

UDK: 332.135(4-672EU:497)

Biblid: 0025-8555, 71(2019)

Vol. LXXI, br. 1, str. 50–79

Pregledni rad

Primljen 28. februara 2019.

Odobren 25. marta 2019.

DOI:<https://doi.org/10.2298/MEDJP1901050P>

Izmenjena politika proširenja: izazovi i koncentrični krugovi integracije

Miloš PETROVIĆ¹

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

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

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

E-pošta: petrovic1milos@gmail.com

Pristupanje bez garancija i rokova

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sve intenzivnije uslovljavanje kandidata za članstvo

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

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

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

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

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

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

⁹ Ibid.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Politika proširenja kao domen međuvladinog odlučivanja

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gestrateška (ne)prioritetnost politike proširenja

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nova dinamika pristupnog toka

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁸ Ibid., str. 15–16.

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

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

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

„Datumi” nisu bez značaja

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

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

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

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

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

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

⁴² Ibid.

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

⁴⁴ Ibid.

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

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

Logika (spoljnih) krugova integracije

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁰ Ibid., pp. 388–390.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁶ Ibid., p. 388.

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

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

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

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

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

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

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

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

Zaključna razmatranja: drugačija politika proširenja za drugačije okolnosti

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografija

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

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

Dokumenti:

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

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

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

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

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

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

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

“Interim report from the Commission to the Council and the European Parliament on reforms in Croatia in the field of judiciary and fundamental rights (negotiation Chapter 23)”, European Commission, Brussels, 2011, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/hp_interim_report_hr_ch23_en.pdf, 13/03/2019.

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

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

Internet izvori:

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

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

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

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

Miloš PETROVI

**THE ALTERED ENLARGEMENT POLICY:
CHALLENGES AND CONCENTRIC CIRCLES OF INTEGRATION**

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

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