

Kašnjenje evropske integracije Srbije između višestrukih kriza i geopolitičke odlučnosti Evropske unije

Duško LOPANDIĆ¹

Apstrakt: Osnovni fokus ovog rada jeste sagledavanje koraka na evropskom putu Srbije u kontekstu višegodišnjih kriza funkcionisanja Evropske unije, ali i njene pojačane geopolitičke odlučnosti od 2022. naovamo. Iako je tokom poslednjih godina došlo do načelnog konsensusa unutar Evropske unije (EU) oko potrebe reformi i proširenja, ovaj proces ide sporo i uz ozbiljna sporenja između država članica. Imajući u vidu navedeno, autor postavlja hipotezu da Srbija, uprkos povoljnijem kontekstu za proširenje ne može da računa na pristupanje Uniji bez zaustavljanja demokratske erozije i ubedljivih koraka u ispunjavanju kriterijuma iz Kopenhagena. Autor to pojašnjava činjenicom da, uprkos geopolitičkom osvešćenju Unije, ne postoji prostor za pristupanje kandidata koji prolaze kroz demokratsko nazadovanje, budući da to predstavlja otežavajući faktor za strukturu i funkcionisanje evropskih institucija i politika, koje su i same periodično izložene kriznim manifestacijama i fenomenima. Pored navedenog, autor primećuje i sve jači značaj zajedničke spoljne i bezbednosne politike, koja predstavlja otežavajući faktor usklađivanja za Srbiju, za razliku od drugih kandidata za članstvo. Navedenu problematiku autor sagledava u teorijsko-pojmovnom kontekstu višestrukih kriza funkcionisanja EU i diferencijacije, uz analizu sadržaja evropskih izveštaja i dokumenata. Autor navodi i da aktuelna kriza u Srbiji pokazuje da zemlja beleži novo značajno kašnjenje u pogledu mogućnosti ostvarivanja članstva u Uniji, te da je teško očekivati da će bez radikalnije promene sadašnjeg stanja na planu funkcionisanja vlasti, demokratizacije i pravne države Srbija biti u stanju da se tokom ove decenije prilagodi dinamici proširenja Evropske unije.

Ključne reči: institucionalne reforme, Kopenhaški kriterijumi, Zapadni Balkan, evropske integracije, Srbija, politička kriza.

¹ Full Professor, Faculty of Law for Commerce and Judiciary, University Business Academy in Novi Sad, Novi Sad, Serbia. E-mail: dulopand@yahoo.com.br, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9517-1256>. The author is the Vice President of the European Movement in Serbia.

Uvod

Treću deceniju XXI veka međunarodne političke tokove karakterišu rastuće neizvesnosti i podele. U kontekstu značajnih tehnoloških, klimatskih i demografskih promena, prelazak sa nekadašnjeg jednopolarnog na multipolarni svet odlikuju dominacija politike sile umesto pregovaranja, sve brojniji i duži regionalni ratovi, slabljenje multilateralizma i nepoštovanje međunarodnog prava, porast autoritarizma i populizma, rasprostranjeno naoružavanje i militarizacija međunarodnih odnosa. Navedeni fenomeni nisu zaobišli ni evropski kontinent. Nakon serije kriza tokom XXI veka - velike finansijske krize, migrantske krize, institucionalne krize i Bregzit, i sama Evropska unija (EU) preispituje, menja i prilagođava svoje politike i funkcionisanje institucija, imajući u vidu izazovne međunarodne okolnosti, neizvesnost, kao i percepciju spoljne pretnje. Rat otpočet ruskom agresijom na Ukrajinu predstavlja geopolitičku „vododelnicu“ koja će uticati na celu generaciju, te postoji nužnost da se evropske zemlje, a posebno istočnoevropske, prilagode uslovima multikriznog sveta (Vilpišauskas and Mickus 2025, 132–133).

Na unutrašnjem planu, paralelno sa jačanjem populizma i stranaka krajnje desnice u nizu članica (uključujući i one najuticajnije), Evropska unija je ugrožena i tamo gde bi u načelu trebalo da bude najjača: na planu funkcionisanja Unije kao „zajednice vrednosti“ i „zajednice prava“. Sporenja po linijama „zapad“ i „istok“ EU oko fenomena „neliberalne demokratije“ ili tema migracija i azila – a koje odražavaju dublje podele oko dalje strategije integracije i njene geopolitičke uloge u Evropi i svetu – dobili su gotovo hroničan karakter. Međutim, uprkos višegodišnjim unutrašnjim i spoljnim izazovima, u uslovima geopolitičkih promena došlo je do jače odlučnosti Unije da politiku proširenja načini delotvornijom i izvesnijom nego pre 2022. godine. Na taj način Unija nastoji da ojača svoju političku moć, ali i bezbednost svojih granica. Izmene u politici proširenja u smislu jačanja perspektive članstva za niz istočnoevropskih kandidata, između ostalog, mogu da posluže odgovoru na pitanje Džordža Fridmana (George Friedman): „da li je EU velika sila ili samo optička iluzija“ (Friedman 2015). Kako je to bivalo i u ranijim rundama pristupanja, odluka o proširenju EU će biti prvenstveno geopolitička odluka, ali preduslov za to su interne reforme unutar Unije, kao i reforme zemalja kandidata. Iz perspektive kandidata za članstvo, najvažniji faktor u tom smislu predstavljaju tzv. „zasluge“ kandidata, odnosno, postignuti rezultati u konvergenciji sa evropskim pravom i politikama, uključujući i dokaze o efikasnoj primeni složenog seta normi, pravila i principa na kojima počiva Evropska unija.

Spoljna politika male zemlje poput Srbije takođe je podvrgnuta testovima međunarodnih ili regionalnih tenzija i potresa, posebno imajući u vidu i specifične izazove poput onih vezanih za očuvanje teritorijalnog integriteta. U kontekstu nazadovanja u pitanjima poštovanja vladavine prava i osnovnih demokratskih načela, odnosno sve dublje unutrašnje političke krize u Srbiji tokom 2024. i 2025. godine, postavlja se iznova i pitanje orijentacije njene spoljne politike. Formalno proklamovani strateški cilj – stupanje u članstvo Evropske unije – u svakodnevnoj praksi se ne sledi. Umesto toga svedoci smo primene politike nesvrstavanja i/ili balansiranja (Kovačević 2022, 89, 93), „hedžinga“ (po ugledu na evropske istočne susede (Jović-Lazić and Bošković 2024, 58) i transakcionih aranžmana sa različitim državama i na raznim kontinentima. Takve aktivnosti ostavljaju krajnji utisak o nejasnoći i konfuziji u vođenju spoljne politike od strane vladajućih struktura.

Imajući u vidu navedeno, autor postavlja hipotezu da Srbija, uprkos povoljnijem kontekstu za proširenje Unije i činjenici da je do nedavno slovila za jednog od vodećih kandidata, ne može da računa na pristupanje Uniji bez zaustavljanja demokratske erozije i ubedljivih koraka u ispunjavanju kriterijuma iz Kopenhagena. Autor to pojašnjava činjenicom da, uprkos geopolitičkom osvešćenju Unije, ne postoji prostor za pristupanje kandidata koji prolaze kroz demokratsko nazadovanje, budući da to predstavlja otežavajući faktor za (inače složenu) strukturu i funkcionisanje evropskih institucija i politika, koje su i same periodično izložene kriznim manifestacijama i fenomenima. Pored navedenog, autor analizira i rastući značaj zajedničke spoljne i bezbednosne politike, koja predstavlja otežavajući faktor usklađivanja za Srbiju, za razliku od drugih kandidata za članstvo. Navedenu problematiku autor sagledava u teorijsko-pojmovnom kontekstu multikriznog funkcionisanja EU i diferencijacije, uz analizu sadržaja evropskih izveštaja i dokumenata. Pored političkih i pravnih dokumenata, autor u istraživanju polazi od relevantne akademske literature i preporuke javnih politika, da uputi na konceptualne, teorijske i empirijske aspekte koji su važni za sagledavanje ne samo višestrukih kriza u Evropskoj uniji, već i krize demokratskog funkcionisanja u Srbiji.

