. 8, No. 1, April 2006, pp. 27–43.
- Bechev, Dimitar, "Between Enlargement and CFSP: the EU and the Western Balkans", Paper prepared for the LSE European Foreign Policy conference, 2–3 June 2004, London School of Economics.
- Bechev, Dimitar, "The Periphery of the Periphery: The Western Balkans and the Euro crisis", *European Council of Foreign Relations Policy Brief*, August 2012.
- Беговић, Борис, „Европске интеграције и привредни раст Србије: економска интеграција као алтернатива чланству у ЕУ“, *Анали Правног факултета у Београду*, година LXI, бр. 1, 2013, стр. 53–72.
- Belloni, Roberto, "European integration and the Western Balkans: lessons, prospects and obstacles", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 11, No. 3, September 2009, pp. 313–331.
- Bentzen Naja, *Ukraine: The Minsk agreements five years on*, European Parliament, Strasbourg, 2020. Available from: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/646203/EPRS_ATA\(2020\)6462_03_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/646203/EPRS_ATA(2020)6462_03_EN.pdf), (Accessed 10 March 2023).
- Београдска отворена школа, *Проговори о преговорима*, Доступно преко: <https://eupregovori.bos.rs/tok-pregovora.html>, (приступљено 1. јуна 2023).
- Beta, *EU sa Srbijom i Kosovom kreće u sprovođenje dogovora iz Ohrida*, N1, Beograd, 2023. Dostupno na: <https://n1info.rs/vesti/eu-sa-srbijom-i-kosovom-krece-u-sprovođenje-dogovora-iz-ohrida/>, (Pristupljeno 19. maja 2023).
- Beta, *Eskobar: Dogovor Srbije i Kosova pravno obavezujuć, ne treba se fokusirati na potpisivanje*, 021.rs, Novi Sad, 2023. Dostupno na:

<https://www.021.rs/story/Info/Srbija/335205/Eskobar-Dogovor-Srbije-i-Kosova-pravno-obavezujuć-ne-treba-se-fokusirati-na-potpisivanje.html>, (Пristупљено 20. маја 2023).

Бета, *Национални конвент се састао са радном групом ЕУ за проширење*, Србија вести, Београд, 2023. Доступно на: <https://srbijavesti.rs/nacionalni-konvent-se-sastao-sa-radnom-grupom-eu-za-prosirenje/>, (Пristупљено 10. маја 2023).

Бета, *Revizori: Бугарска и Румунија нису биле спремне за ЕУ*, RTV, Нови Сад, 2016. Доступно на: https://rtv.rs/rsn/evropa/revizori-bugarska-i-rumunija-nisu-bile-spremlne-za-eu_757040.html, (Пristупљено 1. марта 2023).

Бета, *Северна Ирска жели референдум о независности*, РТВ, Нови Сад, 2016. Доступно на: https://rtv.rs/hu/evropa/severna-irska-zeli-referendum-o-nezavisnosti_731246.html, (Пristупљено 10. марта 2023).

Бета, *Србија у УН гласала за резолуцију којом се захтева повлачење руских снага*, Н1, Београд, 2023. Доступно на: <https://n1info.rs/vesti/srbija-glasala-za-rezoluciju-kojom-se-zahteva-povlacenje-ruskih-snaga/>, (Пristупљено 15. марта 2023).

Бета, „Зери: Рикер није добио јасне инструкције из Њујорка“, Политика, 2. март 2008.

Bieber, Florian, “Building Impossible States? State-Building Strategies and EU Membership in the Western Balkans”, *Europe-Asia Studies*, Vol. 63, No. 10, December 2011, pp. 1783–1802.

BiEPAG, *BiEPAG’s experts react to Bosnia and Herzegovina receiving candidate status*, BiEPAG, 2022. Available from: <https://biepag.eu/biepag-reacts-1/>, (Accessed 20 March 2023).

„Бијела књига: Референдум у Црној Гори 2006. Зборник докумената“, Народна мисао, Подгорица, 2007.

Билбија, Бојан, „Пола милиона избеглица из Хрватске и даље без права“, Политика, 30. јун 2011.

Biscop, Sven and Coelmont, Jo, “Permanent Structured Cooperation in Defence: Building Effective European Armed Forces”, Bruges Political Research Papers / Cahiers de recherche politique de Bruges, No. 15, 2010.

Bjelić Predrag and Milovanović Miloš, “The Case of Serbia: Effects of the SAA on trade with the EU”, in: Vladimir Međak (ed.), *Effects of*

- Stabilisation and Association Agreements and CEFTA2006 on WB6 European Integration and Regional Cooperation: Achievements and Ways Forward*, European Movement in Serbia, Belgrade, 2018, pp. 114–144.
- Blagovcanin, Srdjan, *The EU as state builder in the process of European integration – the case of Bosnia and Herzegovina*, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo, 2016.
- Блиц, *Брисел не жели владу СНС–ДСС*, 25. мај 2012. Доступно преко: https://www.b92.net/info/izbori2012/vesti.php?yyyy=2012&mm=05&dd=25&nav_id=612556, (Приступљено 12. фебруара 2023).
- Bojinović Fenko, Ana and Kočan, Faris, “Re-examination of EU normative power in light of the revised enlargement methodology towards the Western Balkans”, *Međunarodni problemi/International problems*, Vol. LXXIV, No 3, 2022, pp. 411–432.
- Bojinović Fenko, Ana, Keil, Soeren and Šabič, Zlatko, “Europeans from the Start? Slovenia and Croatia Between State-building, National Identity and the European Union”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 2023, DOI: 10.1080/17502977.2022.2162674.
- Börzel, Tanja A., Dimitrova Antoaneta and 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.
- Braniff, Máire, “Introduction”, in: *Integrating the Balkans: Conflict Resolution and the Impact of EU Expansion*, London, Tauris Academic Studies, pp. 1–2.
- Brewin, Christopher, “European Union Perspectives on Cyprus Accession”, *Middle Eastern Studies*, Vol. 36, No. 1, 2000, pp. 21–34.
- Brzozowski, Alexandra, *EU does not rule out suspending Serbia visa waiver over migration spike*, Euractiv, 2022. Available from: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/eu-does-not-rule-out-suspending-serbia-visa-waiver-over-migration-spike/>, (Accessed 10 February 2023).
- Buras, Piotr, *East side story: Poland’s new role in the European Union*, European Council on Foreign Relations, Warsaw, 2023. Available from: <https://ecfr-eu.cdn.ampproject.org/c/s/ecfr.eu/article/east-side-story->

polands-new-role-in-the-european-union/?amp, (Accessed 10 March 2023).

Bzganović, Ivana and Gec, Jovana, *Serbia is toughening its visa rules after migration prompts pressure from the EU*, Euronews Serbia, 2022. Available from; <https://www.euronews.com/travel/2022/10/27/serbia-is-toughening-its-visa-rules-after-migration-prompts-pressure-from-the-eu>, (Accessed 10 February 2023).

B92, BLIN/DEPO/ma, *Vojislav Koštunica: Evropska unija Srbiji otima Kosovo*, Banjalukain, Banja Luka, 2010. Dostupno na: <https://banjalukain.com/clanak/17762/evropska-unija-srbiji-otima-kosovo>, (Pristupljeno 20. marta 2023).

Camp, Glen, "Greek-Turkish Conflict over Cyprus", *Political Science Quarterly*, Vol. 95, No. 1, 1980, pp. 43–70.

Casier, Tom, "The EU–Russia Strategic Partnership: Challenging the Normative Argument", *Europe-Asia Studies*, Vol. 65, No. 7, 2013, pp. 1377–1395.

Castaldo, Antonino and Memoli, Vincenzo, "Political support and democratic backsliding trends. The strange case of Central and Eastern European countries", *Journal of Contemporary European Studies* (published online), 2023 (DOI: 10.1080/14782804.2023.2206115).

Cauvet, Philippe, "To what extent has EU integration transformed the territorial conflict in Northern Ireland? A post-Brexit referendum re-assessment", *L'Union européenne à l'épreuve de ses territoires*, Vol. 94 No. 3, 2020.

Церовина, Јелена, „Милош Јовановић: Србија мора подвући црту“, Политика, 17. фебруар 2008.

Церовина, Јелена, Баковић, Биљана, „Може ли Бан Ки Мун вратити Еулекс на 'шест тачака'“, Политика, 27. септембар 2011.

Chandler, David, "State-Building in Bosnia: The Limits of 'Informal Trusteeship'", *International Journal of Peace Studies*, Vol. 11, No. 1, 2006, pp. 17–38.

Chandler, David, "The EU and Southeastern Europe: the rise of post-liberal governance", *Third World Quarterly*, Vol. 31, No. 1, 2010, pp. 69–85.

- Chatham House, *Cyprus: Storms in the Med blow towards Europe*, Chatham House. Available from: <https://www.chathamhouse.org/1998/02/cyprus-storms-med-blow-towards-europe>, (Accessed 10 April 2023).
- Civil.ge, *European Parliament Adopts Resolution on New Enlargement Policy*, Civil.ge, 2022. Available from: <https://europeanwesternbalkans.com/2022/11/23/tonino-picula-presents-recommendations-concerning-new-eu-strategy-for-enlargement/> (Accessed 2 June 2023).
- Cianetti, Licia, Dawson, James and Hanley, Seán, “Rethinking “democratic backsliding” in Central and Eastern Europe – looking beyond Hungary and Poland”, *East European Politics*, Vol. 34, No.3, 2018, pp. 243–256.
- Coman, Ramona and Tomini, Luca (ed.), *The State of Democracy in Central and Eastern Europe – A Comparative Perspective*, Routledge, University of Glasgow, 2017.
- Connexion, *French politics: Why the hung parliament could be a big opportunity*, Connexion, 2023. Available from: <https://www.connexionfrance.com/article/Comment/Opinion/French-politics-Why-the-hung-parliament-could-be-a-big-opportunity>, (Accessed 10 February 2023).
- “Commission decision of 13 December 2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Bulgaria to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption and organised crime”, *Official Journal of the European Union*, 2006/929/EC, Brussels, 2006.
- Commission of the European Communities, *Opinion on the Applications for Membership received from the United Kingdom, Ireland, Denmark and Norway for Submission to the Council under Articles 237 of the EEC Treaty, 205 of the Euratom Treaty, and 98 of the ECSC Treaty*,
- Commission of the European Communities, Brussels, 29.09.1967. Available from: https://www.cvce.eu/content/publication/2005/8/16/6cdb71d4-af5e-49d9-a482-86f4f5fb6247/publishable_en.pdf, (Accessed 5 January 2023).
- Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilisation and Association process for countries of South-Eastern Europe*, Brussels, 26.05.1999, COM(1999)235, final. Available from:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0235&from=EN>, (Accessed 20 March 2023).

Commission of the European Communities, "The Stabilisation and Association process for South East Europe, Brussels", 3.4.2002 COM(2002) 163 final.

Commission of the European Communities, *Towards the enlarged Union – Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries*, EC, Brussels, 2002. Available from: https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/communication-on-eu-enlargement-policy_en_2002.pdf, (Accessed 10 March 2023).

Commission of the EC, "Communication from the Commission: A European Future for Kosovo", Brussels, 20.4.2005, COM(2005) 156 final.

Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2006 – 2007 Including annexed special report on the EU's capacity to integrate new members*, Brussels, 8.11.2006 COM(2006) 649 final. Available from: http://aei.pitt.edu/44648/1/com2006_0649.pdf, (Accessed 5 January 2023).

Commission of the EC, "Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of macro-financial assistance to third countries in 2006", COM(2007)493 final.

Commission of the European Communities, "Serbia 2006 Progress Report", Brussels, 8.11.2006, SEC (2006)1389.

"Conference on accession to the European Union – Serbia, Accession document: General EU Position, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Serbia to the European Union", AD 1/14 LIMITE CONF-RS 1, Brussels, 21 January 2014.

"Consolidated version of the Treaty on European Union", *Official Journal of the European Union* C 326/13, 26.10.2012.

Constitute Project, *Cyprus's Constitution of 1960 with Amendments through 2013*, CP, 2013. Available from: https://www.constituteproject.org/constitution/Cyprus_2013.pdf?lang=en, (Accessed 1 May 2023).

Cord Magazine, *The Cypriot Model and the Kosovo Problem*, CM, Belgrade, 2016. Available from: <https://cordmagazine.com/interview/nikos->

- anastasiades-president-of-cyprusthe-cypriot-model-and-the-kosovo-problem/, (Accessed 19 March 2023).
- “Council Decision (EU) 2015/1988 of 22 October 2015, on the signing, on behalf of the Union, of the Stabilization and Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, on the one part, and Kosovo (*), of the other part, *Official Journal of the European Union*, L 290/4-L 290/6, 6.11.2015.
- “Council Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo”, *Official Journal of the European Union*, 16.2.2008, L 42/92, Available from: https://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/WEJointActionEULEX_EN.pdf, (Accessed 20 February 2023)
- “Council meeting – General Affairs – Brussels”, 26 and 27 February 1996, *PRES/96/33*, 27 February 1996.
- Council of Europe, *Participation of Non-member States*, CoE, Strassbourg, 2023. Available from: <https://www.coe.int/en/web/conventions/participation-of-non-member-states>, (Accessed 20 May 2023).
- Council of the EU, *Council meeting General Affairs, Luxembourg, 29/30 April 1997*, 7738/97 (Presse 129). Available from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_97_129 (Accessed 28 January 2023).
- Council of the EU, *2192nd Council meeting – General Affairs, Luxembourg, 21–22 June 1999*. Available from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/PRES_99_198, (Accessed 20 January 2023).
- Council of the EU, *Council meeting General Affairs, Luxembourg, 9 October 2000*, 12012/00 (Presse 364). Available from: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12012-2000-INIT/en/pdf>, (Accessed 20 January 2023).
- Council of the EU, *2851st Council meeting General Affairs and External Relations*, Brussels, 18 February 2008, C/08/41 6496/08. Available from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_08_41, (Accessed 20 March 2023).
- Council of the European Union, *Luxembourg, 16 June 2003*, Available from: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf, (Accessed 20 March 2023).

Council of the European Union, *Presidency Conclusions, Brussels European Council 17 and 18 June 2004*, Brussels, 19 July 2004, 10679/2/04 REV 2. Available from: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10679-2004-REV-2/en/pdf>, (Accessed 7 June 2023).

Council of the European Union, *Brussels European Council 16 and 17 June 2005 Presidency Conclusions*, Brussels, 15 July 2005, 10255/1/05, Available from: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10255-2005-REV-1/en/pdf>, (Accessed 5 April 2023).

Council of the European Union, *Presidency Conclusions, Brussels European Council 14/15 December 2006*, 16879/06, CONCL 3, Brussels, 15 December 2006. Available from: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16879-2006-INIT/en/pdf>, (Accessed 1 May 2023).

Council of the EU, *Extraordinary European Council Presidency Conclusions*, Brussels, 1 September 2008. Available from: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2012594%202008%20INIT/EN/pdf>, (Accessed 3 March 2023).

Council of the European Union, *Council conclusions on enlargement and stabilisation and association process, Brussels, 5 December 2011*. Available from: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/126577.pdf, (Accessed 13 February 2023).

Council of the European Union, *Council conclusions on enlargement and stabilisation and association process*, 3132nd GENERAL AFFAIRS Council meeting Brussels, 5 December 2011, pp.10-11. Available from: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/126577.pdf, (Accessed 7 April 2023).

Council of the European Union, *Council conclusions on Enlargement and the Stabilisation and Association Process*, 3150th GENERAL AFFAIRS Council meeting Brussels, 28 February 2012. Available from: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/genaff/128255.pdf, (Accessed 7 April 2023).

Council of the European Union, *Outcome of proceedings: ENLARGEMENT AND STABILISATION AND ASSOCIATION PROCESS – Follow-up to the December 2012 Council conclusions, Council conclusions*, 28.6.2013. Available from: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11548-2013-REV-1/en/pdf>, (Accessed 8 April 2023).

Council of the European Union, *Outcome of the Proceedings: Application of the revised enlargement methodology to the accession negotiations with Montenegro and Serbia*, (OR. en), 8536/21, ELARG 26, Brussels, 6 May 2021. Available from: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8536-2021-INIT/en/pdf>, (Accessed 25 March 2023).

Council of the European Union, *Outcome of the proceedings: Enlargement – Council conclusions on North Macedonia and Albania*, Brussels, 18 July 2022 (OR. en), 11440/22, ELARG 65, p. 2. Available from: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11440-2022-INIT/en/pdf>, (Accessed 8 May 2023).

Council of the European Union, *50 years of the Irish accession to the European Communities*, CEU, 2023. Available from: https://prod-ireland-ie-assets.s3.amazonaws.com/documents/The_Accession_of_Ireland_to_the_European_Communities.pdf, (Accessed 10 May 2023).

“Council Regulation (EC) No 2563/2000 of 20 November 2000 amending Regulation (EC) No 2007/2000 by extending to the Former Yugoslav Republic of Macedonia and the Federal Republic of Yugoslavia the exceptional trade measures for countries and territories participating in or linked to the European Union’s stabilisation and association process and amending Regulation (EC) No 2820/98”, *Official Journal L 295*, 23/11/2000 P. 0001 – 0004.

“Council Regulation (EC) No 2666/2000 of 5 December 2000 on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, repealing Regulation (EC) No 1628/96 and amending Regulations (EEC) No 3906/89 and (EEC) No 1360/90 and Decisions 97/256/EC and 1999/311/EC”, *Official Journal L 306*, 7.12.2000, pp. 1–6.

“Council Regulation (EC) No 2667/2000 of 5 December 2000 on the European Agency for Reconstruction”, *Official Journal L 306*, 7.12.2000, pp. 7–10.

“Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)”, *Official Journal L 210*, 31.7.2006, p. 82–93.

