

UDC 327:061.1EU:339.92(497.11):321.7

Biblid: 0025-8555, 78(2026)

Vol. LXXVIII, No. 1, pp. 69–113

DOI: <https://doi.org/10.2298/MEDJP2601069J>

Review paper

Received 17 October 2025

Accepted 4 February 2026

CC BY-SA 4.0

The European Political Community and EU Enlargement Policy: Strategic Evasion, Internal Crises, and the Case of Serbia

Srđan M. JOVANOVIĆ¹

Abstract: This article examines the European Political Community (EPC) as a mechanism of strategic evasion in the European Union’s enlargement policy. Launched in 2022 in response to Russia’s invasion of Ukraine, the EPC has been framed as a forum to deepen cooperation between EU and non-EU states, with some commentators suggesting it could accelerate accession. This article advances a different interpretation: that the EPC functions as a “holding bay”, designed to manage geopolitical pressure while postponing substantive commitments to enlargement. Drawing on concepts of strategic ambiguity and stabilitocracy, the article situates the EPC within the EU’s broader crisis of coherence. It demonstrates how internal contradictions (ranging from democratic backsliding in Hungary and Poland to the selective tolerance of authoritarianism in Serbia) have undermined the credibility of enlargement conditionality. The EPC institutionalizes this avoidance strategy: by offering visibility without legal obligations, it allows the EU to appear inclusive while deferring contentious debates. The Serbian case illustrates this dynamic most clearly, with Serbia’s authorities benefiting from EPC participation and EU engagement despite authoritarian practices, reinforcing stabilitocracy rather than incentivizing reform. The article concludes that the EPC mirrors the EU’s strategic paralysis: it is less a bridge to integration than a mirror of unresolved internal contradictions, offering short-term stability at the expense of long-term credibility.

Keywords: European Political Community, EU accession process, democratic backsliding, stabilitocracy, strategic ambiguity.

¹ Associate Professor, College of History, Nankai University, Tianjin, P.R. China. E-mail: smjovanovic@nankai.edu.cn, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2612-4733>.

Introduction

The creation of the European Political Community in 2022 must be understood against the backdrop of Russia's invasion of Ukraine, which fundamentally unsettled the European security order (and beyond; scholars such as Tom Casier (2023) even went as far as to say that the Russian attack was "the war that changed everything"). The sudden recognition of Ukraine and Moldova as candidate states in June 2022 was both a symbolic gesture of solidarity and a geopolitical necessity, designed to signal that the European Union remained committed to continental stability (Crombois 2023). In this climate, French President Emmanuel Macron proposed the EPC as a flexible framework to convene EU and non-EU European states under one roof (Stanicek 2022). The initiative promised dialogue across divides and the construction of a new "political community" that could stabilize the continent in the absence of immediate enlargement. Although the EPC has since convened several high-profile summits, its deeper political function remains contested. Some commentators regard it as an "accelerator" of enlargement, a preparatory chamber that maintains momentum until the EU is institutionally ready to expand, even though "enlargement is also about state-building – a process in which the candidate countries adopt the EU *acquis*, create or strengthen the necessary state institutions, and implement reforms that improve the conditions for democratic governance and a competitive market economy" (Karjalainen 2023, 638).

Others suggest that it reproduces a long-standing pattern in EU external relations: the creation of new institutional formats that defer, rather than resolve, the question of accession, as "the European Political Community [is] based on much looser coordination mechanisms than the EU" (Anghel and Dzankic 2023, 496). Teona Giuashvili simply states that "the format still lacks a clear sense of purpose" (Giuashvili 2023, 2), while Mayer *et al* claim that "little progress has been made in spelling out the concept of the EPC. It runs the risk of becoming a leaders' forum that would meet once or twice a year, like the bilateral EU-Africa summits or Asia-Europe Meetings, but would not meaningfully define policy" (Mayer et al. 2022, 2). Rather succinctly and in a similar fashion, Luigi Lonardo claims that "the EPC pursues both an inclusivity/exclusivity rationale of creating a geopolitical block across the continent and parallel integration rationale of offering some countries something more than the European Neighbourhood Policy but less than EU membership" (Lonardo 2023, 755).

This article develops the latter argument by conceptualizing the EPC as a mechanism of strategic evasion. Far from being an accession accelerator, the EPC enables the EU to manage expectations of candidate countries while avoiding decisive commitments. This thesis builds upon earlier analyses of “holding patterns” in EU external governance, in which institutional innovations serve to stabilize the Union’s periphery without granting full membership (Schneckener and Schäffer 2023). The EPC’s informality, lack of *acquis* obligations, and absence of legal authority reveal a deliberate strategy – it is designed to appear inclusive, to absorb geopolitical pressure after the Ukraine invasion, yet to institutionalize delay rather than accelerate accession. The need for such evasion arises from mounting internal contradictions within the EU. Enlargement fatigue is driven by acute political disputes within member states as well as being a question of institutional capacity. Rule-of-law crises in Hungary and Poland illustrate how sovereignty conflicts over migration, judicial independence, and national identity have eroded the Union’s normative consensus. Both governments have been penalized through financial sanctions and infringement procedures, yet the same Union continues to tolerate authoritarian drift in Serbia, where the power is consolidated through media capture and electoral manipulation while maintaining cordial relations with Brussels. The EU’s selective enforcement of democratic norms (punishing internal dissent while courting external autocrats) reveals a crisis of legitimacy that directly undermines the credibility of enlargement conditionality.