Teorijsko-pojmovna određenja: krizna retrospektiva i potrebe za reformom

Početak perioda dugotrajne „*multikrize*“ (višestruke evropske krize koja će se naročito ispoljiti u drugoj deceniji 21. veka) otpočeo je već sa neuspehom

usvajanja „Ugovora o ustavu“ 2005 godine.² Uprkos reprezentativnosti, inkluziji i stručnosti 11 radnih grupa Konvencije o budućnosti Evrope koja je predložila nacrt tog akta (Kovačević 2019, 14–15), predlog Ustava je odbačen kao posledica neuspešnih referenduma u Francuskoj i Holandiji. Do takvog ishoda je došlo uprkos činjenici da su francuske vlasti bile među najistaknutijim podržavaocima Konvencije koja je taj akt i predložila (Brouard and Tiberj 2006). Predlog ustavnog akta je kasnije zamenjen nešto skromnijim (posebno kada su u pitanju federalistički elementi integracije) Ugovorom o Evropskoj uniji zaključenim u Lisabonu 2007. godine. Od tada pa do danas nije bilo veće institucionalne reforme Unije (Bakardjewa Engelbrekt et al. 2023). S druge strane, u akademskoj literaturi tokom spomenutog polikriznog perioda sve su prisutnija istraživanja fenomena horizontalne, teritorijalne diferencijacije (činjenice da pojedine države-članice ne učestvuju u nekim inicijativama i politikama, dok neke nečlanice u njima učestvuju), tako i one vertikalne (pojedine oblasti se usklađuju različitim brzinama) (Schimmelfennig, Leuffen and Rittberger 2015, 765). EU se u tom smislu posmatra kao struktura koja počiva na diferenciranoj integraciji (Leuffen, Rittberger and Schimmelfennig 2013), koja dozvoljava određeni nivo fleksibilnosti poput izuzeća ili posebnog položaja pojedinih članica koje su se za takav tretman izborile, poput Danske (Kovačević 2020, 64–65). Takav institucionalni razvoj upućuje na i dalje snažno prisustvo međuvladinog pristupa odlučivanja i oblikovanja evropskih politika, uključujući i domen proširenja, koji zahteva saglasnost svih članica. U međuvremenu, Srbija je, u kontekstu zamora od proširenja, ali i ukorenjenih izazova sa demokratizacijom, sporo napredovala na evropskom putu, premda je tokom prethodne decenije slovila i za jednog od vodećih kandidata za članstvo (Petrović 2018, 3–4).

Period turbulencija se nastavio kroz produbljenjefinansijske i ekonomske krize, poznate i kao „kriza javnih dugova“. Usledile su velika migrantska kriza (prouzrokovana „arapskim proljećem“ i ratovima u Siriji i Avganistanu), koja je kulminirala 2015. godine, kada je u evropske zemlje raznim rutama pristiglo više od milion „neregularnih“ migranata (Župarić-Iljić 2014, 91). Paralelno, došlo je

² Tosiek (2022, 157-158) navodi da fenomen multi-krize obuhvata čak deset pojedinačnih kriza, od zdravstvenih i ekonomskih pandemijskih efekata, preko Bregzita i „kvaliteta“ rukovodstava na nadnacionalnom i nacionalnom nivou, problema u vladavini prava i pojačanih migracija u Evropsku uniju, do osnovnog manjka zajedničke strateške razvojne vizije, regionalnih ekonomskih razlika i produbljivanja nejednakosti među članicama. Čemalović (2020, 281) identifikuje „orijentacionu krizu“, posmatrajući je između „želje za ohrabrenjem, realnosti zamora i pretnje od ćorsokaka“. Koreni većine ovih kriza sežu decenijama unazad.

do ozbiljnih potresa na istoku kontinenta sa političkim promenama u Kijevu. Usledio je Bregzit, tj. istupanje Velike Britanije iz članstva u Evropskoj uniji (2016–2020), kao i pandemija virusa kovid-19 (Stanković, Dabić i Bandov 2021). Navedene pojedinačne krize mogu se tumačiti kao deo šire evropske krize prema Tosiekovom (2022, 158) pojmovnom određenju. Nakon prvobitne konfuzije, posebno je bio značajan dogovor u Evropskom savetu o stvarnju solidarnog fonda od 750 milijardi evra za pomoć pogođenim privredama država članica (Fond za obnovu – „*NextGeneration*“) (Lopandić 2018; Ofe 2016; Krastev 2018). Ipak, serija kriza nije dovela u pitanje postojanje Evropske unije. Naprotiv, Unija se pokazala otporna da izdrži i odgovori na krize na pragmatičan način, što primećuje i Schimmelfennig (2018, 969) na primeru krize u zoni evra navodeći da je ta kriza na kraju ishodovala uspešnim produbljivanjem integracije među članicama. Bregzit nije izazvao domino efekat među državama-članicama, što je potvrdilo da je slučaj Velike Britanije bio jedinstven događaj specifičan za tu zemlju. Kao politički odgovor na Bregzit i na talas evroskepticizma i populizma, Evropski savet je usvojio nekoliko deklaracija o budućnosti EU (prvo u Bratislavi 2016, pa zatim u Rimu 2017). U svečanoj Rimskoj deklaraciji Evropskog saveta iz 2017. godine istaknuto je: „Učinićemo Evropsku uniju snažnijom i otpornijom kroz još veće jedinstvo i solidarnost među nama te poštovanje zajedničkih pravila“ (European Council 2017).

Međutim, Bregzit se jeste uklopio u novi kontekst i atmosferu u članicama Unije (od sredine prošle decenije naovamo), koji karakterišu porast evroskepticizma, populizma, nacionalizma i pokreta krajnje desnice, koji su u nekim uticajnim zemljama (poput npr. Italije) postali dominantni. S druge strane, činjenica da se ni jedan evroskeptični pokret, a još manje država, nije poveo za britanskim primerom, pokazuje koliko su društva i politički krugovi u državama članicama svesni značaja i koristi evropske integracije za svoje zemlje i narode – čak i onda kada su kritički nastrojeni prema nekim politikama ili odlukama EU.

Kao dinamični sistem saradnje i integracije nacionalnih država, Evropska unija neprekidno se suočava sa centripetalnim pokušajima dalje centralizacije (npr. kroz delovanje nadnacionalnih institucija, s jedne strane, i centrifugalnim idejama i činionicima fragmentacije (poput Bregzita, evroskepticizma, „suvernostičkih“ partija i sl), s druge strane. Stablnost EU prvenstveno počiva na funkcionisanju najvećeg jedinstvenog tržišta na svetu, zatim, na strateškom savezu između Nemačke i Francuske – kao „kičme“ evropske integracije, kao i na značajnim sredstvima koja se iz budžeta Unije prelivaju na ekonomski slabije članice. Međutim, ne treba prenebrežniti ni naglašeni pluralizam Unije koji štiti i interese manjih članica, težnju i tradiciju za autonomijom pojedinih segmenata i delova, kao i načelo podele vlasti na različitim nivoima, koji tvore EU kao specifičnu

konsenzualnu demokratiju (Radić Milosavljević 2024, 27). Upravo u tom kontekstu treba posmatrati i odluke koje se donose na nivou politike proširenja, a koje odražavaju heterogenost članica u različitim aspektima.

S agresijom Rusije na Ukrajinu od februara 2022. godine naovamo poremećena su osnovna načela međudržavnih odnosa u Evropi koja je su garantovali Povelja Ujedinjenih nacija, sporazumi u okviru Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju, kao i drugi međunarodni dokumenti (posebno oni koji se tiču kontrole oružja i razoružanja). Napadom na Ukrajinu, politika „tvrde moći“ i rat kao način rešavanja međunarodnih odnosa su se vratili u evropsku politiku. Umesto tema koja se tiču miroljubive saradnje i integracije kontinenta, glavna pitanja se tiču odbrane, podrške Ukrajini, sankcije Rusiji i razvoj saradnje u okviru zajedničke politike bezbednosti i odbrane (ZBOP). Ovim je i tema proširenja EU je dobila novu dimenziju kao izrazito geopolitičko pitanje i „strateška nužnost“ (Milutinović i Igrutinović 2025, 105), premda Radić Milosavljević i Petrović (2024, 55) primećuju pojedine razlike u tretmanu između „starih“ i „novih“ kandidata za članstvo, možda i u korist potonjih. Mitrović (2024, 280) primećuje kako proširenje opsega politike proširenja na Moldaviju, Ukrajinu i Gruziju predstavlja bezbednosnu reakciju, ali i proaktivno širenje interesne sfere EU, te da oživljavanje politike proširenja može imati značajne pozitivne posledice za Zapadni Balkan kroz različite vidove integracije, s tim da usklađivanje u domenima poput zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP) ima primetniju ulogu nego ranije.