“Court of Auditors – Special Report No. 4/2006 concerning Phare investment projects in Bulgaria and Romania, together with the replies

- of the Commission”, *Official Journal of the European Union C 174/1*, Brussels, 2006.
- Cvijic, Srdjan and Cerimagic, Adnan, *Rebuilding Our House Of Cards: With More Glue*, Institute for Democracy, “Societas Civilis” – Skopje, 2020. Available from: https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2020/11/9_A5_REBUILDING-OUR-HOUSE-OF-CARDS_WITH-MORE-GLUEENG.pdf, (Accessed 20 March 2023).
- CVCE, *Signing of the Treaty of Accession of Cyprus to the European Union (Athens, 16 April 2003)*, CVCE. Available from: https://www.cvce.eu/en/obj/signing_of_the_treaty_of_accession_of_cyprus_to_the_european_union_athens_16_april_2003-en-9abbae13-6c1f-44b8-8722-357cc2c23b1c.html, (Accessed 20 May 2023).
- Цветковић Људмила, *Прво Русија, па поглавље 31*, Радио Слободна Европа, 2018. Доступно на: <https://www.slobodnaevropa.org/a/prvorusija-ra-poglavlje-31/29409733.html>, (Приступљено 4. фебруара 2023).
- Чпајак, Биљана, „Тајне хашких испорука“, Политика, 29. јул 2008.
- Чпајак, Биљана, „Ако не буде мисије, биће споразума са ЕУ“, Политика, 16. јануар 2008.
- Чпајак, Биљана, „Ђелић: ЕУ Србији гарантује чланство“, Политика, 30. јануар 2008.
- Чпајак, Биљана, „Рен: Неки траже развод пре венчања“, Политика, 7. фебруар 2008.
- Чпајак, Биљана, „Ђелић: Србија 15. децембра може да добије статус кандидата за ЕУ“, Политика, 10. јун 2008.
- Чпајак Биљана, *Журили у Европу, донели непримењиве законе*, Политика, 28.2.2013. Доступно преко: <https://www.politika.rs/sr/clanak/250320/Zurili-u-Evropu-doneli-neprijmenjive-zakone>, (Приступљено 5. маја 2023).
- Ćemalović, Uroš, “Between European Union’s aptitude for enlargement and “a Clearer prospect” of accession -some lessons of the French presidency of the Council of the EU”, in: *Srebrna księga jubileuszowa upamiętniająca XXV-lecie Wydziału Prawa i Administracji*, Lazarski University, Warsaw, Poland, pp. 173–184.

- Ђеранић Перишић, Јелена, „Ближа интеграција земаља Западног Балкана са Европском унијом на основу нове методологије проширења ЕУ“, *Српска политичка мисао*, vol. 69, бр. 3, 2020. стр. 153–177.
- Ćeranić Perišić, Jelena, “Western Balkans – Integration perspectives”, in: Andreas Kellerhals, Tobias Baumgartner and Corinne Reber (ed.), *European Integration Perspectives in Times of Global Crises*, EIZ Publishing, Zurich, 2022, pp. 121–138.
- Џела, Алба et al., *Western Balkans 2030 Trends*, Res Publica Foundation, Warsaw, 2020.
- Дармановић, Срђан, „Црна Гора – нова независна држава на Балкану“, у: *Референдум у Црној Гори 2006. године*, ЦЕМИ, Подгорица, 2006, стр. 9–20.
- “DECISION of 22 July 2013 on the conclusion of the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part”, 2013/490/EU, Euratom, Official Journal of the European Union.
- Декларација из Тиране, 6. децембар 2022. године, *Самит ЕУ – Западни Балкан*, стр. 1. Доступно на: <https://www.consilium.europa.eu/media/60549/tirana-declaration-01.pdf>, (Приступљено 15. марта 2023).
- De La Baume, Maia, *Orbán’s Fidesz quits EPP group in European Parliament*, Politico, 2021. Available from: <https://www.politico.eu/article/epp-suspension-rules-fidesz-european-parliament-viktor-orban-hungary/>, (Accessed 20 May 2023).
- Deloy, Corinne, *Fifth general elections in two years in Bulgaria*, Foundation Robert Schuman, 2023. Available from: <https://www.robert-schuman.eu/en/eem/2038-fifth-general-elections-in-two-years-in-bulgaria>, (Accessed 10 February 2023).
- Демократска странка Србије и Нова Србија, „Правна анализа Споразума о стабилизацији и придруживању“, Политика, 6. јун 2008.
- Department of Foreign Affairs of the Republic of Ireland, *Ireland in the EU – history*, DFA, Dublin. Available from: <https://www.dfa.ie/media/dfa/alldfawebstimedia/ourrolesandpolicies/irelandintheeu/ireland-in-the-eu-history.pdf>, (Accessed 10 April 2023).

- DES, *Francuska ministarka za ubrzanje proširenja EU, uz diferencijaciju pristupa*, Dnevni evropski servis, Beograd, 2023, Dostupno na: <https://dnevnievropskiservis.rs/8-eu-prioriteti/137-vesti/18524-francuska-ministarka-za-ubrzanje-proirenja-eu-uz-diferencijaciju-pristupa>, (Pristupljeno 24. maja 2023).
- Дезмон, Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2010.
- Diez, Thomas, Pace, Michelle, “Normative Power Europe and Conflict Transformation”, in: Richard G. Whitman (Ed.), *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives*, Palgrave Macmillan, 2011, pp. 210–225.
- Dijalog.net, *CEP: Srbija bez napretka u procesu pristupanja EU*, Dijalog.net, Beograd, 2022. Dostupno na: <https://dijalog.net/cep-srbija-bez-napretka-u-procesu-pristupanja-eu/>, (Pristupljeno 10. februara 2023).
- Димитријевић, Душко, „Међународна управа над територијама“, *Међународни проблеми*, Vol. LXII, br. 2, 2010, str. 239–275.
- Dimitrova, Antoaneta, Kortenska, Elitsa and Steunenbergh, Bernard, “Comparing Discourses about Past and Future EU Enlargements: Core Arguments and Cleavages”, *MAXCAP Working Paper* No. 13, August 2015, p. 26. Available from: http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_13_2.pdf, (Accessed 29 May 2023).
- Dimitrova, Antoaneta and Kortenska, Elitsa, “What do citizens want? And why does it matter? Discourses among citizens as opportunities and constraints for EU enlargement”, *Journal of European Public Policy*, vol. 24, no. 2, 2017, pp. 259–277.
- Dimitrova, Antoaneta, “Understanding Europeanization in Bulgaria and Romania: following broader European trends or still the Balkan exceptions?”, *European Politics and Society*, Vol. 22, No. 2, 2021, pp. 295–304.
- Directorate-General for External Policies, Policy Department, *Study: Serbia’s cooperation with China, the European Union, Russia and the United States of America*, EP/EXPO/B/AFET/2017/09 EN, November 2017. Available from: [Serbia’s cooperation with China, Russia, the EU and the USA \(europa.eu\)](https://europea.eu), (Accessed 10 March 2023).

- Dobbels, Mathias, "Serbia and the ICTY: How Effective Is EU Conditionality?", *College of Europe EU Diplomacy Papers* 6, 2009.
- Dokmanović, Mirjana and Cvetičanin, Nenad, "Serbia in Light of the Global Recomposition", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 25, No. 4, 2023, pp. 586–603.
- Domaradzki, Spasimir and Radić Milosavljević, Ivana, "Between Populism and Technocracy: How National Executives in Bulgaria and Serbia Manipulate EU Rule of Law Conditionality?", *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 17, No. 2, 2021, pp. 281–303.
- Drajić, Marko, *Serbia and Hungary: hammering democracy*. Belgrade Centre for Security Policy, 2020.
- Drath, Viola, "The Cyprus Referendum: An Island Divided by Mutual Mistrust", *American Foreign Policy Interests*, No. 26, 2004, pp. 341–351.
- Duff, Andrew, *The Case for an Associate Membership of the European Union*, LSE European Politics and Policy (EUROPP) Blog, 06 Mar 2013. Available from: http://eprints.lse.ac.uk/50183/1/blogs.lse.ac.uk-The_case_for_an_Associate_Membership_of_the_European_Union.pdf, (Accessed 2 May 2023).
- Duff, Andrew, *Vote versus veto: the case for more Council democracy*, Friends of Europe, 2021. Available from: <https://www.friendsof europe.org/insights/vote-versus-veto-the-case-for-more-council-democracy/>, (Accessed 20 May 2023).
- Дугалић, Вишња, „Проблеми Срба повратника“, Политика, 20. март 2009.
- Dulska, Anna, *Prospects for Ukraine's Euro-Atlantic integration*, Universidad de Navarra, 2022. . Available from: <https://en.unav.edu/web/global-affairs/perspectivas-de-la-integracion-euroatlantica-de-ucrania>, (Accessed 10 March 2023).
- Drevet, Jean-François, "Part 1: The European Union and the Cyprus Issue", in: Jean-François Drevet and Andreas Theophanous, *Cyprus and the EU: Appraisal and Challenges*, CCEIA.
- Ђукановић, Драган, „Спољнополитичко позиционирање Србије (СРЈ/СЦГ) од 1992. до 2015. године“, *Међународна политика* бр. 1158–1159, 2015, стр. 115–127.

- Ђукановић, Драган, Крстић, Милан, Регионална сарадња на Западном Балкану – дугорочно чекање на чланство у Европској унији и/или „Балканска унија“, *Српска политичка мисао*, vol. 71, бр. 1, 2021, стр. 9–26.
- Ђурић, Новица, „Златним гласом до златног плаца“, *Политика*, 1. август 2007.
- Ђурић, Новица, „Црногорски пут у Европу преко Косова“, *Политика*, 18. септембар 2008.
- Ђурковић, Миша, „Европске интеграције Србије између нормативизма и геополитике“, *Култура полуса*, год. XI, 2014, стр. 89–108.
- Ђурковић, Миша, “The Political Dimension in the Work of the International Tribunal for the Former Yugoslavia: ICTY as a Form of Political Justice”, *Serbian Political Thought* Vol. 18, No. 2, 2018, pp. 33–51.
- Easton, David, “A Re-Assessment of the Concept of Political Support”, *British Journal of Political Science*, Vol. 5, No. 4, 1975, pp. 435–457.
- Economist Intelligence (EIU), *Democracy Index 2022 – Frontline democracy and the battle for Ukraine*, The Economist/EIU, 2023. Available from: https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/DI-final-version-report.pdf?mkt_tok=NzUzLVJJUS00MzgAAAGLGFz1t7pde1yESM8LcvPCmZPbalhCUPe_lfAHAX5jNIDbNR66sqEIQwdje0Pp6ZnCYGFXnRaO0jsepCKIlla6uZQ-UgLTaNcMcapWUMBvkLpO7g, (Accessed 10 May 2023).
- EEAS, *Belgrade–Pristina Dialogue: EU Proposal – Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia*, European Union External Action Service, 2023. Available from: https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-eu-proposal-agreement-path-normalisation-between-kosovo-and-serbia_en, (Accessed 20 May 2023).
- EEAS, *Belgrade–Pristina Dialogue: Press remarks by High Representative Josep Borrell after the Ohrid Meeting with President Vučić and Prime Minister Kurti*, European Union External Action Service, 2023. Available from: https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-press-remarks-high-representative-josep-borrell-after-ohrid-meeting_en, (Accessed 20 May 2023).
- EDA, *Denmark joins the European Defence Agency*, European Defence Agency, 2023. Available from: <https://eda.europa.eu/news-and-events/>

- news/2023/03/23/denmark-joins-the-european-defence-agency, (Accessed 17 May 2023).
- 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.
- Eisl, Andreas, *France's Questionable Arguments Against European Union Enlargement*, Jacques Delors Institute, 12.12.2019. Available from: BP_ElargissementMacedoine_Eisl-EN-2.pdf (institutdelors.eu), (Accessed 14 March 2023).
- Emerson, Michael, Lazarević, Milena, Blockmans, Steven, Subotić, Strahinja, *A Template for Staged Accession to the EU*, European Policy Centre-CEPS, 2022. Available from: <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2023/01/A-Template-for-Staged-Accession-to-the-EU.pdf>, (Accessed 10 May 2023).
- Energy Community, *Energy community cases*. Available from: <https://www.energy-community.org/legal/cases.html>, (Accessed 23.5.2023).
- Energy Community Secretariat, *Annual Implementation Report*, 1 November 2022. Available from: <https://www.energy-community.org/implementation/report.html>, (Accessed 24 May 2023).
- Euractiv, *Parliament elects 'politically ecumenical' Juncker as Commission President*, 15.7.2014. (updated: Jan 8, 2015). Available from: <https://www.euractiv.com/section/eu-elections-2014/news/parliament-elects-politically-ecumenical-juncker-as-commission-president/>, (Accessed 18 April 2023).
- Euronews Srbija/Tanjug, *Varhelji: Neusklađivanje spoljne politike nije kriterijum za zamrzavanje pregovora, to je poslednja mera*, Euronews Srbija, 2023. Dostupno na: <https://www.euronews.rs/srbija/politika/78036/varhelji-neusklađivanje-spoljne-politike-nije-kriterijum-za-zamrzavanje-pregovora-to-je-poslednja-mera/vest>, (Pristupljeno 29. marta 2023).
- Euronews Srbija, *Borelj: Bliski odnosi s Moskvom nisu kompatibilni s priključenjem EU; Dačić: Srbija nije vrednosno neutralna*, Euronews Srbija, 2023. Dostupno na: <https://www.euronews.rs/srbija/politika/88192/borelj-bliski-odnosi-s-moskvom-nisu-kompatibilni-s-priključenjem-eu-dacic-srbija-nije-vrednosno-neutralna/vest>, (Pristupljeno 23. maja 2023).

- Euronews Srbija, *Kako je ko glasao u Savetu Evrope: Crna Gora i Severna Makedonija podržale Kosovo, Mađarska i Rumunija protiv*, Euronews Srbija, 2023. Dostupno na: <https://www.euronews.rs/srbija/politika/85384/kako-je-ko-glasao-u-savetu-evrope-crna-gora-i-severna-makedonija-podrzale-kosovo-madarska-i-rumunija-protiv/vest>, (Pristupljeno 24. maja 2023).
- EUR-Lex, *Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union*, European Commission, Brussels, 2011. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52011DC0668>, (Accessed 10 March 2023).
- EUR-Lex, *Document 11997D/TXT*, Eur-Lex. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>, (Accessed 3 April 2023).
- EUR-Lex, *Document 12005S/TXT*, EUR-Lex, Brussels, 2005. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12005S/TXT>, (Accessed 10 February 2023).
- EUR-Lex, *Document 52003DC0676*, EUR-Lex, Brussels, 2003. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52003DC0676>, (Accessed 10 March 2023).
- EUR-Lex, *Document 52019DC0498*, EUR-Lex, Brussels, 2019. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0498&qid=1678957679008>, (Accessed 10 May 2023).
- EUR-Lex, *Document Document 52018DC0850*, EUR-Lex, Brussels, 2019. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0850&qid=1678957901513>, (Accessed 10 May 2023).
- EUR-lex, *Glossary: Unanimity*, EUR-Lex, Brussels, 2023. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/unanimity.html>, (Accessed 23 May 2023).
- European Commission, *Commission statement following the outcome of the referendum in Cyprus*, EC, Brussels, 2004. Available from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_04_537, (Accessed 10 April 2023).
- European Commission, *EU sanctions map*, European Commission, Brussels, 2023. Available from: <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>, (Accessed 12 May 2023).

European Commission, "Communication from the Commission on the preparedness of Serbia and Montenegro to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union", COM/2005/0476 final, Brussels, 12.4.2005.

European Commission, *Serbia and Montenegro: Commission confirms sufficient progress to open negotiations on a Stabilisation and Association Agreement*, 2005. Available from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_05_421 (Accessed 15 December 2022).

European Commission, *Commission proposes renewed consensus on enlargement*, EC, Brussels, 2006. Available from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_06_1523, (Accessed 2 June 2023).

European Commission, *Communication from the Commission to the European Council External energy relations – from principles to action*, COM/2006/0590 final. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/ALL/?uri=CELEX:52006DC0590>, (Accessed 23 May 2023).

European Commission, *Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union*, Brussels, 12.10.2011, COM(2011) 668 final. Available from: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/sr_rapport_2011_en.pdf, (Accessed 7 April 2023).

European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2011–2012*, Brussels, 12.10.2011, COM(2011) 666 final. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0666>, (Accessed 15 May 2023).

European Commission, "Commission Staff Working Document, Serbia, 2012 Progress Report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013", Brussels, 10.10.2012, SWD(2012) 333 final.

European Commission, "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a Feasibility Study for a Stabilisation and Association Agreement between the European Union and Kosovo*", Brussels, 10.10.2012, COM(2012) 602 final.

European Commission, *Press Release: „Serbia and Kosovo*: historic agreement paves the way for decisive progress in their EU perspectives”*, Brussels, 22 April 2013. Available from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_13_347/IP_13_347_EN.pdf, (Accessed 8 April 2023).

European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Enlargement Strategy and Main Challenges 2014–15*, Brussels, 8.10.2014, COM(2014) 700 final. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0700>, (Accessed 15 May 2023).

European Commission, *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*, Strasbourg, 6.2.2018 COM(2018) 65 final. Available from: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/strategija_za_prosirenje/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf, (Accessed 29 May 2023).

European Commission, *A stronger global actor: a more efficient decision-making for EU Common Foreign and Security Policy*, EC, Brussels, 2018. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0647&from=EN>, (Accessed 20 May 2023).

European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans*, Brussels, 5.2.2020 COM(2020) 57 final, Available from: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-02/enlargement-methodology_en.pdf, (Accessed 24 April 2023).

