

UDK: 341.1(4-672EU:497)
Biblid: 0025-8555, 71(2019)
Vol. LXXI, br. 1, str. 5–25

Pregledni rad
Primljen 5. decembra 2018.
Odobren 4. februara 2019.
DOI: <https://doi.org/10.2298/MEDJP1901005R>

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

Ivana RADIĆ MILOSAVLJEVIĆ¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ima li Evropska unija alternativu?

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

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

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

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

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

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

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

⁹ Ibid., pp. 1–2.

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

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

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

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

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

Diferencirana integracija u Evropskoj uniji i mesto zemalja Zapadnog Balkana

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

¹¹ Ibid.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zaključak

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografija

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

Dokumenti:

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

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

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

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

Medijski izvori:

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

Ivana RADIĆ MILOSAVLJEVIĆ

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

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

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