Razmatranje institucionalnih reformi i otpor pojedinih članica

U dva glavna novija strateška dokumenta Unije (koji su dobili imena po italijanskim političarima koji su ih potpisali - izveštaj „Dragi“ iz 2024. godine i izveštaj „Leta“, 2024), procenjeno je stanje i izdate su preporuke u vezi sa perspektivama ekonomskog razvoja EU. Dragi (Draghi 2024) je ukazao na dugotrajni trend zaostajanja privrede EU (komparativno posmatrano u odnosu na Kinu i SAD) u pitanjima rasta i konkurentnosti.³ Predložio je niz mera i angažovanje velikog finansijskog paketa (oko 800 milijardi evra godišnje) radi

³ Rast u EU u odnosu na SAD konstantno zaostaje po stopama BDP u ovom veku, tako da je realni BDP u slučaju SAD porastao za 65% (2002-2023) prema 30% u slučaju EU i 700% u slučaju Kine. EU je u periodu 2000-2023 imala stope rasta BDP od 1,3-1,5% u odnosu na 2-2,2% kod SAD i 8,4-8,6% kod Kine.

ispravljanja ovog trenda (European Commission 2025).⁴ Dokument „Leta“ (Letta 2024) sa svoje strane sadrži osvrt i predloge za održanje jedinstvenog tržišta kao osnovne ekonomske podloge i temelja na kom počiva evropski integracioni projekt, kao i njen uspeh. Letin izveštaj je ukazao da je model jedinstvenog tržišta EU zastareo u kontekstu globalizacije i novih ekonomskih trendova i predložio novu – petu dimenziju – razvoja jedinstvenog tržišta.⁵

S drugim mandatom Komisije Ursule fon Der Lajen (Ursula von der Leyen), obeleženog invazijom na Ukrajinu, neke od ključnih glavnih politika iz njenog prvog mandata (tranzicija u digitalizaciji i zelena agenda) zasenjeni su temama rata i naoružanja. U saradnji u oblasti odbrane, EU je razvila različite inicijative tokom ove decenije, poput uspostavljanja „Strateškog kompasa u bezbednosti i odbrani“ (2022), usmerenog na jačanje ZBOP do 2030. godine, Evropskog fonda za odbranu, formiranja autonomnog Centra za hibridne opasnosti u Helsinkiju, Evropske odbrambene agencije, Evropske strategije za razvoj odbrambene industrije (2024) i drugo (Von der Leyen 2025).

Na inicijativu francuskog predsednika, a zatim formalnim odlukama tri institucije Evropske unije (Savet, Komisija i Parlament), pokrenuta je 2020. godine široka društveno-politička debata u svim državama članica pod nazivom „Konferencija o budućnosti Evrope“ o pitanju daljih reformi i politika Unije (European Parliament 2022a). Konferencija je zaključena u maju 2022. godine. Njen krajnji rezultat predstavlja serija predloga (ukupno 326 mera) obuhvaćenih u devet oblasti i 48 okvirnih predloga (Maurice 2022). Međutim, najveća slabost ovog procesa predstavljao je način njegovog formalnog kraja – odnosno nesuglasice između država članica oko njenog neophodnog produžetka.

Ideja o nastavku Konferencije o budućnosti Evrope kroz izmene ugovora dobila je podršku Evropskog parlamenta, koji je 9. juna 2022. izneo predlog za sazivanje međuvladine konferencije radi revizije ugovora (European Parliament 2022b). Najvažniji predlog u rezoluciji se odnosio na izmenu člana 48, tačka 7. Ugovora o funkcionisanju EU, sa ciljem da Evropski savet može da aktivira tzv. „klauzule prelaska“ (*passerelle* clauses) kvalifikovanom većinom glasova (KV), umesto jednoglasno (kao što je to i dalje slučaj prema ugovorima). U novoj

⁴ Predlozi mera iz Dragijevog izveštaja odnose se na oblasti inovacija, istraživanja, podsticaja novim preduzećima u u IT i novim tehnologijama, obrazovanja, zelene tranzicije povezane sa rastom, jačanja strateške autonomije – resursi i sl. Evropska komisija je usvojila deo Dragijevih predloga u merama nazvanim „Kompas konkurentnosti“ za period do 2029. godine.

⁵ To znači da se uz tržište roba, usluga, radne snage i kapitala izgradi i jedinstveno tržište „znanja“ (obrazovanje, istraživanje, inovacije) (Letta 2024).

rezoluciji iz novembra 2023. godine, Evropski parlament je predložio detaljniju listu amandmana na evropske ugovore, koja je obuhvatila i suštinske nadležnosti EU kao i institucionalne mehanizme odlučivanja (European Parliament 2023). Ponovo je pozvao na sazivanje međuvladine konferencije u skladu s članom 48. tačkom 3. Ugovora o Evropskoj uniji (UEU). Najzad, u rezoluciji usvojenoj u februaru 2024, Parlament je pozvao „na produbljivanje integracije EU u svetlu budućih proširenja“, ističući da „širenje i produbljivanje EU moraju ići paralelno“, ali uz napomenu da su „reforme pre proširenja neophodne kako bi se garantovalo efikasno funkcionisanje proširene EU i njena sposobnost da primi nove članice“ (European Parliament 2024).

Međutim, do danas još uvek nije došlo do većeg napretka u približavanju podeljenih stavova između država članica o ovom pitanju. Iako stavovi pojedinih država članica postepeno evoluiraju, može se u načelu istaći da s jedne strane, postoji grupacija manjih država-članica, među kojima su neke države iz Skandinavije, sve baltičke zemlje, većina zemalja centralne i istočne Evrope i Malta. Ove zemlje su u nekoliko navrata putem objavljivanja *non-papera* odbacile ideje i predloge o otpočinjanju formalnih pregovora o institucionalnoj reformi Unije. S druge strane, jedan broj članica, poput Savezne Republike Nemačke, Francuske, zemalja Beneluksa, Španije i Italije izjašnjavale su se za ugovorne promene EU. Najzad, nekoliko članica „oscilira“ između jednog i drugog stava (ponekad zavisno i od ideološkog i drugog profila vladajućih stranaka). Ipak, s velikim geopolitičkim potresom u vidu rata u Ukrajini, pozicije jednih i drugih su počele da se postepeno, iako nedovoljno brzo, menjaju.

Protivljenje izmenama ugovora ima različite uzroke. Države centralne i istočne Evrope nisu spremne da na Uniju dodatno prenesu deo suvereniteta nakon što su pre tri decenije ponovo stekle punu suverenost kroz distanciranje od nasleđa sovjetske dominacije. Nordijske države-članice nastoje da spreče preveliko prodiranje evropskih normi u nacionalno zakonodavstvo, posebno u oblastima oporezivanja i fiskalne politike, socijalne politike i drugih oblasti relevantnih za nordijski model socijalne države. Pojedine (posebno demografski manje) članice strahuju i od mogućnosti preglasavanja i odlučivanja mimo njihovih nacionalnih interesa u evropskim institucijama, zbog čega nisu sklone da menjaju postojeće stanje (koje im takvu opciju i dalje omogućuje).

Evropska unija se i dalje nalazi u paradoksalnoj situaciji: s jedne strane su članice koje su nakon ruske agresije, podržale proces proširenja Unije na istok (u prvom redu na Ukrajinu i Moldaviju, pri čemu je načelno uključen i Zapadni Balkan). S druge strane, uglavnom iste članice izražavaju rezervu u pogledu institucionalnih reformi Unije, uključujući i pitanje načina odlučivanja u budućoj EU koja bi premašila 30 članica. Pored toga, zemlje koje su tradicionalno bile skeptičnije

prema proširenju (poput npr. Francuske) uslovljavaju i povezuju nastavak procesa širenja Unije njenim reformama – i to posebno u pravcu pojednostavljanja i ubrzavanja načina donošenja odluka u pojedinim domenima. Međutim, i pored ove nesaglasnosti, države EU su postigle minimalni konsensus da se nastavi rad na temi budućnosti EU, kako je to usaglašeno na Evropskom savetu u Granadi (oktobar 2023): „Kako se Unija proširuje, uspešna evropska integracija zahteva da politike Unije budu prilagođene budućnosti i finansirane na održiv način, zasnovane na vrednostima na kojima je Unija utemeljena, kao i da institucije EU nastave da funkcionišu efikasno“. Proširenje i interne reforme treba da „napreduju paralelno kako bi se osiguralo da i buduće države članice i EU budu spremne u trenutku pristupanja“ (European Council 2023).

Formalni proces koji bi trebalo paralelno sa novim proširenjima da dovede do neophodnih reformi, otpočeo je na nivou Saveta EU u obliku preliminarne konsultacije (pre nego „pravih“ međudržavnih pregovora). U toku 2023. i 2024. godine predsedavajuće članice Savetom Evropske unije (Španija i Belgija) podnele su izveštaje o stanju u konsultacijama između država članica koje obuhvataju četiri osnovna pitanja reformi EU: poštovanje osnovnih vrednosti EU; pitanje reformi politika EU; pitanje budžeta i, najzad, način upravljanja Unijom (institucije i odlučivanje). U završnom izveštaju Belgije kao predsedavajuće Savetom EU od 10. juna 2024. godine ističe se da Unija nije zamišljena za današnji polarizovani i fragmentisani svetski poredak, te da postoji saglasnost da su reforme neophodne zbog tri izazova: (1) očuvanje i unapređenje unutrašnjeg funkcionisanja i kapaciteta za delovanje Unije; (2) prilagođavanje novom geopolitičkom okruženju i (3) priprema za proširenje, kako bi se svim sadašnjim i budućim građanima EU pružila stabilna perspektiva, prosperitet i bezbednost“ (Council of the European Union 2024).