European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: An Economic and Investment Plan for the Western Balkans*, Brussels, 6.10.2020 COM(2020) 641 final, p. 1. Available from: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-10/communication_

- on_wb_economic_and_investment_plan_october_2020_en.pdf, (Accessed 30 May 2023).
- European Commission, "Commission Implementing Decision of 10.12.2021 adopting the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA III) Programming Framework for the period 2021–2027", Brussels, 10.12.2021 C(2021) 8914 final.
- European Commission, *Commission Staff Working Document, Serbia 2022 Report, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2022 Communication on EU Enlargement policy*, Brussels, 12.10.2022 SWD(2022) 338 final. Available from: www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/ec-report-2022.pdf, (Accessed 18 May 2023).
- European Commission, *Montenegro 2022 Report*, EC, Brussels, 2022. Available from: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Montenegro%20Report%202022.pdf>, (Accessed 10 March 2023).
- European Commission Representation in Cyprus, *Turkish Cypriot Community*, ECRC. Available from: https://cyprus.representation.ec.europa.eu/about-us/turkish-cypriot-community_en, (Accessed 10 March 2023).
- European Commission, *Commission reports on progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism*, EC, 2022. Available from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/qanda_22_7030, (Accessed 12 March 2023).
- European Commission, *Romania: Benchmarks under the Cooperation and Verification Mechanism are satisfactorily met*, EC, 2022. Available from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7029, (Accessed 10 February 2023).
- European Commission, *At GLOBSEC Bratislava Forum, President von der Leyen calls for forging a more United Europe*, European Commission, Brussels, 2023. Available from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/AC_23_3008, (Accessed 1 June 2023).
- European Commission, *The reports on progress in Bulgaria and Romania*, EC, Brussels, 2023. Available from: <https://commission.europa.eu/>

strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en, (Accessed 10 May 2023).

European Commission, *The 2022 EU justice scoreboard*, EC, Brussels, 2022. Available from: https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/eu_justice_scoreboard_2022.pdf, (Accessed 10 April 2023).

European Commission, World Bank, *Report on Activities of the European Commission / World Bank Office for South East Europe 2001*, November 2001, p. 27. Available from: <https://documents1.worldbank.org/curated/pt/934591468781540469/text/348790v10ECA0joreport20011vol1.txt>, (Accessed 20 January 2023).

European Council, *European Council in Copenhagen 21–22 June 1993: Conclusions of the Presidency*, 1993. Available from: <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>, (Accessed 12 December 2022).

European Council, *Presidency Conclusions, Meeting on 9 and 10 December 1994 in Essen*. Available from: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00300-1.en4.htm, (Accessed 7 April 2023).

European Council, *Presidency Conclusions, Madrid European Council, 15 and 16 December 1995*. Available from: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00400-c.en5.htm, (Accessed 7 April 2023).

European Council, *Cologne European Council Presidency Conclusions*, 3 and 4 June 1999. Available from: <https://www.consilium.europa.eu/media/21070/57886.pdf>, (Accessed 3 March 2023).

European Council, *Presidency Conclusions of the Santa Maria da Feira European Council*, No. 200/1/00, 19 and 20 June 2000. Available from: https://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm, (Accessed 25 January 2023).

European Council, *European Council Conclusions*, 9 December 2011, Brussels, 25 January 2012, EUCO 139/1/11 REV 1, CO EUR 24 CONCL 6, Available from: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-139-2011-REV-1/en/pdf>, (Accessed 7 April 2023).

- European Council, *Conclusions, 9 December 2011*, Brussels, 25 January 2012, EUCO 139/1/11 REV 1, CO EUR 24 CONCL 6, Internet: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-139-2011-REV-1/en/pdf>, (Accessed 7 April 2023).
- European Council, *Conclusions, Brussels, 1–2 March 2012*. Available from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_12_4, (Accessed 7 April 2023).
- European Council, *European Council Conclusions EUCO 139/1/11 REV 1*, 9 December 2011. Available from: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-139-2011-REV-1/en/pdf>, (Accessed 15 May 2023).
- European Council, *European Council 1/2 March 2012 Conclusions*, Brussels, 2 March 2012. Available from: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-4-2012-INIT/en/pdf>, (Accessed 15 March 2023).
- European Council, *European Council 27/28 June 2013 Conclusions*, Brussels, 28 June 2013. Available from: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-104-2013-REV-2/en/pdf>, (Accessed 13 February 2023).
- European Council, *Doorstep of President Charles Michel ahead of the European Council and the EU–Western Balkans’ leaders meeting*, EC, Brussels, 2022. Available from: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/23/doorstep-of-president-charles-michel-ahead-of-the-european-council-and-the-eu-western-balkans-leaders-meeting/>, (Accessed 20 May 2023).
- European Council, *EU – Western Balkans leaders’ meeting, 23 June 2022*, EC, Brussels, 2022. Available from: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2022/06/23/>, (Accessed 30 March 2023).
- European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR), Overview – Instrument for Pre-accession Assistance*. Available from: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en, (Accessed 29 May 2023).
- European Parliament, *Briefing No 1 – Cyprus and the Enlargement of the European Union*, EP, Strassbourg, 2000. Available from: https://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/1a1_en.htm, (Accessed 10 April 2023).

- “European Parliament resolution on the Commission’s Communication on the Enlargement Strategy and Main Challenges 2006–2007”, *Official Journal of the European Union*, C 317 E/480-485, 23.12.2006.
- European Parliament, *European Parliament legislative resolution on the application by the Republic of Bulgaria to become a member of the European Union*, EP, Strassbourg, 2005. Available from: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2005-0118_EN.html, (Accessed 10 March 2023).
- European Parliament, *European Parliament resolution on the accession of Bulgaria to the European Union*, EP, Strassbourg, 2006. Available from: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2006-0511_EN.html, (Accessed 10 February 2023).
- European Parliament, *Helsinki European Council 10 and 11 December 1999 Presidency Conclusions*, EP, 1999. Available from: https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm, (Accessed 20 May 2023).
- European Parliament, *Report by Mr Yelko Kacin, Chairman of the delegation to observe the referendum in Montenegro*, 19–22 May 2006, p. 27. Available from: <https://aceproject.org/ero-en/regions/europe/ME/montenegro-report-of-the-observation-delegation>, (Accessed 13 February 2023).
- European Parliament, *Report on the application by the Republic of Bulgaria to become a member of the European Union*, EP, Strassbourg, 2005. Available from: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2005-0078_HR.html, (Accessed 10 March 2023).
- European Parliament, *Factsheets on the European Union: Multiannual financial framework*. Available from: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/29/multiannual-financial-framework>, (Accessed 30 May 2023).
- European Parliament, *Failure to open accession talks with Albania and North Macedonia is a mistake*, Press Releases, Plenary Session, 2019. Available from: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20191021IPR64717/failure-to-open-accession-talks-with-albania-and-north-macedonia-is-a-mistake>, (Accessed 12 March 2023).
- European Parliament, *The six policy priorities of the von der Leyen Commission (State of play)*, EP, 2023. Available from: <https://>

- [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/745698/EPRS_IDA\(2023\)745698_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/745698/EPRS_IDA(2023)745698_EN.pdf), (Accessed 10 May 2023).
- “European Parliament resolution of 16 February 2011 on the 2010 progress report on Croatia”, Available from: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0059_EN.html, (Accessed 13 March 2023.)
- “EU – Western Balkans Summit Thessaloniki Declaration”, 21 June 2003. Available from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_03_163, (Accessed 4 April 2023).
- EU u Srbiji, *Program rada Komisije za 2019: ispunjavanje obećanja i pripreme za budućnost*, Europa.rs, Beograd, 2018. Dostupno na: <https://europa.rs/program-rada-komisije-za-2019-ispunjavanje-obecanja-i-pripreme-za-buducnost/>, (Pristupljeno 20. marta 2023).
- Euzatebe, *Medijski izazov – Evropska unija*, Euzatebe, Beograd, 2021. Dostupno na: <https://www.euzatebe.rs/rs/vesti/medijski-izazov-izvestavanje-o-eu-i-evropskim-integracijama>, (Pristupljeno 20. marta 2023).
- Европска комисија, *Република Србија – извештај за 2022. годину*, Министарство за европске интеграције, Београд, 2022. Доступно на: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Serbia_Report_2022_SR.%5B1%5D.pdf, (Пристапљено 10. марта 2023), стр. 152.
- Европска комисија, *Аналитички извештај који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету: Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији*, COM(2011) 668. Доступно преко: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/analiticki_izvestaj_2010.pdf, (Пристапљено 7. априла 2023).
- EWB, *Министарство привреде: испуњена прелазна мерила за отварање поглавља 1*, EWB, Београд, 2023. Доступно на: <https://europeanwesternbalkans.rs/ministarstvo-privrede-ispunjena-prelazna-merila-za-otvaranje-poglavlja-1/>, (Пристапљено 10. марта 2023).
- EWB, *Мишчевић са Џиофреом: Чланство Србије у ЕУ стратешки циљ*, European Western Balkans, Београд, 2022. Доступно на: <https://europeanwesternbalkans.rs/miscevic-sa-ziofreom-clanstvo-srbije-u-eu-strateski-cilj/>, (Пристапљено 20. марта 2023).

EWB, *Tehnički spremni za klaster 3, ali zbog lošeg stanja vladavine prava otvaranje u junu malo verovatno*, Eupregovori/BOŠ, Beograd, 2022. Dostupno na: <https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/vesti/291/4010/tehnicki-spremni-za-klaster-3-ali-zbog-loseg-stanja-vladavine-prava-otvaranje-u-junu-malo-verovatno.html>, (Pristupljeno 20. marta 2023).

EWB, *The Number of Personnel in the International Peacekeeping Missions from the Western Balkan Countries*, European Western Balkans, Beograd, 2023. Dostupno na: <https://europeanwesternbalkans.com/2023/03/18/the-number-of-personnel-in-the-international-peace-keeping-missions-form-the-western-balkans-countries/>, (Pristupljeno 20. marta 2023).

EWB, *Tonino Picula presents recommendations concerning new EU strategy for enlargement*, European Western Balkans, Belgrade, 2022. Available from: <https://europeanwesternbalkans.com/2022/11/23/tonino-picula-presents-recommendations-concerning-new-eu-strategy-for-enlargement/>, (Accessed 2 June 2023).

EWB, *Vladimir Bilčik predstavio nacrt izveštaja o Srbiji u Odboru za spoljne poslove (AFET)*, Eupregovori, Beograd, 2023. Dostupno na: <https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/vesti/291/4176/vladimir-bilcik-predstavio-nacrt-izvestaja-o-srbiji-u-odboru-za-spoljne-poslove-afet.html>, (Pristupljeno 9. februara 2023).

EWB, *Vučić i Žiofre o nastavku evropskih integracija Srbije*, European Western Balkans, Beograd, 2023. Dostupno na: <https://europeanwesternbalkans.rs/vucic-i-ziofre-o-nastavku-evropskih-integracija-srbije/>, (Pristupljeno 20. maja 2023).

EWB Archives, *The Czech Republic and Slovakia have blocked EU Council conclusions on enlargement*, European Western Balkans, Belgrade, 2020. Available from: <https://europeanwesternbalkans.com/2020/12/18/the-czech-republic-and-slovakia-have-blocked-eu-council-conclusions-on-enlargement/>, (Accessed 20 March 2023).

Federal Foreign Office of Germany, *For freedom on the island of Ireland – the 25th anniversary of the Good Friday Agreement (Belfast Agreement)*, FFO, 2023. Available from: <https://www.auswaertiges->

- amt.de/en/aussenpolitik/europe/good-friday-agreement/2592598, (Accessed 3 April 2023).
- Federal Foreign Office of Germany, *Joint Statement of the Foreign Ministries on the Launch of the Group of Friends on Qualified Majority Voting in EU Common Foreign and Security Policy*, FFO, Berlin, 2023. Available from: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2595304>, (Accessed 20 May 2023).
- Ferreira Costa, Bruno, "Serbia: Between Doubt and Conviction – Paths of an Integration Process", in: Bruno Ferreira Costa (ed.), *Challenges and Barriers to the European Union Expansion to the Balkan Region*, IGI Global, 2022, pp. 191–208.
- Filipescu Corina, Domnina, *A postcolonial critique of the production of unequal power relations by the European Union*, PhD thesis, University of Birmingham, 2015.
- ФoНет/021/H1, Вучић: Можда ћемо морати да уведемо санкције Русији, нисам одушевљен, 021.рс, Нови Сад, 2023. Доступно на: <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/330752/Vucic-Mozda-cemo-morati-da-uedemo-sankcije-Rusiji-nisam-odusevljen.html>, (Приступљено 25. априла 2023).
- FoNet, *Šolc: Moguća izmena Ugovora o EU*, Danas, Beograd, 2022. Dostupno na: <https://www.danas.rs/svet/solc-moguca-izmena-ugovora-o-eu/>, (Pristupljeno 20. marta 2023).
- Forsberg, Tuomas, "From Ostpolitik to 'frostpolitik'? Merkel, Putin and German foreign policy towards Russia", *International Affairs*, Vol. 92. No. 1, 2016, pp. 21–42.
- Foundation Robert Schuman, *Failure of the referendum on the reunification of the Island*, FRS, 2004. Available from: <https://www.robert-schuman.eu/en/eem/0291-failure-of-the-referendum-on-the-reunification-of-the-island>, (Accessed 1 May 2023).
- Freedom House, *Democracy status*, Washington, 2023. Available from: <https://freedomhouse.org/explore-the-map?type=nit&year=2022>, (Accessed 20 May 2023).
- Freedom House, *Freedom in the world 2022 – Cyprus*, FH, Washington, 2022. Available from: <https://freedomhouse.org/country/cyprus/freedom-world/2022>, (Accessed 20 May 2023).

- Freedom House, *Democracy status (Serbia)*, FH, Washington, 2022. Available from: <https://freedomhouse.org/explore-the-map?type=nit&year=2022&country=SRB>, (Accessed 10 May 2023).
- Freedom House, *Freedom in the world 2023*, FH, Washington, 2023. Available from: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-03/FIW_World_2023_DigitalPDF.pdf, (Accessed 20 May 2023).
- Freedom House, *Nations in Transit Methodology*, Washington, 2023. Available from: <https://freedomhouse.org/reports/nations-transit/nations-transit-methodology>, (Accessed 20 May 2023).
- Гајић, Александар В., „Правни основ Споразума о стабилизацији и придруживању између ЕУ и Косова и позиција Републике Србије“, *Српска политичка мисао*, број 4, год. 22. vol. 50, 2015, стр. 253–274.
- Гајић, Душан, *Европски парламент усвојио Билчиков извештај о Србији*, РТС, Београд, 2023. Доступно на: <https://www.rts.rs/vesti/politika/5188939/evropski-parlament-bilcik-srbija.html>, (Приступљено 10. маја 2023).
- Gateva, Eli, “Post-accession conditionality – translating benchmarks into political pressure?”, *East European Politics*, Vol. 29, No. 4, 2013, pp. 420–442.
- Gateva, Eli, *European Union Enlargement Conditionality*, Palgrave Macmillan, 2015.
- Gehrke Laurenz, *Scholz pitches major EU enlargement – with reform*, Politico, 2022. Available from: <https://www.politico.eu/article/scholz-eu-enlargement-reform-prague-charles-university/>, (Accessed 2 March 2023).
- Glišić, Miroslav, Đorđević, Branislav and Stojković, Dejan, “Strengthening security and defence – what is the relative power of the European Union vis-a-vis the member states?” in: Katarina Zakić and Birgül Demirtaş, *Europe in changes: the old continent at a new crossroads*, Institute of International Politics and Economics and Belgrade Faculty of Security Studies – University of Belgrade, Belgrade, 2022, pp. 37–62.
- Гочанин, Соња, *Опет без неопходне већине у Србији за увођење санкција Русији*, Радио Слободна Европа, 2023. Доступно на: <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-rusija-sankcije-odbor->

- skupstina-spoljni-poslovi/32377493.html, (Приступљено 26. априла 2023).
- Gora, Anna and de Wilde, Pieter, "The essence of democratic backsliding in the European Union: deliberation and rule of law", *Journal of European Public Policy*, Vol. 29, No. 3, 2022, pp. 342–362.
- Gordon, Claire, "The Stabilization and Association Process in the Western Balkans: An Effective Instrument of Post-conflict Management?", *Ethnopolitics*, Vol. 8, Nos. 3–4, 2009, pp. 325–340.
- Grabbe, Heather, *The EU's Transformative power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, New York: Palgrave Macmillan, 2006.
- Griessler, Christina, "The Berlin Process. Bringing the Western Balkan Region Closer to the European Union", *Südosteuropa – Journal of Politics and Society*, Vol. 68, No. 1, 2020, pp. 1–24.
- Grossman, Erik, "Russia's Frozen Conflicts and the Donbas", *Parameters* Vol. 48, No. 2, 2018, pp. 51–62.
- Güvenç, Serhat and Aydın, Mustafa, *Between the Devil and the Deep Blue Sea*, German Marshall Fund, 2023. Available from: <https://www.gmfus.org/news/between-devil-and-deep-blue-sea>, (Accessed 20 May 2023).
- Haas, Ernst B., *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950–1957*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, 2004.
- Hellman, Joel S., "Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transition", *World Politics*, Vol. 50, No. 2, January 1998, pp. 203–234.
- Хибер, Драгор, "Пред усвајањем Уставне повеле", ПРИЗМА, Центар за либерално-демократске студије, Новембар 2002, стр. 8–13.
- Higashino, Atsuko, "For the Sake of 'Peace and Security'? The Role of Security in the European Union Enlargement Eastwards", *Cooperation and Conflict*, Vol. 39, No. 4, 2004, pp. 347–368.
- High Commission of Cyprus in the UK, *Cyprus and the European Union*, HCC, London, 2023. Available from: <https://cyprusinuk.com/cyprus-and-the-eu/>, (Accessed 10 March 2023).