Evropski savet je sa svoje strane objavio Stratešku agendu za period 2024–2029, u kojoj su navedeni politički prioriteti Unije za narednih pet godina, a pitanje proširenja našlo se u posebnoj podsekciji tog dokumenta (EP Research Service 2024).

Geopolitičke promene i kašnjenje integracije Zapadnog Balkana u EU

Sa ratom u Ukrajini, politika proširenja EU na Zapadni Balkan počela je u praksi da se menja nakon paralelnog prihvatanja kandidature Ukrajine i Moldavije za članstvo u EU 2022. godine (Lopandić 2023a). Dramatične promene

na istoku Evrope su indirektno pokazale propust EU koja je u prošloj deceniji praktično ostavila nerešenim integraciju tog regiona. Traženje novih puteva za ubrzanje procesa integracije regiona Zapadnog Balkana postalo je iznova aktuelno. U tom pogledu, inicijativa Unije iz 2024. godine pod nazivom „Plan rasta za Zapadni Balkan“ predstavljala je ozbiljan podsticaj za produbljivanje integracije EU i regiona, uključujući i angažovanje dodatnih sredstava Unije za podršku rastu zemalja koje su još uvek na niskom nivou konvergencije u odnosu na evropski prosek. Ona predstavlja i delimičan odgovor na kritike dosadašnje politike Evropske unije prema zemljama koje se već dugo nalaze u raznim fazama procesa pristupanja Uniji (Dimitrov 2023).

Unutar „zapadnobalkanske šestorke“ tokom poslednjih godina diferencirale su se dve grupe kandidata za članstvo: s jedne strane, oni koje su ubrzano napredovali u procesu pristupnih pregovora (Crna Gora i Albanija) i, s druge strane, oni koji stagniraju u različitim fazama pregovora (Srbija, Bosna i Hercegovina – BiH i Severna Makedonija).⁶ Crna Gora je otvorila pregovore 2012. godine i do sada otvorila sva poglavlja (33) i zatvorila njih 7. Srbija je otpočela pregovore 2014, do sada otvorila 22 poglavlja i dva klastera, a zatvorila svega dva poglavlja. Albanija je otpočela pregovore 2022. godine. Do sada je otvorila pet od šest klastera (odnosno 28 poglavlja). Severna Makedonija je otpočela pregovore 2022. g. ali za sada nije otpočelo otvaranje klastera ili poglavlja. Otvaranje pregovora sa BiH je formalno odobreno 2024. godine, ali, faktički, oni još uvek nisu otpočeli. Pregovori sa Moldavijom i Ukrajinom su najavljeni, ali ni oni još uvek nisu formalno otpočeli (zbog protivljenja Mađarske otpočinjanju pregovora sa Ukrajinom) (Dimitrov 2024). Države-članice su za sada odbacile pojedine inicijative da pristupanje Zapadnog Balkana bude vremenski oročeno (na primer, do 2030. godine). Postoje i različiti predlozi koji predviđaju mogućnost postepene – sektorske integracije ili faznog procesa ulaska u Uniju, čime bi celokupan institucionalni ambijent Unije postao još složeniji („Evropa u više brzina ili u više krugova“) (Emerson et al. 2022; Mirel 2019).

U martu 2024. godine Evropska komisija usvojila je izveštaj o reformama i politikama koje bi trebalo prilagoditi povodom proširenja. U dokumentu se ističe da se daljim unapređenjem politika u aktuelnom okviru bolje priprema za proširenu Uniju (European Commission 2024). U kontekstu proširenja Unije posebno se razmatraju sledeće politike: jedinstveno tržište, jačanje infrastruktura i povezanost (energetika, digitalizacija, transnacionalne infrastrukture), životna sredina i klima, bezbednost hrane, konvergencija, migracije, pitanje budžeta,

⁶ Vlasti u Prištini podnele su 2022. zahtev za članstvo, na koji još uvek nije odgovoreno.

kao i upravljanje (odlučivanje, diferencijacija) (European Commission 2024). Prilikom razmatranja svake od politika, uključeni su aspekti fazne integracije zemalja kandidata u okvire evropske integracije. U zaključku se najavljuje da će Komisija sprovesti reviziju navedenih politika početkom 2025. godine, da promene treba da uzmu u obzir specifičnosti sektora i stavove zainteresovanih strana o specifičnim uticajima proširene Unije na pojedinačne politike, te da, na osnovu revizije, drugi korak u procesu može da rezultuju suštinskim predlozima reformi u pojedinačnim sektorima, uključujući pripremu predloga Komisije za sledeći višegodišnji finansijski okvir (European Commission 2024). Ova revizija je u međuvremenu pomerena na jesen 2025, paralelno sa godišnjim izveštajima Evropske komisije (novembar 2025).

Kao osnovne reforme Unije za period do kraja decenije, odnosno do momenta novog proširenja Unije, predlažu se sledeća glavna rešenja (European Commission 2024):

- bolja zaštita vladavine prava kroz reformu člana 7. Ugovora o EU;
- harmonizacija izbornih zakona država članica u vezi sa izborima za Evropski parlament, uz usvajanje novog mehanizma za dodelu mesta u Evropskom parlamentu i ograničavanje njihovog broja;
- prelazak na metod kvalifikovane većine (KV) i redovnu zakonodavnu proceduru u odnosima Savet-Evropski parlament u svim oblastima politika, uz promenu ponderisanja glasova u okviru KV u Savetu i ograničavanje upotrebe jednoglasnosti u Savetu;
- proširenje nadležnosti Evropske unije;
- uspostavljanje „Zajedničke komore najviših sudova i tribunala EU“;
- reformu Višegodišnjeg finansijskog okvira EU; povećanje budžeta EU u nominalnom iznosu i u odnosu na BDP;
- uvođenje statusa „pridruženog članstva“.

U pogledu daljih reformi Unije u kontekstu procesa proširenja, treba pomenuti i tzv. „francusko-nemački dokument“, izrađen od strane ekspertske radne grupe formirane od strane ministarstava spoljnih poslova Francuske i Nemačke pod nazivom „*Jedrenje otvorenim morem. Reformisanje i proširenje EU za XXI vek.*“ Objavljen u septembru 2023. godine, dokument daje pregled konkretnijih rešenja kao osnov za dalju debatu o ovim pitanjima (Schwarzer et al. 2023). Izveštaj sadrži i ideju o „Evropi koncentričnih krugova“, odnosno četiri nivoa integracije: Evropska politička saradnja (kao najširi krug), koncept „pridruženog članstva“ (kao nova mogućnost u okviru ideje postepene, fazne integracije), EU kakva je danas i „jezgro EU“ (evrozona, Šengen i sl). Posebno je važan zaključak da je Unija tokom

poslednjih decenija uspešno prolazila kroz izazove i često postizala napredak ili upravljala krizama uspešnije nego što se očekivalo, izlazeći iz njih još snažnija, ali da bi se mogla suočiti s još dubljom političkom krizom ukoliko ne bude sprovela reforme i ne bude nastavila proces proširenja Unije (Schwarzer et al. 2023, 42). U tom pogledu, francusko-nemački predlog odražava otvorenost ka daljoj upotrebi koncepta diferencijacije, kao i njegove evolucije u pravcu koji ne mora da podrazumeva konvencionalno članstvo.

U toku 2025. godine teškoće do kojih je posebno dovelo usklađivanje u Evropskom savetu i Savetu EU oko otvaranja pregovora o pristupanju sa Ukrajinom (zbog suprostavljanja od strane Mađarske), bilo je još nekoliko inicijativa sa idejom da se prevaziđe pravilo o konsensusu u pitanjima spoljne politike i proširenja (inicijativa predsednika Evropskog saveta Antonia Košte)⁷ koji (još uvek) nisu dali rezultate. U kontekstu aktuelnih internih dilema u EU oko pitanja odlučivanja, proces proširenja, iako ubrzan, i dalje ostaje predmet različitih mogućih alternativa. Kako navode Emerson (Michael Emerson) i Blokman (Steven Blockmans) (2025), zamisliva su dva različita scenarija. U prvom slučaju, Crna Gora u relativno kratkom roku pristupa Uniji, čime se otvara mogućnost i za prijem drugih kandidata. U drugom scenariju, bilateralno protivljenje članica proširenju se nastavlja pojedinačnim blokadama pristupnih procesa, uporedo sa razvijanjem mehanizma za postupnu integraciju. Takav sistem postaje prelazni mehanizam dok Unija ne izvrši reformu pravila odlučivanja.

Pregovori o pristupanju Srbije sa EU kao primer neuspeha procesa proširenja

Premda je Srbija ekonomski najvećim delom integrisana u širi kontekst evropske integracije, formalni pregovori o proširenju nisu dali zadovoljavajuće rezultate, ni kada su u pitanju proevropske reforme u zemlji, niti u pogledu perspektive finalizacije samog procesa pregovora za članstvo Srbije u Evropskoj uniji (Petrović, Kovačević i Radić Milosavljević 2023; Lopandić 2023b). Dve osnovne karakteristike ovog procesa su prolongiranje nakon 2014. godine, a zatim praktično zaustavljanje pristupnih pregovora od 2022. godine, uz paralelno

⁷ Košta je predložio dogovor u Evropskom savetu na osnovu kog bi odluke o otvaranju pojedinih klastera (poglavlja) i međufaze u procesu pregovora o proširenju bile donošene kvalifikovanom većinom na predlog Evropske komisije, a ne jednoglasno. Jednoglasno odlučivanje bi ostalo u pogledu zatvaranja klastera, odnosno završetka pregovora.

nazadovanje zemlje kada su u pitanju politički kriteriji za članstvo (demokratija, politički sistem), uključujući i stagnaciju u važnim oblastima iz poglavlja 23 i 24 (pravosuđe i unutrašnji poslovi).

Proces približavanja i integracije Srbije Evropskoj uniji od početka ovog veka može se podeliti u tri značajne faze:

- prva decenija – „postmiloševićevski period“ demokratizacije – obuhvatio je postepen, odnosno nedovoljno brz proces približavanja Srbije Evropskoj uniji. Ova postepenost je bila posledica serije institucionalnih i društvenih problema s kojim su se suočavale tadašnje demokratske vlasti u Beogradu, opterećene različitim vrstama unutrašnjih izazova, kao i uslovljavanja koji su dolazili iz pravca Brisela i šire međunarodne zajednice. Jednostrano proglašenje nezavisnosti tzv. Kosova (2008) koje je većina članica (mada ne i cela Unija) priznala kao nezavisno, imalo je posebno dalekosežne indirektno posledice, kako na stanje u unutrašnjoj politici Srbije, tako i na njene međunarodne odnose. Ovaj period formalno se završio krajem prve decenije XXI veka (2008/2009. godine). Nakon višegodišnjih pregovora Srbija je u aprilu 2008. godine zaključila Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom. Sledeće godine, u decembru 2009. godine Srbija je podnela zvaničan zahtev za ulazak u članstvo Unije.
- početkom druge decenije ovog veka dolazi do konkretizacije kandidature Srbije za članstvo u EU. Nakon 2012. godine (i dolaska na vlast Srpske napredne stranke) dolazi i do kratkotrajnog intenziviranja procesa, počevši sa formalnim otpočinjanjem pregovora sa EU. , Ovaj period je koincidirao i sa tzv. „prvim sporazumom o normalizaciji“ odnosa Beograda i Prištine i dogovorima oko njegove praktične implementacije (2013/2014). Početkom 2014. godine održana je prva međuvladina konferencija o pristupanju Srbije Uniji, premda su pregovaračka poglavlja otvorena tek krajem 2015. godine. Ova faza je podrazumevala i nastavak i ubrzanje usklađivanja pravnog sistema Srbije sa pravnim tekovinama EU (zvanično najavljeno kao cilj vlade Srbije do 2018. godine).
- u drugoj polovini prethodne decenije pokazalo se da vlasti u Beogradu nemaju ozbiljnu nameru da suštinski reformišu zemlju u pravcu njene stvarne evropeizacije. To se odvijalo i u kontekstu manjka entuzijazma u politici proširenja Evropske unije i zamora od prethodnih pristupnih rundi. Predsednik Evropske komisije Juncker je 2014. najavio da „neće biti proširenja“ EU do kraja njegovog mandata – tj. do 2019. godine. U kontekstu kriza i „zamora od proširenja“ u EU, pregovori o proširenju u kontekstu serije internih kriza EU pretvoreni su u proces bez jasnog kraja.

Sa svoje strane, Srbija je pri početku pristupnih pregovora sa Evropskom unijom najavila da će svoje zakonodavstvo prilagoditi (uz izuzetke koji bi trebalo dogovoriti u samim pristupnim pregovorima) sa *aquis communautaire* do 2018. godine, kako bi bila spremna za članstvo najkasnije 2020. godine. Međutim, usklađivanje sa tekovinama EU nije teklo planiranom dinamikom, kao ni primena tih propisa, da bi u trećoj deceniji 21. veka odudaranje bilo primetnije nego usklađivanje. Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina (tzv. NPAA) Vlada Republike Srbije je usvajala ciljeve koji nikada nisu dostizani, a stopa harmonizacije sa tekovinama je progresivno opadala, umesto da beleži porast (Ivković 2020). Na kraju drugog tromesečja 2025. godine stepen realizacije ovog programa iznosio je svega 39% (MEI 2025).

Osnovni instrumenti saradnje Srbije i Evropske unije su: Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, finansijski instrumenti pretpriprave podrške (programi IPA, IPARD itd), kao i evropski programi u kojim učestvuje Srbija (Samardžić 2009; Petrović, Kovačević i Radić Milosavljević 2023). Nakon otpočinjanja pristupnih pregovora EU – Srbija tokom prvih godina pregovora održavane su po dve ili tri međuvladine konferencije (MVK) godišnje.⁸ Na svakoj od njih otvarana su po dva poglavlja. Prva dva poglavlja (32 Finansijska kontrola i 35 Ostala pitanja – dijalog sa Prištinom) otvorena su u decembru 2015. godine, bezmalo dve godine nakon formalnog otvaranja pregovora. Ovakav ritam, za koji se ne bi moglo reći da je ambiciozan (jer to podrazumeva da bi svih 35 poglavlja moglo biti najranije otvoreno posle optilike šest do osam godina od početka pregovora) održavan je u periodu 2015–2018. godine, uz privremeno zatvaranje dva poglavlja. Međutim, već u 2019. godini došlo je do daljeg usporavanja: tokom te godine otvorena su dva poglavlja u okviru dve MVK. Do momenta usvajanja „nove metodologije“ pregovora (februar 2020. godine), Srbija je ukupno otvorila 18 poglavlja, a privremeno zatvorila 2 poglavlja (na ukupno 11 MVK). U 2020. godini nije otvoreno nijedno poglavlje, što je bila jasna, iako zakasnela posledica, sve većeg suštinskog odstupanja Vlade Srbije od proklamovanog strateškog cilja (suštinskih reformi i usvajanja vrednosti zarad pristupanja EU).

Iako pregovori o pristupanju Srbije Uniji formalno nisu zaustavljeni, oni se u praksi ne pomeraju. Od decembra 2021. godine, zaključno s pisanjem ovih redova, nije organizovan nijedan sastanak međuvladine konferencije o pristupanju. Osim pitanja reformi, na usporavanje od 2022. godine u prvom redu je uticao odnos Srbije prema ratu u Ukrajini izazvanom ruskom agresijom, odnosno pitanju (ne)usklađivanja sa ZSBP. Stagnacija u reformama i u pristupnim

⁸ Tri MVK su održane jedino 2017. godine.

pregovorima odrazila se i u sve kritičnijim i negativnijim stavovima u rezolucijama Evropskog parlamenta o Srbiji u poslednjem periodu, na što su se nadovezale i kritike povodom odnosa Srbije u kontekstu rata u Ukrajini i sankcija prema Rusiji (European Parliament 2022b; 2023).

Stagnacija, nazadovanje proevropskih reformi i politička kriza u Srbiji

Srbija se tokom trajanja pristupnih pregovora sa Evropskom unijom našla u paradoksalnoj situaciji da je tokom godina dobijala sve lošije ocene na globalnim lestvicama različitih međunarodnih nevladinih organizacija koje prate stanje demokratije, korupcije i slobode govora, odnosno elemente prvog - „političkog kriterijuma“ iz Kopenhagena za članstvo u Uniji. Kako je to navedeno u jednom osvrtu (Međak 2025) Srbija je gubila na statusu u celoj seriji kriterija:

- prema ocenama *Freedom House* Srbija je od slobodne države prešla u u kategoriju „polu-slobodne“ države a od polu-konsolidovane demokratije u kategoriji „hibridnih režima“;
- po izveštajima „*Reportera bez granica*“ Srbija je na 96. mestu po slobodi govora. Iz grupacije država sa „problematičnom“ pala je u grupu država sa „teškom“ situacijom;
- na rang listi borbe protiv korupcije *Transparency International* Srbija deli 105. mesto sa Ukrajinom (od 180 država). Iza Srbije u Evropi su samo Turska (107), BiH (114), Belorusija (114) i Rusija (154),
- na listi *V-Dem instituta* svrstana je u „izborne autokratije“. Takođe se nalazi na listi od 10 država sa najvećim stepenom jačanja autokratije na svetu u periodu 2011–2021.