- Holman, Otto, "Prioritising Democracy? EU enlargement strategy at a crossroads", *Clingendael Spectator* Vol. 71, No. 4, 2017.
- Hopman, Marieke, *The right to a Republic of Cyprus nationality for Turkish Cypriots*, Maastricht University, 2018. Available from: <https://www.maastrichtuniversity.nl/blog/2018/11/right-republic-cyprus-nationality-turkish-cypriots>, (Accessed 10 March 2023).
- HRI, *Annex IX: coming into being of the new state of affairs*, HRI, 2004. Available from: <http://www.hri.org/docs/annan/AnnexIX/AnnexIX.pdf>, (Accessed 10 March 2023).
- Хрњаз, Милош, „Однос права народа на самоопредељење и територијалног интегритета држава – поднесци поводом Саветодавног мишљења о Косову“ у: Радмила Накарада, Драган Живојиновић (урс.), *Србија у европском и регионалном контексту*, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, Београд, 2012, стр. 191–212.
- Hrnjaz, Miloš, "Twenty Years after the NATO Armed Intervention: The Kosovo case and Remedial Secession", *International Problems*, Vol. LXXII, No. 2, 2020, pp. 379–403.
- Huszka, Beata and Kortvelyesi, Zsolt, "EU enlargement policy and human rights", in: Jan Wouters, Manfred Nowak, Anne-Luise Chane and Nicolas Hachez, *The European Union and Human Rights: Law and Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2020, pp. 345–364.
- Hyde-Price, Adrian, "'Normative' power Europe: a realist critique", *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 2, 2006, pp. 217–234.
- IFIMES, *Otvoreni Balkan 2022: Instrument za suočavanje sa krizama – zima 2022/23*, IFIMES, 2022. Dostupno na: <https://www.ifimes.org/ba/istrazivanja/otvoreni-balkan-2022-instrument-za-suocavanje-sa-krizama-zima-202223/5081>, (Pristupljeno 3. maja 2023).
- Igrutinović, Milan, "European Union's quest for strategic autonomy and Biden's foreign policy", *Politika nacionalne bezbednosti*, Vol. 21, No. 2, 2021, pp. 29–44.
- Ilievski, Zoran, Taleski, Dane, "Was the EU's Role in Conflict Management in Macedonia a Success?", *Ethnopolitics*, Vol. 8, No. 3, 2009, pp. 355–367.

- Ioannides, Isabelle, "Police Mission in Macedonia", in: Michael Emerson, Eva Gross (Eds.), *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*, CEPS, Brussels, 2007, pp. 81–126.
- ISAC, *Analiza narativa „Rusija treba da se umeša: Reakcija anti-zapadnih medija na sporazum Srbije i Kosova“*, ISAC, Beograd, 2023. Dostupno na: <https://www.isac-fund.org/lat/vesti/analiza-narativa-rusija-treba-da-se-umesa-reakcija-anti-zapadnih-medija-na-sporazum-srbije-i-kosova>, (Pristupljeno 31. marta 2023).
- ISAC, *Analiza usklađivanja Srbije sa spoljopolitičkim deklaracijama i merama Evropske unije: Godišnji izveštaj za 2022*, ISAC, Beograd, 2022. Dostupno na: <https://www.isac-fund.org/lat/programi/zsbp-poglavlje-31/analiza-usklađivanja-srbije-sa-spoljopolitickim-deklaracijama-i-merama-evropske-unije-godisnji-izvestaj-za-2022>, (Pristupljeno 30. aprila 2023).
- Isufi Perparim and Bami Xhorxhina, *Kosovo Parliament Elects Albin Kurti as Prime Minister*, BIRN, 2021. Available from: <https://balkaninsight.com/2021/03/22/kosovo-parliament-elects-albin-kurti-as-prime-minister/>, (Accessed 20 May 2023).
- IUS, *Спољна, безбедносна и одбрамбена политика Европске уније* (ppt), IUS, Београд, 2021. Доступно на: https://ius.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2021/10/ZSBP_ZBOP_cir.pdf, (Пристапљено 10. марта 2023).
- Ivanković, Monija, "Daily newspapers and public opinion on the EU and Croatian integration process – an agenda setting perspective", *Medijske studije*, Vol. 3, br. 5, 2012, str. 19–33.
- „Извештај о мониторингу поштовања кодекса новинара Србије у дневним новинама у периоду од 1. октобра 2022. до 31. јануара 2023. године”, *Савет за штампу*, Београд, 2023. Доступно на: <https://savetzastampu.rs/wp-content/uploads/2023/03/Monitoring-oktobar-novembar-decembar-2022-januar-2023-NOVO.pdf>, (Пристапљено 24. маја 2023).
- „Извештај о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора“. Доступно преко: <http://www.parlament>.

- gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/akta_procedura/2013/1666-13Lat.pdf, (Приступљено 8. априла 2023).
- Jaćimović, Dragana, "Potential application of the Staged accession model", *National Issue Paper Series* (EPC–CEPS), 2023, pp. 1–17.
- Јањевић Милутин, *Спољна политика Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Jelisavac Trošić, Sanja, "The World Trade Organization and Serbia's Long Path Towards Accession", in: Duško Dimitrijević and Toni Mileski (ed.), *International Organizations: Serbia and Contemporary World*, Institute of International Politics and Economics and Faculty of Philosophy of the University of St. Cyril and Methodius, Belgrade/Skopje, 2022, pp. 161–179.
- Јокановић, Владимир, „Тихом процедуром Еулекс долази на Косово“, Политика, 16. фебруар 2008.
- Јокановић, Владимир, „Збрка у Бриселу, неизвесност у Приштини“, Политика, 14. фебруар 2008.
- Јокановић, Владимир, „На видику укидање виза“, Политика, 4. април 2008.
- Јокановић, Владимир, „Солана нуди споразум, Холанђани блокирају“, Политика, 9. април 2008.
- Јокановић, Владимир, „Барјак независног Косова остао у Парламенту ЕУ“, Политика, 30. мај 2008.
- Јокановић, Владимир, „И Косово може у ЕУ“, Политика, 5. јун 2008.
- Јокановић, Владимир, „Повратак Срба услов за чланство Хрватске у ЕУ“, Политика, 17. фебруар 2011.
- Joseph Edward, *Kosovo Has a Deal – if the West Can Save It*, Foreign Policy, 2023. Available from: <https://foreignpolicy.com/2023/03/22/kosovo-serbia-deal-europe-united-states-ohrid/>, (Accessed 30 March 2023).
- Јовановић, Милан, „Парламентарни избори у Србији 2012. године – резултати и политичке последице“, *Српска политичка мисао*, год. 19. vol. 38, br. 4, 2012, стр. 11–32.
- Jovic, Dejan, "Croatia and the European Union: a long delayed journey", *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Vol. 8, No. 1, April 2006, pp. 85–103.

- Jović-Lazić, Ana i Lađevac, Ivona, "Serbia's approach to the EU and Russia – Implications for its internal and foreign policy", *Međunarodni problemi/International Problems*, Vol. LXXV, No. 1, 2023, pp. 39–64.
- Јовић-Лазич, Ана, Лађевац, Ивона, „Стратешки правци развоја и политике Србије у међународним односима – контекст сарадње са Руском Федерацијом и Европском унијом“, у: Марко Николић, Драгољуб Тодић (Ур.), *Стратешки правци развоја и утврђивања положаја Србије у савременим међународним односима*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2014, стр. 137–157.
- Kalaitzidis, Akis and Zahariadis, Nikolaos, "Greece's Trouble with European Union Accession", *Cahiers de la Méditerranée (Democratic Transition / Ardeno Soffici)*, No. 90, 2015, pp. 71–84.
- Канцеларија за Косово и Метохију, *Преговарачки процес са Приштином*, Влада Републике Србије, Београд, 2023. Доступно на: <https://www.kim.gov.rs/pregovaracki-proces.php>, (Приступљено 20. маја 2023).
- Kapoor, Nivedita, *Russia–EU Relations: The End of a Strategic Partnership*, Observer Research Foundation, New Delhi, 2021. Available from: https://www.orfonline.org/research/russia-eu-relations-the-end-of-a-strategic-partnership/#_edn70, (Accessed 6 February 2023), p. 13.
- Kasiriye, Verena, *Transatlantische Zusammenarbeit oder transatlantische Missverständnisse?*, Hanns Seidel Stiftung, 2023. Available from: <https://www.hss.de/news/detail/transatlantische-zusammenarbeit-oder-transatlantische-missverstaendnisse-news9995/>, (Accessed 19 May 2023).
- Keohane, Robert and Nye, Joseph, *Power and interdependence: World politics in transition*, Longman, New York, 2012.
- Ker-Lindsay, James, "From autonomy to independence: the evolution of international thinking on Kosovo 1998–2005", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 11, No. 2, June 2009, pp. 141–156.
- Klamert, Marcus and Kochenov, Dimitry, "Article 2 TEU", in Manuel Kellerbauer, Marcus Klamert, and Jonathan Tomkin (eds), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, New York, 2019, online edn, Oxford Academic. Available from: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198759393.003.5>, (Accessed 20 March 2023).

- Klimov, Blagoy, "Eastern Enlargement of the EU: Bulgaria and Romania's Accession-Geo-economic and Geopolitical Implications for the Balkans", *MPRA Papers* No. 4140, 2007.
- Kmezić, Marko, "EU Rule of Law Conditionality: Democracy or 'Stabilitocracy' Promotion in the Western Balkans?", in: Jelena Džankić, Soeren Keil and Marko Kmezić (ed.), *The Europeanisation of the Western Balkans – A Failure of EU Conditionality?*, Palgrave Macmillan Cham, 2018, pp. 87–109.
- Kochenov, Dimitry, "Behind the Copenhagen façade. The meaning and Structure of the Copenhagen Political Criterion of Democracy and the Rule of Law", *European Integration Online Papers (EIOP)*, Vol. 8, No.10, 2004.
- Koenig, Nicole, "Towards QMV in EU Foreign Policy: Different Paths at Multiple Speeds", *Jacques Delors Centre Policy Brief*, 14 October 2022, Available from: <https://www.delorscentre.eu/en/publications/towards-qmv-in-eu-foreign-policy>, (Accessed 20 February 2023).
- Koljević, Bogdana, "The Role of Serbs in the Creation of New Europe", *Serbian Political Thought*, Year IX, Vol. 15, No. 1, 2017, pp. 79–91.
- Комарчевић, Душан, „Србија пред преговорима: Да ли ће Берлин имати нових услова“, Радио Слободна Европа, 20. септембар 2013.
- Комарчевић, Душан, *Да ли је Русија заиста увек била уз Србију?* Радио Слободна Европа, 2023. Доступно на: <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-rusija-saveznistvo/31818687.html>, (Приступљено 15. маја 2023).
- Косово-онлајн, *Мишчевић: Србија није политички неутрална у вези с ратом у Украјини*, Косово-онлајн, 2023. Доступно на: <https://www.kosovo-online.com/vesti/politika/miscevic-srbija-nije-politicki-neutralna-u-vezi-s-ratom-u-ukrajini-29-3-2023>, (Приступљено 10. априла 2023).
- Kosovo-online, *Ljuši: Savet Evrope Kosovu otvara vrata uz uslove, jedan od njih formiranje ZSO*, Kosovo-online, 2023. Dostupno na: <https://www.kosovo-online.com/vesti/politika/ljusi-savet-evrope-kosovu-otvara-vrata-uz-uslove-jedan-od-njih-formiranje-zso-24-4>, (Pristupljeno 24. maja 2023).

- Костић, Марина и Живковић, Урош, „Нарушени билатерални односи на Западном Балкану и безбедност Европске уније“, *Политика националне безбедности*, Vol. VI, бр. 1, 2015, стр. 83–100.
- Ковачевић, Маја, „Примена програма бесповратне финансијске помоћи ЕУ за Западни Балкан – искуства CARDS и IPA: поуке за Србију“, у: Слободан Самарџић, (Ур.), *Србија у процесу придруживања Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 253–273.
- Ковачевић, Маја, “Европска унија између политике проширења и тенденција продубљивања европске интеграције”, у: Слободан Самарџић (Ур.) *Србија у процесу придруживања Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 15–43.
- Ковачевић, Маја, „Вишедимензионалност Савета Европске уније“, *Годишњак Факултета политичких наука*, 2009, vol. 3, br. 3, 2009, стр. 507–516.
- Ковачевић, Маја, “In the Bermuda Triangle? The European Union’s Enlargement Policy, Common Foreign and Security Policy and Unfinished States in the Western Balkans”, *Serbian Political Thought*, Vol. III, No. 1, 2011, pp. 21–38.
- Ковачевић, Маја, *Господари европске интеграције*, Факултет политичких наука, Београд, 2016.
- Ковачевић, Маја, „Криза у Европској унији и политика проширења“, у: Слободан Самарџић и Ивана Радић Милосављевић (ур.), *Европска унија: нове и старе димензије кризе*, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, Београд, 2016, стр. 83–91.
- Ковачевић, Маја, “The EU’s Stability-Democratisation Dilemma in Western Balkans: the case of Serbia”, *The Australian and New Zealand Journal of European Studies* (ANZJES), Vol 10, No. 3, 2018, pp. 9–23.
- Ковачевић, Маја, „Европска унија и Западни Балкан: како раскинати „прећутни пакт стабилности“?“, у: Душан Павловић (ур.), *Сукоби. Стабилност. Демократија?*, Удружење за политичке науке Србије – Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2019, стр. 9–23.
- Ковачевић, Маја, „Ограничења трансформативне моћи Европске уније и Западни Балкан“, *Међународни проблеми*, Vol. LXXI, br. 1, 2019, стр. 26–49.

- Ковачевић, Маја, Вукасовић, Дејана, „Француска и концепт европског суверенизма на раскршћу интеграције“, *Међународни проблеми*, Vol. LXXII, бр. 3, 2020, стр. 499–531.
- Ковачевић, Маја, „Политика проширења Европске уније у потрази за реформом“, *Политичка ревија*, година (XXX) XX, vol. 64, бр. 2, 2020, стр. 133–150.
- Ковачевић, Маја, *Европска диференцирана унија*, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, Београд, 2020, стр. 217.
- Ковачевић, Маја, “EU’s Revised Enlargement Methodology: Emperor’s New Clothes As the New Iron Curtain Falls in Europe”, *Међународни проблеми/International Problems*, Vol. LXXIV, No 3, 2022, pp. 339–365.
- Коваčиковá, Hana, “Western Balkans Regional Common Market. What lessons can be taught from EEA? – A case study of public procurement”, *Strani pravni život*, Vol. LXIV, br. 4, 2020, pp. 132–145.
- Крњаић, Тијана, *Путинова тврдња о сличности Донбаса и Косова крије непријатну поруку Србији*, Euronews Србија, Београд, 2022. Доступно на: <https://www.euronews.rs/srbija/politika/46463/putinova-tvrnja-o-slicnosti-donbasa-i-kosova-krije-neprijatnu-poruku-srbiji/vest>, (Приступљено 10. фебруара 2023).
- Kunz, Barbara, “Europe in the U.S.–Russian Security Dilemma: Is There a Way Out?”, in: Nina Græger, Bertel Heurlin, Ole Wæver, and Anders Wivel (eds) *Polarity in International Relations. Governance, Security and Development*. Palgrave Macmillan, Cham, 2022, pp. 333–349.
- Kupchan, Charles, “Life after Pax Americana”, *World Policy Journal*, Vol. 16, No. 3, 1999, pp. 20–27.
- Kyris George, “Europeanisation and Conflict Resolution: The Case of Cyprus”, *IBEI WORKING PAPERS* 2013/39.
- Lacatus, Corina, Sedelmeier, Ulrich, “Does monitoring without enforcement make a difference? The European Union and anti-corruption policies in Bulgaria and Romania after accession”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 27, 2020, pp. 1236–1255.
- Лакетић, Миша, Церовина, Јелена, „Тадић: Не одустајемо ни од Косова ни од Европе“, *Политика*, 23. децембар 2007.

- Lefebvre, Maxime, "The European Union and the war in Ukraine: the liberal power and its limits", *European Issues*, No. 651, 2023, pp. 1–10.
- Lerch, Marika, Schweltnus, Guido, "Normative by nature? The role of coherence in justifying the EU's external human rights policy", *Journal of European Public Policy* Vol. 13, No. 2, March 2006, pp. 304–321.
- Levitz, Philip, Pop-Eleches, Grigore, "Monitoring, Money and Migrants: Countering Post-Accession Backsliding in Bulgaria and Romania", *Europe-Asia Studies*, Vol. 62, No. 3, 2010, pp. 461–479.
- Liboreiro, Jorge, *After 10 rounds of sanctions, how much EU–Russia trade is banned?* Euronews, 2023. Available from: <https://www.euronews.com/my-europe/2023/02/27/after-10-rounds-of-sanctions-how-much-eu-russia-trade-is-banned>, (Accessed 12 May 2023).
- Liik, Kadri, *The old is dying and the new cannot be born: A power audit of EU–Russia relations*, European Council on Foreign Relations, 2022. Available from: <https://ecfr.eu/publication/the-old-is-dying-and-the-new-cannot-be-born-a-power-audit-of-eu-russia-relations/#summary>, (Accessed 10 January 2023).
- Лопандић, Душко, *Реформа Европске уније, Западни Балкан и Србија: Закасна интеграција*, Европски центар за мир и развој, 2007.
- Lopandić, Duško, "The European Community and the Yugoslav Crisis (1989–1992): Somme Issues of International Law", *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo* br. 3, 1994, pp. 311–349.
- Лутовац, Зоран, „Од Полазних основа ка Повељи“, ПРИЗМА, Центар за либерално-демократске студије, Јун 2002, стр. 10–16.
- Magri, Paolo, "Introduction", in Giorgio Fruscione (ed.), *Europe and Russia on the Balkan Front. Geopolitics and Diplomacy in the EU's Backyard*, Ledizioni LediPublishing, Milan, 2023, pp. 8–9.
- Malmström, Cecilia, *The EU should fast-track negotiations for Ukraine's membership*, PIIE, 2023. Available from: <https://www.piiie.com/blogs/realtime-economics/eu-should-fast-track-negotiations-ukraines-membership>, (Accessed 30 March 2023).
- Manners, Ian, "Normative Power Europe: A contradiction in terms?" *Journal of Common Market Studies*, Vol. 20, No.2, 2002, pp. 235–258.

- Manners, Ian, "Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads", *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 2, March 2006, pp. 182–199.
- Мандић, Марко, „Утицај политике условљавања Европске уније на спољну политику Републике Србије“, *Политичка ревија*, бр. 4, 2020, стр. 363–382.
- Maričić, Slobodan i Miladinović, Aleksandar, *Olaf Šolc u Beogradu: Priznanje Kosova nemački uslov za ulazak Srbije u EU, predsednik Vučić tvrdi da to „čuje prvi put“*, BBC na srpskom, Beograd, 2022. Dostupno na: <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-61750503>, (Pristupljeno 20. februara 2023).
- Марковић, Радмила, „Споразум који је изродио Државну заједницу СЦГ, посредовао Хавијер Солана“, *Данас*, 20. март 2022.
- Марковић Томић, Милица, „Медији и теме у вези са европском интеграцијом Србије у периоду 2002–2016“, *СМ: Communication and Media*, 2016, XI(37) pp. 3–17.
- Massari, Maurizio, "Do All Roads Lead to Brussels? Analysis of the Different Trajectories of Croatia, Serbia-Montenegro and Bosnia-Herzegovina", *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 18, No. 2, July 2005, pp. 259–273.
- Матовић, Драгана, Баковић, Биљана, „Када је право време за истину“, *Политика*, 12. март 2008.
- Matovski, Aleksandar, "Macedonia after Bucharest: avoiding another European failure in the Balkans", European Union Institute for Security Studies, *ISS Opinion*, 13 June 2008.
- Међународни проблеми, *Број 2022/3*, 2022, Београд. Доступно преко: <https://internationalproblems.rs/arhiva/2022/3/#volumes>, (Пристапљено 10. маја 2023).
- Merriam-Webster, *Plus ça change, plus c'est la même chose*, Merriam-Webster, 2023. Available from: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/plus%20%20%20%20%20change%20%20plus%20%20%20est%20la%20%20%20%20me%20chose>, (Accessed 10 April 2023).
- Merritt, Giles, *Where to now? Ukraine's war is eclipsing the EU's internal woes*, Friends of Europe, Brussels, 2023. Available from: <https://>

- www.friendsofeurope.org/insights/where-to-now-ukraines-war-is-eclipsing-the-eus-internal-woes/, (Accessed 24 May 2023).
- Мијатовић, Бошко, „Преглед месеца“, ПРИЗМА, Центар за либерално-демократске студије, Мај 2002, стр. 3–11.
- Милановић, Бранко, „Глас против преговора са ЕУ“, Политика, 17. април 2008.
- Милановић, Бранко, „Реал-политика и химере“, Политика, 30. јул 2008.
- Milenković, Marko, “Ukraine War: A Push towards Differentiated Integration for the Western Balkans?”, in: Jelena Džankić, Simonida Kacarska and Soeren Keil (ed.), *A Year Later: War in Ukraine and Western Balkan (Geo)Politics*, European University Institute (EUI), 2023, pp. 155–164.
- Милошевић, Александар, *Стање у преговорима о приступању Републике Србије Европској унији у области кластера 2: Унутрашње тржиште*, ЕУ преговори, Београд. Доступно на: <https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/Analiza%20klastera%20dva.pdf>, (Приступљено 20. марта 2023).
- Милошевић, Милан, *ДОС у огледалу: Разлаз на годишњицу?*, ВРЕМЕ, бр. 560, 27. септембар 2001. Доступно преко: <https://www.vreme.com/vreme/razlaz-na-godisnjicu/>, (Приступљено 5. априла 2023).
- Милошевић, Милан, „Председнички избори: Ход по жици“, ВРЕМЕ, број 664, 25. септембар 2003.
- Милошевић, Милан, „Резолуција и још 4000 питања, кад Србија прихвати реалност на Косову“, ВРЕМЕ, број 1028, 16. септембар 2010.
- Милошевић, Милан, „Ausweis, bitte“, ВРЕМЕ, број 1092, 8. децембар 2011.
- Ministarstvo spoljnih poslova, *Bilateralna saradnja*, MFA, Beograd. Dostupno na: <https://www.mfa.gov.rs/lat/spoljna-politika/bilateralna-saradnja>, (Pristupljeno 20. maja 2023).
- Министарство спољних послова, *Старовић: Београд треба да остане посвећен Бриселском дијалогу*, Београд, 2022. Доступно на: <https://www.mfa.gov.rs/mediji/saopstenja/starovic-beograd-treba-da-ostane-posvecen-briselskom-dijalogu>, (Приступљено 28. фебруара 2023).
- Министарство за европске интеграције, *Упитник ЕК*. Доступно преко: <https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/eu-dokumenta/upitnik-ek/>, (приступљено 7. априла 2023).

Министарство за европске интеграције, *Финални извештај о спровођењу Националног плана за интеграцију (2008–2012)*, табела 12. Доступно преко: <https://www.mei.gov.rs/dokumenta/nacionalna-dokumenta.177.html>, (приступљено 5. маја 2023).

Министарство за европске интеграције, *Интервју са министарком Тањом Мишчевић: Најважнији спољнополитички приоритет је чланство у ЕУ*, МЕИ, Београд, 2022. Доступно на: <https://www.mei.gov.rs/srp/vesti/2670/detaljnije/w/0/intervju-sa-ministarkom-tanjom-miscevic-najvazniji-spoljnopoliticki-prioritet-je-clanstvo-u-eu/>, (Приступљено 10. марта 2023).

Министарство за европске интеграције, *Историјат европских интеграција*, МЕИ, Београд. Доступно на: <https://www.mei.gov.rs/srl/srbija-i-eu/ukratko-o-eu/istorijat-evropskih-integracija/>, (Приступљено 20. марта 2023).

Министарство за европске интеграције, *Поглавље 30 – Економски односи са иностранством*, МЕИ, Београд. Доступно на: <https://www.mei.gov.rs/srp/obuka/e-obuke/vodic-kroz-pregovore-srbije-i-evropske-unije/klasteri/klaster-6/poglavlje-30-ekonomski-odnosi-sa-inostranstvom/>, (Приступљено 20. маја 2023).

Министарство за европске интеграције, *Преговарачки кластери*, МЕИ, Београд, 2023. Доступно на: <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaracki-klasteri/>, (Приступљено 10. марта 2023).

Mirosavljević, Igor, *Мogućnost „ubrzanog” pristupanja Србије ЕУ – модел Румуније и Бугарске?*, European Western Balkans, Београд, 2022. Доступно на: <https://europeanwesternbalkans.rs/mogucnost-ubranog-pristupanja-srbije-eu-model-rumunije-i-bugarske/>, (Приступљено 12. маја 2023).

Mission of Norway to the EU, *Norway and the EU*, MNEU, Brussels. Available from: <https://www.norway.no/en/missions/eu/areas-of-cooperation/financial-contribution/#:~:text=Norway%20contributes%20to%20the%20budget,commitment%20is%20447%20million%20euros>, (Accessed 1 May 2023).

Мишчевић, Тања, „Преговори Србије и Европске уније за закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању“, у: Слободан

- Самарџић (ур), *Србија у процесу придруживања Европској унији*, Службени гласник, 2009, Београд, стр. 147–165.
- Мишчевић, Тања, *Придруживање Европској унији*, Службени гласник, 2009.
- Мишчевић, Тања and Мрак, Мојмир, “The EU Accession Process: Western Balkans vs EU–10”, *Croatian Political Science Review*, Vol. 54, No. 4, 2017, pp. 185–204.
- Младеновић, Никола, „Европеизација Србије и отпори: Поновни увид на основу рационално – теоријске перспективе“, *Српска политичка мисао* год. 26. vol. 64, број 2, 2019, стр. 95–124.
- Mirel Pierre, *European Union-Western Balkans: for a revised membership negotiation framework*, Policy Paper, European Issues n°529, The Research and Studies Centre on Europe, Fondation Robert Schuman, 30th September 2019. Available from: European Union-Western Balkans: for a revised membership negotiation framework – European Issue N°529 – Fondation Robert Schuman (robert-schuman.eu), (Accessed 14 March 2023).
- Митриновић, Биљана, „Уцена или историјска понуда“, *Политика*, 7. фебруар 2008.
- Митриновић, Биљана, „Како ћемо сарађивати са ЕУ после дана ‘Д’ на Косову“, *Политика*, 14. фебруар 2008.
- Митриновић, Биљана, „Дијалог о Косову почиње у Бриселу“, *Политика*, 27. фебруар 2011.
- Мојсовска, Silvana, “North Macedonia: Politics versus Policy of EU Integration” *Comparative Southeast European Studies*, vol. 69, no. 4, 2021, pp. 561–574.
- Moravcsik, Andrew, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1998.
- Moravcsik, Andrew and Schimmelfennig, Frank, “Liberal Intergovernmentalism”, in: Antje Wiener and Thomas Diez (eds), *European Integration Theory*, Second edition, Oxford University Press, 2009, pp. 67–87.

- Mungiu-Pippidi, Alina, van Meurs, Wim, Gligorov, Vladimir, *Plan B – B for Balkans: State Building and Democratic Institutions in Southeastern Europe*, Berlin/Nijmegen/Vienna, 2007.
- NATO, *Relations with the European Union*, North Atlantic Treaty Organization, 2023. Available from: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49217.htm, (Accessed 15 April 2023).
- Nagel, Robert, Fin, Kate and Maenz, Julia, *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP)*, 2021. Available from: <https://giwps.georgetown.edu/wp-content/uploads/2021/05/UNFICYP-Case-Study.pdf>, (Accessed 10 March 2023).
- Nancheva, Nevena, “Bulgaria’s Backlash Against the Istanbul Convention: Slavophilia as the Historical Frame of Pseudo-Religious Illiberalism”, in: Mikhail Suslov, Marek Čejka and Vladimir Đorđević (ed.), *Pan-Slavism and Slavophilia in Contemporary Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, Cham, 2023, pp. 261–282.
- Народна скупштина Републике Србије, *Резолуција о придруживању Европској унији*, 13.10.2004. Доступно преко: http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/eu_integration/RS48-04.pdf, (Приступљено 5. јануара 2023).
- Народна скупштина Републике Србије, *Резолуција о улози Народне скупштине и начелима у преговорима о приступању Републике Србије Европској унији*, Доступно преко: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/RS95-13Lat.pdf>, (Приступљено 10. априла 2023).
- Народна скупштина, *Стратегија националне безбедности Републике Србије*. Доступно преко: <https://otvoreniparlament.rs/uploads/akta/Strategija%20nacionalne%20bezbednosti%20Republike%20Srbije.pdf>, (Приступљено 25. маја 2023).
- Nations online, *Cyprus*, NO, 2023. Available from: <https://www.nationsonline.org/oneworld/cyprus.htm>, (Accessed 10 March 2023).
- Neascu, Dana, “Romania, Bulgaria, the United States and the European Union: The Rules of Empowerment at the Outskirts of Europe”, *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 30, No. 1, 2004, pp. 185–203.
- Недељковић, Стефан, „Европеизација Србије“, *Међународна политика*, Год. LXV, бр. 1153–1154, 2014, стр. 90–112.

- Nedeljkovic, Stevan and Radic Milosavljevic, Ivana, "The Crisis of the Liberal International Order and the Europeanization of the Western Balkans" in: Adam Bence Balazs (ed.), *The Europeanization of Montenegro: A Western Balkan Country and its Neighbourhood in Europe and the Global World*, Nomos, Baden-Baden, 2022, pp. 23–44.
- "Negotiating Framework", Luxembourg, 3 October 2005. Available from: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/st20004_05_hr_framedoc_en.pdf, (Accessed 15 March 2023).
- Nicolaidis, Phedon, "Negotiating Effectively for Accession to the European Union: Realistic Expectations, Feasible Targets, Credible Arguments", *EIPASCOPE*, 1998 (1), pp. 8–13. Available from: http://aei.pitt.edu/778/1/scop98_1_2.pdf, (Accessed 28 April 2023).
- Николић, Александар, „Потпис са Бриселом подиже рејтинг“, Политика, 12. март 2008.
- Nilsson, Martin and Silander, Daniel, "Democracy and Security in the EU's Eastern Neighborhood? Assessing the ENP in Georgia, Moldova, and Ukraine", *Democracy and Security*, Vol. 12, No. 1, 2016, pp. 44–61.
- Nitoiu, Cristian and Simionov, Loredana, "A new business as usual? The impact of the 'resilience turn' on the EU's foreign policy and approach towards the eastern neighbourhood", *Journal of Contemporary European Studies*, 2022, <https://doi.org/10.1080/14782804.2021.2023484>.
- Non-Paper: Reforming the European Union accession process*, November 2019. Available from: Microsoft Word – Nov 2019 NP Enlargement EN (1).docx (politico.eu), (Accessed 14 March 2023).
- Noutcheva, Gergana, "Fake, Partial and Imposed Compliance: The limits of the EU's Normative Power in the Western Balkans", *CEPS Working Document* No. 274/July 2007.
- Noutcheva, Gergana, Huysseune, Michel, "Serbia and Montenegro – Chapter 3 of Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery", *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Volume 5, No. 1, 2004, pp. 1–29.
- Noutcheva, Gergana, "Enlargement policy towards Central and Eastern Europe 1989–2007: Normative Intended", in: Nathalie Tocci, (Ed.), *Who*

- is a Normative Foreign Policy Actor? The European Union and its Global Partners*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2008, pp. 26–31.
- Noutcheva, Gergana, “Policies towards Kosovo, 1999–2007: Imperialistic Intended”, in: Nathalie Tocci, (Ed.), *Who is a Normative Foreign Policy Actor? The European Union and its Global Partners*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2008, pp. 46–52.
- Noutcheva, Gergana and Bechev, Dimitar, “The Successful Laggards: Bulgaria and Romania’s Accession to the EU”, *East European Politics and Societies*, Vol. 22, No. 1, 2008, pp. 114–144.
- Новаковић, Игор и Плавшић, Тања, *Анализа усклађености Србије са спољнополитичким декларацијама и мерама Европске уније: годишњи извештај за 2022*, Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2023. Доступно на: <https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2023/02/ISAC-ZSBP-Analiza-2022-1.pdf>, (Приступљено 20. маја 2023).
- Nováky, Niklas, *Qualified Majority Voting in EU Foreign Policy: Make It So*, Martens Centre Policy Brief, Brussels, 2021.
- Новости, „Ништа није сигурно“, 12. јануар 2008.
- O’Brennan, John, “‘On the Slow Train to Nowhere?’ The European Union, ‘Enlargement Fatigue’ and the Western Balkans”, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 19, Issue 2, 2014, pp. 221–241.
- Odaï Minja, Salie, *The Impact of Creative Ambiguity – A Case Study of the Aftermath of the Kosovo-Serbia Brussels Agreement 2013*, Malmo University, 2020.
- Oelofse, Louis, *EU lawmakers back Romania and Bulgaria Schengen bid*, Deutsche Welle, 2022. Available from: <https://www.dw.com/en/romania-bulgaria-bid-to-join-schengen-area-supported-by-eu-parliament/a-63483212>, (Accessed 10 February 2023).
- „Општа позиција Европске уније“ (преговарачки оквир), *Министарство за европске интеграције Републике Србије*, 2014, стр. 7.
- Ozon, Press, *Zajednički odbor za praćenje sprovođenja Sporazuma u skladu sa ohridskim obavezama*, Ozon Press, 2023. Dostupno na: <https://www.ozonpress.net/politika/zajednicki-odbor-za-pracenje-sprovođenja-sporazuma-u-skladu-sa-ohridskim-obavezama/>, (Pristupljeno 20. maja 2023).

- Öztürk Mustafa, Talha, *EU urges Western Balkan countries to follow Ukraine's path for membership process*, Anadolu Ajansi, 2023. Available from: <https://www.aa.com.tr/en/europe/eu-urges-western-balkan-countries-to-follow-ukraines-path-for-membership-process/2903713>, (Accessed 25 May 2023).
- Пантелић, Жељко, „Шансе постоје“, *Новости*, 12. јануар 2008.
- Papadimitrou, Dimitris, Petrov, Petar “Whose Rule, Whose Law? Contested Statehood, External Leverage and the European Union’s Rule of Law Mission in Kosovo*”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50. No. 5, 2012, pp. 746–763
- Papakostas, Nikolaos, “Deconstructing the Notion of EU Conditionality as a Panacea in the Context of Enlargement”, *L’Europe en Formation*, Vol. 364, No. 2, 2012, pp. 215–235.
- Параграф, *Предлог закона о изменама и допунама закона о министарствима – Текст прописа*. Доступно преко: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/260617/260617-vest14.html>, (Приступљено 15. маја 2023).
- Paul, Amanda and Taran, Svitlana, *Ukraine’s accession talks need bold action in Kyiv and Brussels*, European Policy Centre, Brussels, 2023. Available from: <https://epc.eu/en/Publications/Ukraines-accession-talks-need-bold-action-in-Kyiv-and-Brussels~4f3f1c>, (Accessed 25 March 2023).
- Pavković, Miloš, Mitrović, Sava and Omeragić, Anesa, *Preparation and progress of Serbia towards EU membership 2022*, European Policy Centre, Belgrade, 2022. Available from: <https://cep.org.rs/en/publications/preparation-and-progress-of-serbia-towards-eu-membership-2022/>, (Accessed 10 February 2023).
- Павловић, Душан, „Косовска линија расцепа“, *Политика*, 19. децембар 2007.
- Пејчић, Ивана, *Интервју Иван Вејвода: Чланство у ЕУ је у нашим рукама*, Нови магазин, Београд, 2022. Доступно на: <https://novi-magazin.rs/iz-nedeljnika-nm/275849-intervju-ivan-vejvoda-clanstvo-u-eu-je-u-nasim-rukama>, (Приступљено 12. марта 2023).
- Petrov, Roman and Hillion, Christophe, “Guest Editorial: “Accession through war” – Ukraine’s road to the EU”, *Common Market Law Review*, 59, 2022, pp. 1289–1300.