Kada su u pitanju zvanični godišnji izveštaji Evropske komisije o napretku zemalja kandidata, oni praktično još od 2016 godine ne pokazuju ozbiljniji napredak u spremnosti Srbije za ispunjenje uslova za članstvo u EU. Stepenn spremnosti Srbije za članstvo u EU praktično stagnira od 2016. godine, sa marginalnim varijacijama (CEP 2022). Izraženo broičano, taj stepen je na nivou od približno 3 na skali od 1-5. Treba uporediti Srbiju sa ostalim kandidatima za članstvo, u ključnim elementima Političkog kriterijuma tj. ocene u oblasti nezavisnosti pravosuđa, borbi protiv korupcije, borbi protiv organizovanog kriminala i slobode govora. Kad posmatramo ove parametre, ocena Srbije je 2.25 i po ocenama smo bliže stanju u Ukrajini (2.125) i Moldaviji (2), nego

prvoplasiranoj Crnoj Gori (2.75) i drugoplasiranoj Albaniji (2.625) (Emerson and Blockmans 2025).

Kada se poredi „funkcionisanje demokratskih institucija“ (parametar koji je Komisija uvela 2024. kao ocenu funkcionisanja parlamenta i nezavisnih tela koje odgovaraju parlamentu) Srbija je najslabije ocenjena od pet država koje su dobile ocenu 2024. Crna Gora je najbolje ocenjena sa ocenom „zadovoljava“, Makedonija i Moldavija su ocenjene sa „uglavnom zadovoljava“, Albanija „delimično zadovoljava“, a Srbija je dobila ocenu „mešovito“, dok BiH, Ukrajina, Gruzija i Priština nisu ocenjeni po ovom parametru. Iz ovoga se jasno može zaključiti da najveći problemi pristupanja Srbije i odnosa sa EU dolaze iz političkog dela, odnosno onoga što se naziva prvim kriterijumom iz Kopnhagena (Emerson and Blockmans 2025).

Uz pitanje političkih sloboda, vladavine prava i demokratije, drugi aspekt stagnacije Srbije je pitanje usklađivanja u oblasti ZSBP, odnosno usaglašavanja sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama EU, u prvo redu sa sankcijama prema Rusiji. Tako su stope usaglašavanja RS sa spoljnopolitičkim deklaracijama EU u 2023, 2024 i 2025. godine bile najniže među državama kandidatima za članstvo u EU (Srbija trenutno ima isti procenat usaglašenosti kao i Gruzija), osim Turske i oscilirale su između 48% i 54% (Novaković i dr. 2025).

S pokretanjem inicijative „Plan rasta za Zapadni Balkan“ i „Reformska agenda“ od 2023. godine, dotadašnja politika Unije je dopunjena programom koji je u prvom redu imao za cilj izvesno povećanje finansijske podrške regionu, uz određene korake inspirisane idejom „fazne integracije“ na jedinstveno tržište EU, kao i namerom da Zapadni Balkan ne ostane sasvim zanemaren u poređenju na stavove EU prema Ukrajini i Moldaviji. U uslovima faktičke blokade pristupnih pregovora Srbije o članstvu u Evropskoj uniji, ovaj plan je pozitivno pozdravljen od strane srpskih vlasti kao pokazatelj (navodno) bliskih veza između dve strane. Sa masovnim i brojnim protestima koji su otpočeli u novembru 2024. godine Srbija je ušla u fazu dalje destabilizacije i političke krize koja se produžila i na celu 2025. godinu. Zemlja se nalazi u dramatičnoj etapi dugotrajne političke krize koja ne može biti razrešena u okolnostima nepostojanja uslova za poštene i slobodne izbore, i gde jača politička i društvena polarizacija (Ivković i dr. 2025).

Kriza je imala i direktne posledice na pojedine aspekte saradnje sa Evropskom unijom, kao što je pitanje primene uslova predviđenih Planom rasta za Zapadni Balkan. Vlada Srbije je Reformsku agendu usvojila u oktobru 2024. godine, ali su do februara 2025. godine zabeležena kašnjenja, odstupanja od dogovorenog i kvalitativni problemi u ishodima (Pejić Nikić 2025). Iako je u odnosu na Plan rasta i Reformsku agendu bilo kašnjenja i problema u

ispunjavanju (Todorović 2025), krajem juna je Srbiji odobreno pretfinansiranje iz navedenih fondova (EU u Srbiji 2025).

Uprkos nepovoljnim pokazateljima i manjku napretka u ispunjavanju Kopenhaških i drugih kriterijuma, predstavnici vlasti nastavljaju da koriste narativ o privrženosti evropskom putu. Predsednik Srbije je krajem 2024. godine izjavio najavio da je „cilj da se do kraja 2026. godine ispune svi kriterijumi za članstvo u Evropskoj uniji“ (*Biznis.rs* 2024). Takođe je izjavio i da je pristupanje Srbije do 2030. moguće „ali da je prepreka tome rešavanje kosovskog pitanja“ (*Beta* 2025). U cilju deblokiranja procesa pregovora o pristupanju (tj. otvaranja klastera 3) kao i dobijanja sredstava RA, vlasti su krajem 2024. godine Evropskoj uniji poslale neformalni dokument „*non-paper*“ (non-pejper), u kojem su iznete mere koje će preduzeti kako bi se rešila glavna pitanja od kojih zavisi dalji napredak (Subotić 2024). U dokumentu je istaknuto da Srbija ostaje na evropskom putu i da ima za cilj da se do kraja 2026. godine u potpunosti uskladi sa obavezama iz EU *aquis-a* kako bi ubrzala proces pristupanja. U dokumentu su navedeni i koraci koje će Srbija preduzeti u oblastima izborne reforme, usklađivanja spoljne politike, energetske politike, medijskih sloboda i normalizacije odnosa s Prištinom (Non-paper 2024). Međutim, sve ove mere – od kojih su pojedine ispunjene ali većina nije – ostale su u senci velike političke krize koja je zahvatila Srbiju od kraja 2024. godine naovamo, kao simbol dugogodišnjeg demokratskog nazadovanja.

Međutim, Nacionalni Konvent za Evropsku uniju, kao krovna platforma proevropskih organizacija civilnog društva, u politički kriznoj godini obustavio je učešće u dijalogu sa vlastima, ističući da se odluke vezane za evropske integracije donose netransparentno i mimo uključivanja tih organizacija, uz zloupotrebu evropske simbolike i organizovanu kampanju protiv njih, što onemogućava i obesmišljava konsultativni proces sa državnim akterima (NKEU 2025). Sastanak predsednice Evropske komisije sa predstavnicima civilnog društva u Beogradu u oktobru 2025. na temu pogoršanog tretmana tih organizacija, ali i korupcije, vladavine prava, hapšenja studenata i slobode medija, odraz je pojačanog interesovanja Evropske unije za demokratsku perspektivu zemlje u okolnostima jednogodišnje krize (*N1* 2025). Premda saradnja između vlasti i EU postoji, višegodišnja demokratska regresija, oličena u manjku vladavine prava, kao i politička nestabilnost i manjak pluralizma ukazuju na to da evropske integracije u ovom trenutku pre predstavljaju instrument za osiguravanje podrške vladavini predsedničke autokratije, pre nego da je cilj da se dostigne dugogodišnji nacionalni strateški cilj: članstvo Srbije u Uniji.

Zaključak

Institucionalni sistem EU i dalje funkcioniše na osnovu prilagođavanja iz prve decenije XXI veka, kao posledica ugovornih aranžmana iz Lisabona i Nice. Protekla decenija obeležena je periodom kriza i stagnacije, tokom kojih nisu adresirani krupni izazovi poput institucionalnog prilagođavanja Unije za efikasnije funkcionisanje, kao i načina da se domen proširenja ponovo načini delotvornim i izvesnim. Nakon 2022. godine, pitanje proširenja je ponovo postalo jedno od najznačajnijih na agendi evropskih institucija, ali prvenstveno kao geopolitičko pitanje (u prvom redu rešavanje statusa Ukrajine nakon zaustavljanja velikog rata, odnosno prekida vatre) koje podrazumeva i nastavak i zaokruživanje procesa proširenja (bar delimično) na Zapadnom Balkanu.

Premda je rat istoku Evrope podstakao debate oko interne reforme i proširenja, razmatranja razvoja pravaca obeležena su ideološkim i drugim podelama (različiti interesi država članica, odnos između nadnacionalnih i nacionalnih tela, porast uticaja populističkih i evroskeptičnih pokreta i partija, i drugo). Uprkos načelnom konsenzusu unutar Evropske unije oko potrebe za reformama, proces se odvija usporeno i uz ozbiljna razmimoilaženja između država članica. Bez obzira na određeni napredak, EU se još uvek nalazi u fazi duboke političke neizvesnosti u pogledu sopstvenih usmerenja i budućnosti. Institucionalne reforme u prvom redu moraju da odgovore na potrebu efikasnog odlučivanja u organima EU (ukidanje jednoglasnosti u pojedinim politikama) kao i prilagođavanje onih politika Unije koje prirodno treba da se prilagode (poput budžeta, politike kohezije, poljoprivedne politike itd). Možemo očekivati da se debata o reformama i proširenju posebno usmeri na temu budžetskog prilagođavanja, imajući u vidu pripreme višegodišnjeg finansijskog okvira za EU za period 2028–2034. godine. Odluke o budućim tokovima (budžetskog) novca biće pokazatelj spremnosti država članica EU da sprovedu institucionalne promene, kao i da (eventualno) zaokruže pregovore o proširenju sa pojedinim državama kandidatima. Postoji mogućnost da reforme u EU u prvom redu budu usmerene na parcijalna rešenja, koja bi omogućila dodatnu fleksibilnost funkcionisanja EU kao složenog institucionalnog sistema.

Politička kriza koja je zahvatila Srbiju krajem 2024. i tokom 2025. godine (IMPP 2025) odvija se u kontekstu stagnacije pristupnih pregovora i suštinskog nazadovanja u procesu demokratizacije i izgradnje pravne države, koji su postali naročito vidljivi od kraja prethodne decenije naovamo. Zemlja beleži novo značajno kašnjenje kada je u pitanju perspektiva članstva u EU. Teško je očekivati da će bez radikalnije promene sadašnjeg stanja na planu funkcionisanja vlasti, demokratizacije i pravne države Srbija biti u stanju da se prilagodi sadašnjoj

dinamici proširenja. U pogledu buduće arhitekture EU razmatraju se različite ideje, poput drugačijeg statusa pridruženih ili pristupajućih država, daljeg razvoja „Evrope koncentričnih krugova“ i postupne integracije. U tom kontekstu, u slučaju daljeg kašnjenja u pitanjima demokratizacije i vladavine prava, Srbija bi mogla da očekuje uključivanje u neki od perifernih krugova EU (uz dodatnu diferencijaciju), primarno kroz ekonomsku integraciju (uključivanje na jedinstveno tržište), ali ne i punopravno članstvo.

Istraživanje je delimično zasnovano na izlaganju autora na akademskom panelu sa međunarodnim učešćem „Evropske integracije, društveno-politička kriza i akademske slobode (u Srbiji)“, održanom 30. septembra 2025. u organizaciji Instituta za međunarodnu politiku i privredu i Fondacije Hans Sajdel.

Bibliografija

- Bakardjieva Engelbrekt, Antonina et al, eds. 2023. *The EU between Federal Union and Flexible Integration*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Beta. 2025. „Vučić: Postoje šanse da Srbija uđe u EU do 2030. godine, ali je problem Kosovo“. 021. 24. oktobar 2025. <https://www.021.rs/info/srbija/424739/vucic-postoje-sanse-da-srbija-udje-u-eu-do-2030-godine-ali-je-problem-kosovo>.
- Biznis.rs. 2024. „Vučić: Do kraja 2026. godine da se ispune svi kriterijumi za članstvo u EU“. 19. novembar 2024. <https://biznis.rs/vesti/srbija/vucic-do-kraja-2026-godine-da-se-ispune-svi-kriterijumi-za-clanstvo-u-eu/>.
- Brouard, Sylvain, and Vincent Tiberj. 2006. “The French Referendum: The Not So Simple Act of Saying Nay”. *PS: Political Science & Politics* 39 (2): 261–268.
- [CEP] Centar za evropske politike. 2022. *Spremnost i napredak Srbije ka članstvu u EU, Ocene Evropske komisije u Izveštaju iz 2022*. Pristupljeno 4. oktobra 2025. <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2022/10/izvestaj-ek-2022.pdf>.
- Council of the European Union. 2024. Future of Europe – Presidency Progress Report. Brussels. 10 June 2024. No. 10411/24. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10411-2024-INIT/en/pdf>.
- Ćemalović, Uroš. 2020. “Towards a new strategy for EU enlargement – Between the wish for an encouragement, the reality of the fatigue and a threat of a dead end”. *EU and comparative law issues and challenges series (ECLIC)* 4: 281–298.

- Dimitrov, Đorđe. 2023. *The New Growth Plan – Assessing the Value of the Proposed Early Integration Measures*. Belgrade: European Policy Centre (CEP).
- Dimitrov, Đorđe. 2024. *Unpacking the 2024 Enlargement Package, A New Momentum or Business as Usual?*. Belgrade: European Policy Centre CEP.
- Draghi, Mario. 2024. *The Future of European Competitiveness: A Competitiveness Strategy for Europe*. September 2024. https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en.
- Emerson, Michael et al. 2022. *A Template for Staged Accession to the EU*. Brussels: CEPS, EPC.
- Emerson Michael, and Steven Blockmans. 2025. *A redynamised EU Enlargement Process, but hovering between Accession and the Alternatives*. Stockholm. Sceeus Guest Report No. 1.
- European Commission. 2024. *Communication on pre-enlargement reforms and policy reviews*. Brussels, 20 March 2024. COM(2024) 146 final. https://commission.europa.eu/publications/communication-pre-enlargement-reforms-and-policy-reviews_en.
- European Commission. 2025. *A Competitiveness Compass for the EU*. Brussels, 29 January 2025. COM(2025) 30 final. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.
- European Council. 2017. “Rome Declaration”. 25 March 2017. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/>.
- European Council. 2023. “Granada declaration”. 6 October 2023. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/>.
- European Parliament. 2022a. *Conference on the Future of Europe, Report on the final outcome*. May 2022. <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29121/20220509RES29121.pdf>.
- European Parliament. 2022b. *Resolution of 6 July 2022 on the 2021 Commission Report on Serbia*. Strasbourg, 2 July 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022IP0284>.
- European Parliament. 2023. *Resolution of 18 January 2023 on the Implementation of the Common Foreign and Security Policy – Annual Report 2022*. 18 January 2023. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0009_EN.html. .

- European Parliament. 2024. *Resolution on proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties*. C/2024/4216. 24 July 2024. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202404216.
- [EP Research Service] European Parliamentary Research Service. 2024. *The European Council and enlargement*. Brussels: European parliament.
- [EU u Srbiji] Delegacija EU u Republici Srbiji. 2025. „Srbija dobija pretfinansiranje iz Plana rasta EU“. 20. jun 2025. <https://europa.rs/srbija-dobija-pretfinansiranje-iz-plana-rasta-eu/>.
- Friedman, George. 2015. *Flashpoints, The emerging crisis in Europe*. New York: Anchor books.
- IMPP. 2025. Održan akademski panel: Evropske integracije, društveno-politička kriza i akademske slobode (u Srbiji). 30. septembar 2025. <https://www.diplomacy.bg.ac.rs/2025/09/30/odrzan-akademski-panel-evropske-integracije-drustveno-politicka-kriza-i-akademske-slobode-u-srbiji/>.
- Ivković, Aleksandar. 2020. „Korak napred, nazad dva. Evropske integracije Srbije 2016–2020“. *Savremena politika*. 1 april 2020. <https://europeanwesternbalkans.rs/korak-napred-nazad-dva-evropske-integracije-srbije-2016-2020/>.
- Ivković, Aleksandar i dr. 2025. *Stanje demokratije u Srbiji 2024*. Beograd: Centar za evropske politike (CEP).
- Jović-Lazić, Ana and Stefan Bošković. 2024. “Azerbaijan’s foreign policy positioning towards Russia and its impact on the Second Nagorno-Karabakh War: A hedging strategy”. *The Review of International Affairs* LXXV (1190): 55–82.
- Kovačević, Maja. 2019. „Evropska unija i Zapadni Balkan: kako raskinuti „prećutni pakt“ stabilokratije?“. U: *Sukobi. Stablnost. Demokratija?*, uredio Dušan Pavlović, 9–22. Beograd: Udruženje za političke nauke Srbije i Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka.
- Kovačević, Maja. 2020. *Evropska diferencirana unija*. Beograd: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka.
- Kovačević, Marko. 2022. „Diskurzivni tragovi malih država: oblikovanje identiteta i uloga Srbije i Hrvatske u Ujedinjenim nacijama“. *Tragovi* 5 (1): 73–108.
- Krastev, Ivan. 2018. *Posle Evrope*. Beograd: Samizdat.
- Letta, Enrico. 2024. *Much More Than a Market: Report on the Future of the European Single Market*. April 2024. <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.