- Петровић, Драган, „Бриселски споразум: једно виђење“, *Међународна политика* бр. 1152, 2013, стр. 20–35.
- 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.
- Петровић, Милош, *Непотпуна интеграција као препрека политичком развоју Источног партнерства Европске уније*, докторска дисертација, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, 2018.
- Петровић, Милош, Северноирски „заштитни механизам“ – европска полиса осигурања за Бреgzит, *Токови осигурања*, бр. 4, 2018, стр. 106–111.
- Петровић, Милош, *Настанак украјинске кризе: од политичке илузије Европске уније до битке за постсовјетску Европу*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2019.
- Петровић, Милош, „Измењена политика проширења: изазови и концентрични кругови интеграције“, *Међународни проблеми*, Vol. LXXI, br. 1, 2019, стр. 50–79.
- Petrović, Miloš, “EU integration process of Serbia: a vicious circle of high politics?”, *The Review of International Affairs*, Vol. LXX, No. 1175, 2019, pp. 23–48.
- Petrović, Miloš, “Political relations between Germany and the United States during the Trump presidency”, in: Katarina Zakić and Birgül Demirtaş, *Europe in changes: the old continent at a new crossroads*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade/Faculty of Security Studies at the University of Belgrade, Belgrade, 2020, pp. 267–288.
- Петровић, Милош, „Бреgzит као исход амбивалентне британске политике према европској интеграцији“, *Међународни проблеми*, Vol. LXXII, бр. 3, 2020, стр. 532–565.
- Petrović, Miloš, “Dynamic regional political concepts and the European integration process”, in: Bogdan Stojanović and Elena Ponomareva (ed.), *Russia and Serbia in the Contemporary World: Bilateral Relations, Challenges and Opportunities*, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2020, pp. 167–184.

- Petrović, Miloš, "European Union and Ukraine: The strategic partnership leading to (some)where?", *Međunarodni problemi*, Vol. LXXIV, No. 1, 2022, pp. 75–101.
- Петровић, Милош, „Неповољна перспектива Источног партнерства у појединим земљама „европског суседства““, *Политикологија*, Vol. 01, No. 01, 2022, стр. 1–20.
- Петровић, Милош, *Србија је одавно одабрала свој стратешки правац*, Медија центар, Београд, 2022. Доступно на: <https://mc.rs/srbija-je-odavno-odabrala-svoj-strateski-pravac/misljenja-i-komentari/detaljno/2112>, (Приступљено 15. маја 2023).
- Petrović, Miloš, "Strategic deficiencies? From the EU's revised enlargement methodology to the development policy" (Guest Editor Foreword), *Međunarodni problemi/International Problems*, Vol. 74, No. 3, 2022, pp. 335–338.
- Petrović, Miloš, "Towards gradual integration of the Western Balkans into the European Union: the case of Serbia", *Journal of Liberty and International Affairs*, Vol. 8, No. 1, 2022, pp. 308–321.
- Petrović, Miloš, *Western Balkans – maintaining the EU accession lead over the eastern partners?* Albert Hirschman centre on democracy, Geneva, 2023. Available from: <https://www.graduateinstitute.ch/communications/news/western-balkans-maintaining-eu-accession-lead-over-eastern-partners>, (Accessed 10 April 2023).
- Petrović, Miloš, Kovačević, Maja, "EU Enlargement Policy Meets Eastern Partnership: A Cause for Concern?", in: Mareike Fröhlich, Boris Belortaja and Jana Katharina Kirst (ed.), *Southeastern Europe and the European Union – Legal Developments*, Verlag Alma Mater, Saarbrücken, 2021, pp. 61–74.
- Петровић, Милош, Вучковић, Владимир, „КОВИД 19 – реметилачки чинилац у ближем повезивању Европске уније са регионом Западног Балкана“, у: Невена Станковић, Драгана Дабић и Горан Бандов (ур.), *Развојни правци Европске уније након пандемије КОВИД 19*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, стр. 285–309.

- Piedrafita, Sonia, Torreblanca, José, "Three logics of EU enlargement: interests, identities and arguments", *Politique européenne* 1, No. 15, 2005, pp. 29–59.
- Phinnemore, David, "The Stabilization and Association Process: a framework for European Union enlargement?", in: Arolda Elbasani (ed.) *European Integration and Transformation in the Western Balkans: Europeanization or business as usual?*, Routledge, London and New York, 2013, pp. 23–25.
- Pippan, Christian, "The Rocky Road to Europe: The EU's Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality", *European Foreign Affairs Review* Vol. 9, No. 2, 2004, pp. 219–245.
- Plaenitz, Erik, "Towards a Comprehensive Framework of Mediation Success: EU Mediation in the Belgrade–Pristina Dialogue", *Journal of Regional Security*, Vol. 13, No. 1, 2018, pp. 65–96.
- Pollack, Mark A., "The New Institutionalism and European Integration", in Antje Wiener and Thomas Diez, *European Integration Theory*, Second edition, Oxford University Press, 2009, pp. 125–143.
- Pollack, Mark A., *Theorizing the European Union: Realist, Inter-governmentalist and Institutional Approaches*, June 9, 2010, pp. 16–19. Available from: <https://ssrn.com/abstract=1622912> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1622912>, Accessed 24 April 2023).
- „Полазне основе за преуређење односа Србије и Црне Горе у оквиру државне заједнице“ (Београдски споразум), *Међународна политика*, Документи, Београд, бр. 1105, 2002.
- Политика, „Привремени политички споразум о сарадњи између Европске уније и њених држава чланица и Србије“, 7. фебруар 2008.
- Политика, „Драган Шутановац: У мају бирамо између Европе и изолације“, 9. март 2008.
- Политика, „Србима хиљаду година за ратне злочине“, 14. април 2008.
- Политика, „Зашто (не) потписати ССП“, 15. април 2008.
- Политика, „Коштуница: Рупелова оцена неприхватљива“, 30. мај 2008.
- Политика, „Отворено писмо избеглица из Хрватске лидерима ЕУ“, 14. јун 2011.

- Политика, *Србија фокусирана на мир, стабилност и просперитет региона*, Политика, Београд, 2020. Доступно на: <https://www.politika.rs/scc/clanak/463131/Srbija-fokusirana-na-mir-stabilnost-i-prosperitet-regiona>, (Приступљено 12. марта 2023).
- Politika, *Premijer Švedske poručuje da je Ukrajina najvažniji prioritet i egzistencijalno pitanje za EU*, Politika, 2023. Dostupno na: <https://www.politika.rs/sr/clanak/532523/Premijer-Svedske-porucuje-da-je-Ukrajina-najvazniji-prioritet-i-egzistencijalno-pitanje-za-EU>, (Pristupljeno 20. februara 2023).
- Popescu, Nicu and Wilson, Andrew, *The limits of enlargement-lite: European and Russian Power in the troubled neighborhood*, European Council on Foreign Relations, 2009. Available from: https://ecfr.eu/wp-content/uploads/ECFR14_The_Limits_of_Enlargement-Lite._European_and_Russian_Power_in_the_Troubled_Neighbourhood.pdf, (Accessed 10 March 2023).
- Поп-Лазих, Исидора, „Специфичности и ток приступних преговора Србије и Хрватске за чланство у Европској унији – импликације на билатералне односе“, *Међународна политика*, Vol. LXXII, бр. 1183, 2021, стр. 53–68.
- Поповић, Софија, *Изгубљена година: шанса за помак у преговорима са ЕУ тек у јуну*, Време, Београд, 2022. Доступно на: <https://www.vreme.com/vesti/izgubljena-godina-sansa-za-pomak-u-pregovorima-sa-eu-tek-u-junu/>, (Приступљено 10. фебруара 2023).
- Прибићевић, Огњен, „Србија између ЕУ, Косова и Метохије и предстојећих парламентарних избора“, *Српска политичка мисао*, год. 19. vol. 35, бр. 1, 2012, стр. 187–210.
- Pridham, Geoffrey, “Romania and EU Membership in Comparative Perspective: A Post-Accession Compliance Problem? – The Case of Political Conditionality”, *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 8, No. 2, 2007. pp. 168–188.
- Prime Minister of Greece, *Prime Minister Kyriakos Mitsotakis’ Doorstep statement upon his arrival at the EU – Western Balkans Summit*, Prime Minister, Athens, 2022. Available from: <https://www.primeminister.gr/en/2022/06/23/29636>, (Accessed 20 May 2023).

- Prohnițchi, Valeriu and Lupușor, Adrian, "Transnistria and the Deep and Comprehensive Free Trade Agreement: a little stone that overturns a great wain?" *Policy Notes*, Vol. 2, No. 1, 2013.
- Project Syndicate, *Putin's War Has Given Birth to Geopolitical Europe*, EEAS, Brussels, 2022. Available from: https://www.eeas.europa.eu/eeas/putins-war-has-given-birth-geopolitical-europe_en, (Accessed 15 January 2023).
- Publishing Service (UK Government), *The Belfast Agreement – An Agreement Reached at the Multi-Party Talks on Northern Ireland*, Assets, 2000. Available from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1034123/The_Belfast_Agreement_An_Agreement_Reached_at_the_Multi-Party_Talks_on_Northern_Ireland.pdf, (Accessed 3 April 2023).
- Раденковић, Миле, „Албанци у Македонији нестрпљиви, Скопље оклева“, *Политика*, 5. март 2008.
- Radić Milosavljević, Ivana, *Change in the EU Accession Approach: A Case for a Flexible Membership*, EU Frontiers, Policy Brief no. 19, 2017, Available from: <https://publications.ceu.edu/node/45783>, (Accessed 2 May 2023).
- Radić Milosavljević, Ivana, „Sukob stabilnosti i demokratije u procesu evropske integracije Republike Srbije“, u: Marko Simendić, *Demokratski otpori normalizaciji autoritarizma u Evropi*, Udruženje za političke nauke Srbije/Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2017, str. 257–272.
- Радић Милосављевић, Ивана, „Проблеми односа Европске уније и држава кандидата за чланство и флексибилно приступање као могућ начин оживљавања политике проширења“, *Међународни проблеми*, Vol. LXXI, бр. 1, 2019, стр. 5–25.
- Радић Милосављевић, Ивана, „Криза као фактор политизације у Европској унији“, *Српска политичка мисао*, vol. 64, бр. 2, 2019, стр. 73–94.
- Radić Milosavljević, Ivana, "Theorising the impact of the Covid-19 crisis on European health integration: Crisis-induced reforms", *Међународни проблеми/International Problems*, Vol. LXXIII, No. 2, 2021, pp. 214–234.

- Radić Milosavljević, Ivana and Domaradzki, Spasimir, "The EU's raison d'état in the Western Balkans: Can the new enlargement methodology help?", *Међународни проблеми/International Problems*, Vol. LXXIV, No 3, 2022, pp. 391–410.
- Радио Слободна Европа, *Србија се у УН-у придружила осуди руске инвазије*, РСЕ, 2022. Доступно на: <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-vucic-un-rusija-ukrajina/31732740.html>, (Приступљено 10. марта 2023).
- Radišić, Nikola, *EU insists on Community of Serb Municipalities but cannot "force" Kosovo*, N1, Belgrade, 2022. Available from: <https://n1info.rs/english/news/eu-insists-on-community-of-serb-municipalities-but-cannot-force-kosovo/>, (Accessed 10 February 2023).
- Радомировић, Владимир, „Час Европе се завршио“, Политика, 19. фебруар 2008.
- Рајковић, Весна, „Данас о жалбама на ток гласања на референдуму“, DW, 25. мај 2006.
- Ралевић, Милица, „Европске интеграције као ограничавајући чинилац у стратешком развоју Турске“, *Међународна политика*, Vol. LXXIV, бр. 1187, 2023, стр. 195–213;
- Recknagel, Charles, *Montenegro: Independence Referendum Turns Into Cliffhanger*, Radio Free Europe, May 22, 2006. Available from: <https://www.rferl.org/a/1068564.html>, (Accessed 13 February 2023).
- “Regulation (EU) 2018/1806 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement (codification)”, PE/50/2018/REV/1, OJ L 303, 28.11.2018, pp. 39–58.
- “Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II)”, Official Journal of the European Union L77, pp. 11–26.
- “Regulation (EU) 2021/1529 of the European Parliament and of the Council of 15 September 2021 establishing the Instrument for Pre-Accession assistance (IPA III)”, *Official Journal of the European Union*, OJ L 330, 20.9.2021, pp. 1–26.

- Renner, Stephan, "The Energy Community of Southeast Europe: A neofunctionalist project of regional integration", *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 13, No. 1, 2009, pp. 3–5. Available from: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-001a.htm>, (Accessed 23 May 2023).
- Reporters without borders, *Map – Global score 2023*, RSF, 2023. Available from: <https://rsf.org/en/index>, (Accessed 17 May 2023).
- Република Србија, Министарство за европске интеграције, *Европска оријентација грађана Србије: Испитивање јавног мњења (децембар 2022. године)*, стр. 6. Доступно преко: www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/istrazivanja_javnog_mnjenja/javno_mnjenje_dec_22.pdf, (Приступљено 30. маја 2023).
- Република Србија, Министарство за европске интеграције, *НПАА*, Доступно преко: <https://www.mei.gov.rs/dokumenta/nacionalna-dokumenta.733.html>, (Приступљено 20. маја 2023).
- Република Србија, Министарство спољних послова, *Србија у УН*. Доступно преко: <https://www.mfa.gov.rs/spoljna-politika/srbija-u-medjunarodnim-organizacijama/ujedinjene-nacije/srbija-u-un>, (Приступљено 12. фебруара 2023.)
- Република Србија, Министарство финансија, *Париски клуб отписао 66 одсто дугова*, 16. новембар 2001. Доступно преко: <https://mfingov.rs/sr/arhiva-1/pariski-klub-otpisao-66-odsto-dugova-1>, (Приступљено 12. фебруара 2023.)
- "RESOLUTION 1250 (1999) Adopted by the Security Council at its 4018th meeting, on 29 June 1999", *United Nations Security Council*, 1999.
- "Резолуција о придруживању Европској унији", Службени гласник РС, Београд, бр. 112/04.
- Richter, Solveig, Wunsch, Natasha, "Money, power, glory: the linkages between EU conditionality and state capture in the Western Balkans", *Journal of European Public Policy*, Vol. 27, No. 1, 2020, pp. 41–62.
- Risse-Kappen, Thomas, "Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies", *World Politics*, 43, 1991, pp. 479–512.
- Ristevska, Jordanova Malinka and Kacarska, Simonida, *EU–North Macedonia accession negotiations: the implications of the Bulgarian conditions*, European Policy Institute – Скопје, May 2020, Available from: https://epi.org.mk/wp-content/uploads/2020/06/EU_MK-accession-

- negotiations_implications-of-BG-conditions_small-font.pdf, (Accessed 8 May 2023).
- RSE, *Escobar očekuje do kraja ljeta primjenu dogovora o normalizaciji odnosa Srbije i Kosova*, Radio Slobodna Evropa, 2023. Dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/escobar-dijalog-kosovo-srbija/32421282.html>, (Pristupljeno 20. maja 2023).
- RSE, *EU dodelila Ukrajini i Moldaviji status kandidata*, RSE, 2022. Dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/eu-status-kandidata-ukrajina-moldavija/31912302.html>, (Pristupljeno 20. maja 2023).
- RSE, *Srbija otvorila prvi klaster u pregovorima za članstvo sa EU*, RSE, 2021. Dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-eu-otvaranje-klastera/31608315.html>, (Pristupljeno 10. maja 2023).
- PCE, *Вучић: Речено ми да ће бити обустављене европске интеграције и инвестиције*, Радио Слободна Европа, 2023. Доступно на: <https://www.slobodnaevropa.org/a/32236183.html>, (Приступљено 10. маја 2023).
- PTC, „Немачки кључ за датум?“, 7. фебруар 2013.
- PTC, *Шокенхоф: Србија још није испунила услове*, PTC, 19. септембар 2013. Доступно преко: <https://www.rts.rs/vesti/prenosimo/1398130/sokenhof-srbija-jos-nije-ispunila-uslove.html>, (Приступљено 11. априла 2023.)
- PTC, *Пермакриза*, Радио Телевизија Србије, 2022. Доступно преко: <https://www.rts.rs/radio/radio-beograd-1/5062410/permakriza.html>, (Приступљено 9. јуна 2023).
- РТВ, *Текст споразума Београда и Приштине*, 25. фебруар 2012. Доступно преко: https://rtv.rs/sk/politika/tekst-sporazuma-beograda-i-pristine_302491.html, (Приступљено 14. марта 2023).
- РТВ, „Потписани споразуми о ЗСО, енергетици, телекомуникацијама и мосту“, 25. август 2015.
- РТВ/Танјуг, *Лајчак: Нацрт статута ЗСО представљен у Бриселу важна полазна тачка за предстојеће разговоре*, Радио Телевизија Војводине, Нови Сад, 2023. Доступно на: https://rtv.rs/sr_ci/politika/lajcak-nacrt-statuta-zso-predstavljen-u-briselu-vazna-polazna-tacka-za-predstojece-razgovore_1442609.html, (Приступљено 8. маја 2023).

- RTKlive, *Nema ratifikacije: dogovori Berlinskog procesa u zastoju zbog BiH*, RTKlive, 2023. Dostupno na: <https://www.info-ks.net/vijesti/regija/152609/dogovori-berlinskog-procesa-u-zastoju-zbog-bosne-i-hercegovine>, (Pristupljeno 5. maja 2023).
- Russell Martin, *At a glance: Russia in the Western Balkans*, July 2017 EPRS, European Parliamentary Research Service. Available from: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/608627/EPRS_ATA\(2017\)608627_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/608627/EPRS_ATA(2017)608627_EN.pdf), (Accessed 10 March 2023).
- Sahin, Selver B., "The use of 'exceptionalism' argument in Kosovo: an analysis of the rationalization of external interference in the conflict", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 11, No. 2, September 2009, pp. 235–255.
- Самарџић, Слободан, „Светлост на крају тунела?“, ПРИЗМА, Центар за либерално–демократске студије, Јануар 2001.
- Самарџић, Слободан, „Нови државни почетак између могућег и оптималног“, ПРИЗМА, Центар за либерално–демократске студије, Април 2002, стр. 9–16.
- Самарџић, Слободан, „Да ли је Европска унија наша судбина?“, у: Слободан Самарџић и Ивана Радић Милосављевић (ур.), *Европска унија: нове и старе димензије кризе*, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, 2016, стр. 103–113.
- Самарџић, Слободан, *Европска унија: систем у кризи: са студијом случаја о односима Србије и ЕУ*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића Сремски Карловци, Нови Сад, 2016.
- Самарџић, Слободан, *Трагедија Косова и Метохије*, Катена Мунди, Београд, 2018.
- Самарџић, Слободан, „Три могуће стратегије за Косово и Метохију“, *Безбедносни форум*, бр. 2, 2017. стр. 24–34.
- Самарџић, Слободан, *Политички систем Европске уније: Теорија – институције – процес одлучивања – политички живот*, Службени гласник и Факултет политичких наука, Београд, 2022.
- Samorukov, Maxim, *Surviving the War: Russia-Western Balkan Ties After the Invasion of Ukraine*, Carnegie Endowment for International Peace, 2023. Available from: <https://carnegieendowment.org/politika/89600>, (Accessed 10 May 2023).

- Schieder, Peter, *Statement by Peter Schieder on Cyprus referendum*, Council of Europe Parliamentary Assembly Communication Unit, 2004. Available from: <https://rm.coe.int/168071de0a>, (Accessed 10 March 2023).
- Schimmelfennig, 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.
- Schimmelfennig, Frank, "The International Promotion of Political Norms in Eastern Europe: a Qualitative Comparative Analysis", Center for European Studies at Harvard University, Central and Eastern Europe Working Paper No. 61, 2005.
- Schimmelfennig, Frank, "EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness", *Journal of European Public Policy* Vol. 15, No. 6, September 2008, pp. 918–937.
- Schimmelfennig, Frank and Thomas, Daniel, "Normative Institutionalism and EU Foreign Policy in Comparative Perspective", *UCD Dublin European Institute Working Paper*, 2008.
- Schimmelfennig, Frank, Sedelmeier, Ulrich, "The Europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited", *Journal of European Public Policy*, Vol. 27, No. 6, 2020, pp. 814–833.
- Schimmelfennig, Frank, "Overcoming Crisis in the European Union: The Limits of Differentiated Integration", in: Mark Dawson and Markus Jachtenfuchs (ed.), *Autonomy without Collapse in a Better European Union*, Oxford University Press, 2022.
- Schneider, Christina J., *Conflict, Negotiation and European Union Enlargement*, Cambridge University Press, 2009.
- Scholz, Olaf, *Die globale Zeitenwende*, Foreign Affairs, 2022. Available from: <https://www.foreignaffairs.com/germany/die-globale-zeitenwende>, (Accessed 19 February 2023).
- Schweiger, Christian, "The Legitimacy Challenge" in Desmond Dinan, Neil Nugent and William E. Paterson (eds), *The European Union in Crisis*, Red Globe Press, 2017, pp. 188–211.
- Schweller, Randall, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In", *International Security*, Vol. 19, No. 01, 1994, pp. 72–107.

- Security Council Report, *Chronology of Events – Cyprus*, SCR, 2020. Available from: <https://www.securitycouncilreport.org/chronology/cyprus.php>, (Accessed 10 April 2023).
- Sedelmeier, Ulrich and Wallace, Helen, “Eastern enlargement: strategy or second thoughts?”, in: Helen Wallace and William Wallace (eds), *Policy-Making in the European Union*, 4th edn, Oxford University Press, Oxford, 2000, pp. 427–460.
- Sedelmeier, Ulrich, *The European Union’s association policy towards the countries of central and eastern Europe: collective EU identity and policy paradigms in a composite policy*, Ph.D. thesis, University of Sussex, 1998.
- Sedelmeier, Ulrich, “Sectoral dynamics of EU enlargement: advocacy, access and alliances in a composite policy”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, No. 4, August 2002, pp. 627–649.
- Sedelmeier, Ulrich, “Eastern Enlargement: Towards a European EU?”, in: Helen Wallace, William Wallace, Mark A. Pollack (Eds.) *Policy Making in the European Union*, Oxford University Press, 2005, pp. 401–428.
- Sertoglu, Kamil and Ozturk, Ilhan, “Application of Cyprus to the European Union and the Cyprus Problem”, *Emerging Markets Finance & Trade* Vol. 39, No. 6, 2003, pp. 54–70.
- Shapiro, Jeremy and Puglierin, Jana, *The art of vassalisation: How Russia’s war on Ukraine has transformed transatlantic relations*, European Council on Foreign Relations, 2023. Available from: <https://ecfr.eu/publication/the-art-of-vassalisation-how-russias-war-on-ukraine-has-transformed-transatlantic-relations/>, (Accessed 30 April 2023).
- Shea, Jamie, *Can Ukraine become a member of the European Union?*, Friends of Europe, 2022. Available from: <https://www.friendsof-europe.org/insights/can-ukraine-become-a-member-of-the-european-union/>, (Accessed 10 March 2023).
- Simeonova, Elitsa and Heil, Andy, *Why The Dutch Are Blocking Schengen Entry For Bulgaria And Romania*, Radio Free Europe, 2022. Available from: <https://www.rferl.org/a/bulgaria-romania-schengen-eu-netherlands/32120507.html>, (Accessed 12 March 2023).
- Sjursen, Helene, “What kind of power?”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 2, March 2006, pp. 169–181.

- Skrozza, Тамара, Грујичић, Небојша, „Симболи Државне Заједнице Србија и Црна Гора: Плаво и плаветно на парагвајски начин“, ВРЕМЕ, број 632, 13. фебруар 2003.
- Славујевић, Зоран Ђ., „Основне карактеристике изборне кампање 2012. године“, у: Славиша Орловић (Ур.), *Избори и формирање Владе у Србији 2012.*, Факултет политичких наука, Београд, 2012, стр. 47–62.
- Smith Julie, “How 1989 changed the history of European integration“, *European View*, Vol. 8, No. 2, 2009, pp. 255–262.
- Smith, Karen, “The Outsiders: The European Neighbourhood Policy“, *International Affairs*, Vol. 81, No. 4, 2005, pp. 757–773.
- Smith, Nicholas, Marković Khaze, Nina and Kovačević, Маја, “The EU’s stability-democracy dilemma in the context of the problematic accession of the Western Balkan states“, *Journal of contemporary European studies* Vol. 29, No. 2, 2021, pp. 169–183.
- Sologoub, Ilona, “Ukraine’s EU Integration: A Long Way Home“, *Intereconomics*, Vol. 57, No. 4/2022, pp. 218–224.
- “Speech by Mrs Nicole Fontaine President of the European Parliament at the opening of the European Council in Biarritz on 13 October 2000“, Available from: https://www.europarl.europa.eu/summits/biar-pres_en.htm, (Accessed 20 January 2023).
- „Споразум између Републике Србије и Европске заједнице о реадмисији лица која незаконито бораве“. Доступно преко: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/readmisiije.pdf, (Приступљено 25. маја 2023).
- “Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part“, OJ L 278, 18.10.2013, pp. 16–473.
- Stanicek, Branislav, *At a Glance: Serbia: Pulled in two directions*, October 2019 EPRS, European Parliamentary Research Service. Available from: *Serbia: Pulled in two directions* (europa.eu), (accessed 10 March 2023).
- Станковић, Невена, „Усклађивање спољне политике Републике Србије и Европске уније“, *Европско законодавство*, Vol. XIII, бр. 49–50, 2014, стр. 333–346.

- Станковић, Невена, „Европске интеграције Републике Србије – Између политике проширења и заједничке спољне и безбедносне политике“, *Национални интерес*, Година XVII, vol. 40, бр. 3, 2021, стр. 187–211.
- Stefanova, Boyka, “The European Union as a Security Actor: Security Provision through Enlargement”, *World Affairs*, Vol. 168, No. 2, 2005, pp. 51–66.
- Stekić, Nenad and Akcaу, Ekrem Yaşar, “Common foreign and security policy integration process through the lens of Serbia and Turkey negotiation”, *The Review of International Affairs*, Vol. LXVIII, No. 1165, 2017, pp. 65–80.
- Стојановић, Александар, „Функционери које је смијенио Педи Ешдаун не вјерују да ће икада дочекати правду: Битку против ОХР-а водили сами и изгубили“, *Глас Српске*, 30. јун 2021.
- Стојановић, Марија, *Економска интеграција Балкана реалнија од скорог пријема у ЕУ*, Демостат, Београд, 2021. Доступно на: <https://demostat.rs/sr/vesti/ekskluziva/ekonomska-integracija-balkana-realnija-od-skorog-prijema-u-eu/1083>, (Приступљено 10. фебруара 2023).
- Стојиљковић, Зоран, Спасојевић, Душан, „Популистички Zeitgeist у ‘проевропској’ Србији“, *Политичка мисао*, год. 55, бр. 3, 2018, стр. 104–128.
- Стрнчевић, Ивица, *Србија је посебан случај*, ФоНет, Београд, 2022. Доступно на: <https://fonet.rs/politika/36218576/srbija-je-poseban-slucaj.html>, (Приступљено 10. маја 2023).
- Шекарић, Невена, „Западни Балкан: између конфликта и стабилности“, у: Невена Шекарић и Владимир Трапара (ур.), *Регионална безбедност: приступи, елементи, динамика*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2021, стр. 133–159.
- Taliaferro Jeffrey, “Security Seeking under Anarchy: Defensive Realism Revisited”, *International Security*, Vol. 25, No. 3, 2000, pp. 128–161.
- Tangör, Burak and Faruk, Sari Ömer, “The Energy Community and Europeanization of South East Europe and beyond: a rational choice – historical institutionalist explanation”, *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 30, No. 4, 706–718.

- Танјуг, „Рупел: Србија ће потписати ССП у јануару“, Политика, 29. децембар 2007.
- Танјуг, „Србија одлучна да потпише ССП“, Политика, 28. јануар 2008.
- Танјуг, „Данас почиње дијалог о укидању визног режима“, Политика, 30. јануар 2008.
- Танјуг, „Шта Србија потписује 7. фебруара у Бриселу“, Политика, 5. фебруар 2008.
- Танјуг, „Јеремић: На изборима ће се одлучивати о ЕУ, не о Космету“, Политика, 8. април 2008.
- Танјуг, „Шеф мисије Еулекса не прихвата да прима наређења из УН“, Политика, 10. мај 2008.
- Танјуг, „Застава ‘независног Косова’ у Европском парламенту“, 29. мај 2008.
- Танјуг, „Маргетић: Хрватска сакрила ‘топничке дневнике’“, Политика, 23. новембар 2012.
- Танјуг, *Брнабић: Нисмо неутрални по питању рата у Украјини, Србија је јасно осудила руску инвазију*, Euronews Srbija, Београд, 2023. Доступно на: <https://www.euronews.rs/srbija/politika/85026/brnabic-nismo-neutralni-po-pitanju-rata-u-ukrajini-srbija-je-jasno-osudila-rusku-invaziju/vest>, (Приступљено 15. маја 2023).
- Танјуг, *Borelj: U aneksu jasno napisana obaveza Prištine da odmah napravi ZSO*, Euronews Srbija, 2023. Доступно на: <https://www.euronews.rs/srbija/politika/81693/borelj-u-aneksu-jasno-napisana-obaveza-pristine-da-odmah-napravi-zso/vest>, (Приступљено 15. априла 2023).
- Танјуг, *Тања Мишчевић: Србија није неутрална по питању рата у Украјини*, Танјуг, Београд, 2022. Доступно на: <https://www.tanjug.rs/srbija/politika/4362/tanja-miscevic-srbija-nije-neutralna-po-pitanju-rata-u-ukrajini/vest>, (Приступљено 4. фебруара 2023).
- Танјуг, *Парламент сутра о предлогу измене Устава; Утврђено референдумско питање*, РТВ, Нови Сад, 2021. Доступно на: https://www.rtv.rs/sr_ci/politika/parlament-sutra-o-predlogu-izmene-ustava;-utvrđeno-referendumsko-pitanje_1292859.html, (Приступљено 5. марта 2023).

- Танјуг, Сараџин: *Заједница српских општина прихваћена у Приштини*, Политика, Београд, 2023. Доступно на: <https://www.politika.rs/scc/clanak/546389/Saracin-Zajednica-srpskih-opstina-prihvacena-u-Pristini>, (Приступљено 10. маја 2023).
- Танјуг, *У Скупштини Србије усвојен сет правосудних закона; Вархељи: Усвајање од суштинског значаја за пут ка ЕУ*, РТВ, Нови Сад, 2021. Доступно на: https://www.rtv.rs/sr_ci/politika/u-skupstini-srbije-usvojen-set-pravosudnih-zakona_1416266.html, (Приступљено 5. марта 2023).
- Танјуг, Даčić: *Vučić sporazumima u Briselu i Ohridu napravio dobru osnovu za Srbiju*, Euronews Србија, 2023. Dostupno na: <https://www.euronews.rs/srbija/politika/84431/dacic-vucic-sporazumima-u-briselu-i-ohridu-napravio-dobru-osnovu-za-srbiju/vest>, (Pristupljeno 2. maja 2023).
- Таџинар, Ömer, *Cyprus and the NATO–EU Divide*, Brookings.edu, 2010. Available from: <https://www.brookings.edu/opinions/cyprus-and-the-nato-eu-divide/>, (Accessed 10 May 2023).
- Taylor, Paul, *Scholz’s post-national Europe*, Politico, 2023. Available from: <https://www.politico.eu/article/germany-olaf-scholz-post-national-europe-enlargement/>, (Accessed 10 May 2023).
- Tevdovski, Dragan et al., *Social Cohesion at the Centre: A New Initiative for Stability and Prosperity in the Western Balkans*, FES, 2015. Available from: <https://library.fes.de/pdf-files/id-moe/11385.pdf>, (Accessed 10 March 2023).
- The White House, *FACT SHEET: One Year of Supporting Ukraine*, The White House, Washington, 2023. Available from: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/02/21/fact-sheet-one-year-of-supporting-ukraine/>, (Accessed 20 March 2023).
- “Thessaloniki Agenda for the Western Balkans, 2518th Council Meeting”, Luxembourg, 16 June 2003, Annex A, EU Doc. 10369/03 (Press 166).
- The Thessaloniki agenda for the Western Balkans: Moving towards European integration*. Available from: https://www.eerstekamer.nl/eu/documenteu/thessaloniki_agenda_for_the/meta (Accessed 24 May 2023).
- Tirak, Goran, “The Bosnian Hiatus: A Story of Misinterpretations”, *CEPS Policy Brief*, No. 219/November 2010.

- Tocci, Nathalie, "Profiling Normative Foreign Policy: The European Union and its Global Partners", in: Nathalie Tocci, (Ed.), *Who is a Normative Foreign Policy Actor? The European Union and its Global Partners*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2008, pp. 1–23.
- Тодић, Драгољуб, „Нормативно-стратешки оквир спољне политике Републике Србије: ‘европеизација’ и (не)транспарентност“, *Међународни проблеми*, Vol. LXIX, бр. 4, 2017, стр. 442–464.
- Тодоровић, Јелена Б., „Србија и политика условљавања Европске уније“, *Политичка ревија*, Година (XXIII) X, Vol. 28, бр. 2, 2011, стр. 183–200.
- Тодоровић Лазић, Јелена, „Евроскептицизам у Србији – стари концепт у новом руху“, *Српска политичка мисао*, Vol. 60, бр. 2, 2018, стр. 79–98.
- Tosiek, Piotr, "The European Union in multi-crisis: towards differentiated legal integration?" *Review of European and Comparative Law*, Vol. 48, No. 1, 2022, pp. 157–173.
- Transparency International, *Corruption Perception Index (2022)*, 2022. Available from: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>, (Accessed 10 May 2023).
- Trauner, Florian, "Post-accession compliance with EU law in Bulgaria and Romania: a comparative perspective", in: Frank Schimmelfennig and Florian Trauner (ed.): *Post-accession compliance in the EU's new member states*, European Integration online Papers (EIoP), Special Issue 2, Vol. 13, Art. 21, 2009.
- Treaty establishing Energy Community*. Available from: <https://www.energy-community.org/legal/treaty.html>, (Accessed 24 May 2023).
- Turp-Balazs, Craig, *EU gives Romanian justice system clean bill of health, but Schengen prospects dim*, Emerging Europe, 2022. Available from: <https://emerging-europe.com/news/eu-gives-romanian-justice-system-clean-bill-of-health-but-schengen-prospects-dim/>, (Accessed 10 February 2023).
- „Ugovor o Evropskoj uniji“, *Službeni list Evropske unije*, br. C 202/13, Brisel, 2016.
- Ulusoy, Kivanc, "The Europeanization of Turkey and its impact on the Cyprus problem", *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Vol. 10, No. 3, 2008, pp. 309–329.