- Leuffen, Dirk, Berthold Rittberger, and Frank Schimmelfennig. 2013. *Differentiated Integration. Explaining Variation in the European Union*. Basingstoke: Palgrave.
- Lopandić, Duško. 2018. *Moguća Evropa i godine pred nama*. Beograd: Institut za evropske studije (IES).
- Lopandić, Duško. 2023a. „Transformacija politike proširenja Evropske Unije pod uticajem rata u Ukrajini – od politike uslovljavanja do geopolitičkog proširenja EU“. U: *Međunarodni pravni odnosi i pravda*, Zbornik radova 36. susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović. Beograd i Novi Sad: Kopaonička škola prirodnog prava – Slobodan Perović i Futura.
- Lopandić, Duško. 2023b. „Odnosi između Srbije i Evropske Unije: između pridruživanja i nezavršene integracije“. *Srpska revija za evropske studije* 2 (2): 3–28.
- Maurice, Eric. 2022. *Conference on the Future of Europe: the complex implementation of high ambitions*. June 21. <https://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-636-en.pdf>.
- Međak, Vladimir. 2025. *Zašto Vučićev SNS neće uvesti Srbiju u EU*. 17. septembar 2025. <https://emins.org/blog/zasto-vucicev-sns-neece-uvesti-srbiju-u-eu/>.
- [MEI] Ministarstvo za evropske integracije. 2025. *Izveštaj o sprovođenju nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA), za drugo tromesečje 2025. godine*. https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_2025_ii.pdf.
- Milutinović, Irina i Milan Igrutinović. 2025. „Strateški narativi o politici proširenja u izornoj kampanji za Evropski parlament 2024“. U: *Super-izborna 2024. godina*, uredili Dušan Vučićević i Marko Veković, 103–128. Beograd: Udruženje za političke nauke Srbije i Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka.
- Mitrović, Sava. 2024. „Rat u Ukrajini i politika proširenja Evropske unije: novi kandidati, inovativni predlozi i test geopolitičke zrelosti EU“. U: *Proširenje EU, geopolitika i Rusko-ukrajinski rat: zbornik radova sa redovne međunarodne konferencije Udruženja za političke nauke Srbije održane 21–22. oktobra 2023. u Beogradu, Sabor politikologa*, uredili Ivan Stanojević i Nemanja Purić, 275–290. Beograd: Udruženje za političke nauke Srbije.
- Mirel, Pierre. 2019. *Union européenne-Balkans occidentaux: pour un cadre de négociations d'adhésion rénové*. September 30. www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0529-union-europeenne-balkans-occidentaux-pour-un-cadre-de-negociationsd-adhesion-renove.

- N1. 2025. „Šta je Fon der Lajen rekla predstavnicima civilnog društva u Srbiji“. 15. oktobar 2025. <https://www.danas.rs/vesti/politika/sta-je-fon-der-lajen-rekla-predstavnicima-civilnog-drustva-u-srbiji/>.
- [NKEU] Nacionalni konvent o Evropskoj uniji. 2025. „Izjava NKEU pročitana na sastanku u Narodnoj skupštini“. 2. jun 2025. <https://eukonvent.org/izjava-nkeu-procitana-na-sastanku-u-narodnoj-skupstini/>.
- Non-paper. 2024. November 31. https://dt-net.com/wp-content/uploads/2024/11/Non_Paper_25_11-31-Hungary-Serbia-EU.pdf.
- Novaković, Igor i dr. 2025. *Analiza usaglašavanja Srbije sa spoljopolitičkim deklaracijama i merama EU, Izveštaj za prvu polovinu 2025*. Beograd: ISAC.
- Ofe, Klaus. 2016. *Evropa u zamci*. Beograd: Službeni glasnik.
- Pejić Nikić, Jelena. 2025. „Sprovođenje Reformske agende Srbije: kasno, kuso i kontroverzno“. *Preugovor*. 7. februar 2025. <https://www.preugovor.org/Tekstovi/1904/Sprovođenje-Reformske-agende-Srbije-kasno-kuso.shtml>.
- Petrovic, Milenko. 2018. “Serbia on its way to EU membership – the remaining challenges and obstacles“. *Australian and New Zealand Journal of European Studies* 10 (3): 3–8.
- Petrović, Miloš, Maja Kovačević i Ivana Radić Milosavljević. 2023. *Srbija i Evropska unija dve decenije nakon Solunskog samita*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.
- Radić Milosavljević, Ivana. 2024. „Prilog raspravi o prirodi političkog sistema EU: Evropska unija kao konsenzus demokratija“. *Godišnjak Fakulteta političkih nauka* 18 (31): 11–32.
- Radić Milosavljević, Ivana and Miloš Petrović. 2024. “EU Enlargement Policy between the Chronological Precedence of the Western Balkans and the Geopolitical Urgency in the Eastern Neighborhood: a Realist Perspective“. *Političke perspektive* 14 (1): 33–63.
- Samardžić, Slobodan. 2009. *Srbija u procesu pridruživanja Evropskoj uniji*. Beograd: Službeni glasnik.
- Schimmelfennig, Frank, Dirk Leuffen, and Berthold Rittberger. 2015. “The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation“. *Journal of European Public Policy* 22 (6): 764–782.
- Schimmelfennig, Frank. 2018. “European integration (theory) in times of crisis. A comparison of the euro and Schengen crises“. *Journal of European Public Policy* 25 (7): 969–989.

- Schwarzer, Daniela et al. 2023. *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*. 19 September 2023. <https://institutdelors.eu/en/publications/sailing-on-high-seas-reforming-and-enlarging-the-eu-for-the-21st-century-2/>.
- Stanković, Nevena, Dragana Dabić i Goran Bandov, ured. 2021. *Razvojni pravci Evropske unije nakon pandemije KOVID 19*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.
- Subotić, Strahinja. 2024. *Ka otvaranju „famoznog“ klastera 3?*. 20. decembar 2024. <https://cep.org.rs/en/blog/towards-the-opening-of-the-infamous-cluster-3/>.
- Todorović, Marko. 2025. *Pregled ispunjenosti Reformske agende: Pilot-monitor reformi. Srbija – prvi semestar 2025*. 26. avgust 2025. <https://cep.org.rs/publikacije/pregled-ispunjenosti-reformske-agende-pilot-monitor-reformi/>.
- Tosiek, Piotr. 2022. "The European Union in multi-crisis: towards differentiated legal integration?". *Review of European and Comparative Law* 48 (1): 157–173.
- Von der Leyen, Ursula. 2025. *State of the Union*. Pristupljeno 20. oktobar 2025. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/state-union/state-union-2025_en.
- Vilpišauskas, Ramūnas and Justinas Mickus. 2025. "Lithuania's sanctions response to the geopolitical polycrisis: reducing the gap between maximalist aims and limited capacities". *Politologija* 119 (3): 131–179.
- Župarić-Iljić, Drago. 2014. „Neregularne migracije na Mediteranu: na razmeđu politika isključivanja, straha i humanitarizma“. U: *Stranci pred vratima Europe*, uredio Anđelko Milardović, 91–110. Zagreb: Pan Liber, Institut za europske i globalizacijske studije.

Duško LOPANDIĆ

**THE DELAY OF SERBIA'S EUROPEAN INTEGRATION
BETWEEN MULTIPLE CRISES AND THE EUROPEAN UNION'S GEOPOLITICAL
DETERMINATION**

Abstract: The main focus of this paper is to examine Serbia's progress on its European path in the context of the European Union's long-standing crises of functioning, as well as its heightened geopolitical determination since 2022. Although in recent years a general consensus has emerged within the European Union (EU) regarding the need for reform and enlargement, this process has been slow and accompanied by serious disagreements among member states. In light of this, the author hypothesizes that Serbia, despite a more favorable context for enlargement, cannot count on EU accession without halting democratic erosion and taking convincing steps toward fulfilling the Copenhagen criteria. The author notes that, despite the EU's geopolitical awakening, there is no room for the accession of candidates undergoing democratic backsliding, as this would represent an additional burden for the structure and functioning of European institutions and policies, which themselves are periodically exposed to crises and challenges. In addition, the author observes the growing importance of the Common Foreign and Security Policy, which poses an additional challenge for Serbia, unlike other membership candidates. The paper approaches this issue within the theoretical and conceptual framework of the EU's multi-crisis functioning, supported by an analysis of the content of EU reports and documents. The author notes that the current crisis in Serbia demonstrates that the country is experiencing a new and significant delay in its prospects for achieving EU membership. It is therefore difficult to expect that, without a more radical change in the current state of governance, democratization, and the rule of law, Serbia will be able to align with the dynamics of EU enlargement within this decade.

Keywords: institutional reforms, Copenhagen criteria, Western Balkans, European integration, Serbia, political crisis.