United Nations, *Adopting Consensus Resolution, General Assembly Acknowledges World Court Opinion on Kosovo, Welcomes European Union Readiness to Facilitate Process of Dialogue*, UN General Assembly, New York, 2010. Available from: <https://press.un.org/en/2010/ga10980.doc.htm>, (Accessed 10 March 2023).

United Nations, "Adopting Consensus Resolution, General Assembly Acknowledges World Court Opinion on Kosovo, Welcomes European Union Readiness to Facilitate Process of Dialogue", 9 September 2010 General Assembly GA/10980, Available from: <https://press.un.org/en/2010/ga10980.doc.htm>, (Accessed 3 February 2023)

United Nations General Assembly Resolution 64/298, "Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on whether the unilateral declaration of independence of Kosovo is in accordance with international law", *Resolutions and Decisions adopted by the General Assembly during its sixty-fourth session*, Volume III, 25 December 2009 – 14 September 2010, General Assembly Official Records, Sixty-fourth Session Supplement No. 49, United Nations, New York, 2010.

UN News, *UN chief 'deeply sorry' as Cyprus talks conclude without agreement*, UN, 2017. Available from: <https://news.un.org/en/story/2017/07/561062-un-chief-deeply-sorry-cyprus-talks-conclude-without-agreement>, (Accessed 10 March 2023).

Упитник: Информације које Европска комисија захтева од Владе Србије у циљу припреме Мишљења о захтеву Србије за чланство у Европску унију. Доступно преко: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/upitnik/master_upitnik_sr.pdf, (Приступљено 3. маја 2023)

Vachudova, Milada, "Democratization in Postcommunist Europe: Illiberal Regimes and Integration after Communism", Center for European Studies at Harvard University, *Working Paper Series* No. 139, 2006.

Vachudova, Milada Anna, "Ethnopolitism and democratic backsliding in Central Europe", *East European Politics*, Vol. 36, No. 3, 2020, pp. 318–340.

Валтнер, Лидија, „Сви успони и падови европског пута Србије“, АНТИДОТ, 30. април 2015. Доступно преко: <https://www.anti.media/medunarodna-bezbednost/nezavisna-medijska-mreza-zapadni-balkan/evropski-put-srbije/>, (Приступљено 23. марта 2023.)

- Валтнер, Лидија, „ССП важнији од кандидатуре“, *Данас*, 18. септембар 2009.
- Van, Coufoudakis, “Cyprus – the referendum and its aftermath”, *The Cyprus Review*, Vol. 16, No. 2, 2004, pp. 67–82.
- Van der Loo, Guillaume, *The Dutch Referendum on the EU-Ukraine Association Agreement: Legal options for navigating a tricky and awkward situation*, CEPS, Brussels, 2016. Available from: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/dutch-referendum-eu-ukraine-association-agreement-legal-options-navigating-tricky-and/>, (Accessed 10 February 2023).
- Васиљевић, Предраг, „Слободан Самарџић министар за КиМ: Брисел неће целу Србију“, *Новости*, 12. јануар 2008.
- Васовић-Мекина, Светлана, „Рупелов ‘кец из рукава’“, *Политика*, 14. април 2008.
- Veleva-Eftimova, Mirela, “The EU Eastern Enlargement Policy Under the Pressure of Geopolitics. The Bulgarian Case (Russia’s Little Brother)”, *Studia Europejskie – Studies in European Affairs*, No. 1, 2023, pp. 63–79.
- Vijeće Europske unije, *Isporuka i zajednička nabava streljiva za Ukrajinu*, Consilium, Brisel, 2023. Dostupno na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7632-2023-INIT/hr/pdf>, (Pristupljeno 21. maja 2023).
- Високи савет судства, *Одлука о првом избору три члана Високог савета судства које бира Народна скупштина*, ВСС, Београд, 2023. Доступно на: <https://vss.sud.rs/sr-lat/saop%25A1tenja/odluka-o-prvom-izboru-tri-%25A1lana-visokog-saveta-sudstva-koje-bira-narodna-skup%25A1tina>, (Приступљено 5. марта 2023).
- Влада Републике Србије, *Експозе др Зорана Ђинђића у Скупштини Србије*, Београд, 24. јануар 2001. Доступно преко: <https://www.srbija.gov.rs/vest/344243/ekspoze-dr-zorana-djindjica-u-skupstini-srbije.php>, (Приступљено 14. марта 2023).
- Влада Републике Србије, *Међувладина конференција о приступању Републике Србије Европској унији: Уводна изјава Републике Србије*, Брисел, 21. јануар 2014. године. Доступно преко: www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/eu/uvodna_izjava_republike_srbije_na_prvoj_medjuvladinoj_konferenciji_o_pristupanju_republike_srbije_evropskoj_uniji.pdf, (Приступљено 18. априла 2023).

- Влада Републике Србије, *Уставна повеља Државне заједнице Србија и Црна Гора*, 14. март 2002. Доступно преко: <https://www.srbija.gov.rs/vest/2158/tekst-ustavne-povelje.php>, (Приступљено 12. априла 2023).
- Влада Републике Србије, *Експозе председника Владе Републике Србије др Војислава Коштунице*, 2. март 2004. Доступно преко: <https://www.srbija.gov.rs/vest/4775/ekspoze-predsednika-vlade-republike-srbije-dr-vojislava-kostunice.php>, (Приступљено 14. марта 2023).
- Влада Републике Србије, *Мартовски погром 2004. године*. Доступно преко: <https://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/19988>, (Приступљено 18. маја 2023).
- Влада Републике Србије, Канцеларија за придруживање Европској унији, „Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији“, Београд, 2005.
- Влада Републике Србије, „Закон о потврђивању Споразума између Републике Србије и Европске заједнице о реадмисији лица која незаконито бораве“, Службени гласник РС – Међународни уговори, бр. 103/2007.
- Влада Републике Србије, *Експозе мандатара за састав Владе Републике Србије Војислава Коштунице*, Београд, 15. мај 2007. Доступно преко: <https://www.srbija.gov.rs/vest/67095/saglasnost-oko-pet-kljucnih-programskih-principa-politike-nove-vlade-srbije.php>, (Приступљено 18. фебруара 2023).
- Влада Републике Србије, Канцеларија за придруживање Европској унији, *Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији*, септембар 2005. Доступно преко: http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/seio/NAC_STRAT_UNDP_2006_gledanje.pdf, (Приступљено 5. јануара 2023).
- Влада Републике Србије, „Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду 2008–2010. године“, Београд, април 2008.
- Влада Републике Србије, *Национални програм за интеграцију у Европску унију (НПИ)*, Београд, октобар 2008. Доступно преко: <https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/nacionalna-dokumenta/nacionalni-program-za-integraciju>, (Приступљено 20. јануара 2023.)

- Влада Републике Србије, *Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа*. Доступно преко: <https://www.srbija.gov.rs/cinjenice/283757>, (Приступљено 8. априла 2023).
- Влада Републике Србије, *Национални програм за интеграцију у Европску унију (2008–2012)*, Београд, 2008. Доступно преко: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/NPI/NPI_2008.pdf, (Приступљено 5. јануара 2023).
- Влада Републике Србије, *Предлог основе за вођење преговора и закључивање уговора о приступању Републике Србије Европској унији, са предлогом закључка*, Септембар 2013. године. Доступно преко: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/osnova_za_pregovore.pdf, (Приступљено 15. маја 2023).
- Влада Републике Србије, *Закључак којим се усмерава и усклађује рад органа државне управе у поступку израде преговарачких позиција у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији*, мај 2016. године. Доступно преко: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/zakljucak_rad_organ_a_za_pregovracake_pozicije_februar_17.pdf, (Приступљено 10. априла 2023).
- Влада Републике Србије, *Закључак којим се усмерава и усклађује рад органа државне управе у процесу спровођења аналитичког прегледа и оцене усклађености прописа Републике Србије са правним тековинама Европске уније и њихове имплементације (скрининг)*, мај 2016. године. Доступно преко: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/za_kljucak_rad_organ_a_skrining_februar_17.pdf, (Приступљено 10. априла 2023).
- Влада Републике Србије, „Одлука о формирању Координације за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији и Тима за подршку преговорима“, 05 број 337-3422/2021-1, Службени гласник РС, бр. 41 од 23. априла 2021, бр. 46 од 7. маја 2021, бр. 53 од 28. маја 2021.
- Vlada Republike Srbije, *New government of Serbia elected*, Vlada RS, Beograd, 2022. Dostupno preko: <https://www.srbija.gov.rs/vest/en/196033/new-government-of-serbia-elected.php>, (Pristupljeno 20. maja 2023).

- Vlada Republike Srbije, *Vucic takes oath of office as President of Republic of Serbia*, Vlada RS, 2022. Dostupno preko: <https://www.srbija.gov.rs/vest/en/189820/vucic-takes-oath-of-office-as-president-of-republic-of-serbia.php>, (Pristupljeno 20. maja 2023).
- Војска Србије, *Историјат учешћа у МНОП*, ВС, Београд, 2022. Доступно на: https://www.vs.rs/sr_lat/istorijat-ucesca-u-mnop, (Пристапљено 10. марта 2023).
- Von der Burchard, Hans, *Germany to put 2 percent NATO spending pledge in writing*, Politico, Berlin, 2023. Available from: <https://www.politico.eu/article/olaf-schlz-germany-nato-jens-stoltenberg-commits-to-2-percent-defense-spending-under-security-strategy/>, (Accessed 20 April 2023).
- Vučković, Vladimir, *Europeanizing Montenegro: The European Union, the Rule of Law, and Regional Cooperation*, Lexington Books, 2021.
- Vučković, Vladimir and Petrović, Miloš, "Colliding Western Balkan Neighbors: Serbia and Montenegro in Post-Yugoslav Context – Identity and Interest Representation", *Contemporary Southeastern Europe*, Vol. 9, No. 2, 2022, pp. 54–80.
- Vučković, Vladimir and Petrović, Miloš, "Montenegrin Squaring of the Circle: Between Russophilia, Pan-Orthodoxia, and Competing Nationalism" in: Mikhail Suslov, Marek Čejka and Vladimir Đorđević (ed.), *Pan-Slavism and Slavophilia in Contemporary Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, Cham, 2023, pp. 283–308.
- Вујачић, Илија, „Два путаћа воде на две стране...“, ПРИЗМА, Центар за либерално-демократске студије, Март 2002, стр. 9–15.
- Вукадиновић, Ђорђе, „Европа или смрт“, Политика, 1. јануар 2008.
- Вукасовић, Дејана, „Европска унија као актер у међународним односима: моћ дискурса“, *Политичка ревија* год. (XXX)XXI vol. 70, бр. 04, 2021, стр. 11–34.
- Vukasović, Dejana and Stojadinović, Miša, "On Pan-Slavism, Brotherhood, and Mythology: The Imagery of Contemporary Geopolitical Discourse in Serbia" in: Mikhail Suslov, Marek Čejka and Vladimir Đorđević (ed.), *Pan-Slavism and Slavophilia in Contemporary Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, Cham, 2023, pp. 123–154.

- Вукчевић, Дејана, „Спољна и безбедносна политика ЕУ у светлу социјалног конструктивизма“, *Српска политичка мисао*, vol. 28, број 2, 2010, стр. 197–215.
- Vulović, Marina, *The Normalisation of Relations between Kosovo and Serbia*, SWP, Berlin, 2023. Available from: <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2023C17/>, (Accessed 20 May 2023).
- Vulović, Marina, *Western Balkan Foreign and Security Ties with External Actors*, SWP, 2023. Available from: <https://www.swp-berlin.org/publikation/western-balkan-foreign-and-security-ties-with-external-actors>, (Accessed 20 May 2023).
- Waever, Ole, “Securitization and Desecuritization”, in Ronnie Lipschutz (ed.), *On Security*, Columbia University Press, New York, 1995, pp. 46–86.
- Wahl, Thomas, *Commission Appreciates Romania’s Anti-Corruption Efforts and Closes CVM*, Euclid, 2022. Available from: <https://eucrim.eu/news/commission-appreciates-romanias-anti-corruption-efforts-and-closes-cvm/>, (Accessed 10 February 2023).
- Wallace, Helen, “The Council: An Institutional Chameleon?”, *Governance*, Vol. 15, No. 3, July 2002, pp. 325–344.
- Wessel, Ramses A., “The EU Solution to Deal with the Dutch Referendum Result on the EU–Ukraine Association Agreement”, *European Papers*, Vol. 1, No 3, 2016, pp. 1305–1309.
- Whitten, Lisa Claire, *Northern Ireland: a constitutional exception and why it matters*, The Constitution Society, 2021. Available from: <https://consoc.org.uk/northern-ireland-a-constitutional-exception-and-why-it-matters/>, (Accessed 10 March 2023).
- Woelk, Jens, “South Tyrol is (not) Italy: A Special Case in a (De)federalizing system”, *L’Europe en Formation*, vol. 369, no. 3/2013, pp. 126–137.
- Woodwell, Douglas, “The “Troubles” of Northern Ireland Civil Conflict in an Economically Well-Developed State”, in: World Bank, *Understanding civil war*, 2005, pp. 161–189.
- World Justice Project, *European Union’s Top Court Rules Against Hungary and Poland in Rule of Law Showdown* (interview with Kim Lane Scheppele), WJP, 2022. Available from: <https://worldjusticeproject.org/news/european-union%E2%80%99s-top-court-rules-against-hungary-and-poland-rule-law-showdown>, (Accessed 10 April 2023).

- „Заједничка позиција Европске уније: Поглавље 35 – Остала питања“, AD 12/15, CONF-RS 1, Брисел, 2015.
- Wunsch, Natasha, “Between indifference and hesitation: France and EU enlargement towards the Balkans”, *Southeast European and Black Sea Studies*, 2017, Vol. 17, No. 4, pp. 541–554.
- „Закон о Акционом плану хармонизације економских система држава чланица државне заједнице Србија и Црна Гора ради спречавања и уклањања препрека слободном протоку људи, робе, услуга и капитала“, Службени гласник РС, бр. 67 од 1. јула 2003, бр. 81 од 14. августа 2003 – исправка, бр. 98 од 7. октобра 2003 – исправка, бр. 18 од 24. фебруара 2005.
- „Закључак Савета за националну безбедност Републике Србије број 1-10/2022 од 25. фебруара 2022. године“, *Председник Републике Србије*, 2022. Доступно преко: <https://www.predsednik.rs/pres-centar/saopstenja/zakljucak-saveta-za-nacionalnu-bezbednost-republike-srbije-broj-1-102022-od-25-februara-2022-godine>, (Приступљено 10. маја 2023).
- „Закон о потврђивању споразума између Републике Србије и Европске заједнице о олакшаној процедури за издавање виза“. Доступно преко: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/sporazum_vizne_olaksice.zip, (Приступљено 25. маја 2023).
- “Закон о потврђивању Уговора о оснивању Транспортне заједнице”, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 11/2017.
- „Закон о ратификацији споразума о трговини текстилним производима између Републике Србије и Европске заједнице“. Доступно преко: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/tekstil.zip, (Приступљено 22. маја 2023).
- Zandt, Florian, *The World’s Most-Sanctioned Countries*, Statista, 2023. Available from: <https://www.statista.com/chart/27015/number-of-currently-active-sanctions-by-target-country/>, (Accessed 20 May 2023).
- Zdravković, Nevena, *Prepakivanje moći u Evropi: Rat u Ukrajini oslabio “osovinu” i dao vetar u leđa ambicijama Poljske i istočnih članica EU*, Euronews Srbija, 2022. Dostupno preko: <https://www.euronews.rs/evropa/vesti/73769/prepakivanje-moci-u-evropi-rat-u-ukrajini-oslabio-osovinu-i-dao-vetar-u-leda-ambicijama-poljske-i-istocnih-clanica>

eu/vest?fbclid=IwAR1uwnZk5VsB1x6IP4uVrMMlOfbyfBMgomAGMu7c
p3n5gLekFiQNUmFoW1A, (Pristupljeno 20. маја 2023).

Zweers, Wouter et al., How the EU can avoid supporting bad politics in the Western Balkans, in: *The EU as a promoter of democracy or 'stabilitocracy' in the Western Balkans?* Clingendael report – TEN, 2022, pp. 43–45.

Живић, Миона, *Шта се све замера Србији у извештају Европског парламента*, Н1, Београд, 2023. Доступно преко: <https://n1info.rs/vesti/sta-se-sve-zamera-srbiji-u-izvestaju-evropskog-parlamenta/>, (Пристапљено 20. маја 2023).

“1999 Regular Report from the Commission on Bulgaria’s progress towards accession”, *European Commission*, 1999.

CIP- Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

341.217.02(4-672EU)
327(497.11)
341.232(497.11:4-672EU)

ПЕТРОВИЋ, Милош, 1985-

Србија и Европска унија две деценије након Солунског самита / Милош Петровић, Маја Ковачевић, Ивана Радић Милосављевић.- Београд : Институт за међународну политику и привреду, 2023 (Београд : Бирограф комп).- 428 стр. : илустр. ; 24 cm

"Монографија је настала у оквиру научноистраживачког пројекта 'Србија и изазови у међународним односима 2023. године'" --> Колофон.- Тираж 100.- Напомене и библиографске рефернце уз текст.- Библиографија: стр. 359-428.

ISBN 978-86-7067-315-1

1. Ковачевић, Маја, 1965- [аутор]

а) Европска унија -- Придруживање б) Међународни односи -- Србија в) Европске интеграције

COBISS.SR-ID 123341321



ISBN 978-86-7067-310-6