The contradictions are not confined to rule-of-law disputes. The EU’s migration governance and its reluctance to address the rise of political Islam have deepened social and political divides across Europe (Damoc 2016). These dynamics weaken the Union’s internal cohesion and constrain its external promise: how can the EU credibly demand reforms from candidate countries when its own internal political consensus is fractured? The EPC, in this light, provides an outlet. By relocating engagement with candidates to a forum outside the Union’s institutional framework, it creates the appearance of enlargement momentum while insulating the EU from the contradictions that a new wave of accessions would exacerbate.

Methodologically, this article draws on concepts of strategic ambiguity and liminality, both of which illuminate how institutions can manage uncertainty by sustaining intermediate states between inclusion and exclusion. The case study of Serbia further illustrates how the EPC operates as a holding structure: we claim that symbolic inclusion in European politics is granted without meaningful democratic conditionality, a dynamic that exemplifies the EPC’s role as a tool of strategic evasion. By situating the EPC in the broader crisis of EU integration, this

article seeks to demonstrate that the initiative is less a path toward enlargement than a mirror of the Union's unresolved internal contradictions.

The EU's Contradictions – From Values to Selective Enforcement

The European Union's self-proclaimed identity as a "community of values" is increasingly strained by its inconsistent responses to democratic backsliding among its members and candidate states. The tension lies not only in the presence of differing regimes within the Union, but also in the EU's uneven willingness to address these crises depending on political convenience. While member states such as Hungary and Poland have been subjected to intense scrutiny, infringement procedures, and financial penalties, candidate states like Serbia are courted despite the consolidation of authoritarian governance. These contradictions reveal the extent to which enlargement conditionality has become hollowed out, undermining the EU's credibility both internally and externally.

The cases of Hungary and Poland are often cited as paradigmatic examples of democratic backsliding in Europe. Since 2010, Viktor Orbán's Fidesz government has systematically weakened judicial independence, curtailed press freedom, and concentrated executive power. These processes are not accidental or temporary; rather, they represent what scholars describe as deliberate "de-democratization" (Sitter and Bakke 2019). Poland under the Law and Justice (PiS) government followed a parallel trajectory after 2015, particularly through reforms subordinating the judiciary to the executive branch. The European Commission has responded by launching infringement proceedings and activating Article 7 procedures, while the European Court of Justice has levied daily fines on Warsaw for non-compliance with rulings on judicial independence.

The EU has also begun to employ its new rule-of-law conditionality mechanism, withholding access to funds under the Multiannual Financial Framework when governance standards are violated. In 2022, for example, the Commission proposed suspending €7.5 billion in cohesion funds to Hungary due to corruption and rule-of-law concerns (Akgül Durakçay 2023). These measures underscore the Union's capacity to exert financial pressure on recalcitrant governments, but they also reveal the political risks of such enforcement. As scholars note, the EU is caught between two dangers: inaction undermines its credibility as a normative power, while excessive coercion risks provoking further backlash and deepening Euroscepticism (Nakai 2023). While the European Union

has increasingly leveraged its internal rule-of-law conditionality mechanism (such as the withholding of cohesion funds from Hungary due to persistent governance and corruption concerns) it has failed to replicate such rigor externally, particularly in its approach to Serbia. The suspension of €7.5 billion to Hungary in 2022 demonstrated the EU's growing willingness to exert financial pressure to uphold democratic standards within its borders. However, Serbia, despite systemic authoritarian drift under President Vučić (including media capture, electoral manipulation, and curtailment of judicial independence) continues to enjoy symbolic inclusion in European structures without facing equivalent sanctions. The case of Serbia illustrates what scholars describe as the EU's "stability-democratisation dilemma": prioritizing regional stability and security cooperation over genuine democratic reform (Kovačević 2018). The European Political Community, in particular, has institutionalized this strategic evasion by offering Serbia a platform for high-level engagement absent any legal or normative obligations. Unlike internal mechanisms that condition funding on adherence to democratic principles, the EPC lacks enforceable criteria, allowing Serbia to benefit from EU visibility while flouting core accession conditions. This double standard not only undermines the credibility of EU conditionality but also emboldens illiberal practices, signaling to candidate countries that compliance with democratic norms is secondary to geopolitical utility.

In stark contrast, the EU's engagement with Serbia illustrates the instrumentalization of enlargement policy for strategic ends. Since the Serbian Progressive Party came to power in 2012, democratic institutions have been eroded through electoral manipulation, media capture, entrenched nepotism, and the repression of civil society (Dragojlov 2024; Petrović 2024). International indices consistently classify Serbia as a hybrid regime rather than a functioning democracy (Popović and Maksimović 2024; Dragičević-Šešić and Stefanović 2025). Yet Serbia remains a central interlocutor for the EU in the Western Balkans, receiving billions in pre-accession assistance and high-level visits from European leaders. Despite repeated warnings from the European Parliament about authoritarian practices, the European Commission's annual progress reports often adopt conciliatory tones, emphasizing Serbia's role in regional stability over its democratic deficiencies, stating that "Serbia embarked on important constitutional reforms to strengthen judicial independence and impartiality", as well as that "the Rule of Law is one of the key priorities of the accession negotiations and therefore depoliticisation of the judiciary and strengthening of its independence must be kept as key objectives", where Serbia was even "commended the courts for their 'continued efforts to reduce old enforcement cases and harmonise court practice'" (CEPEJ 2020).

This selective enforcement exposes the EU's reliance on stability as a guiding principle. The case of Serbia reveals a preference for "stabilitocracy", a term increasingly used to describe regimes tolerated by Brussels because they maintain regional order while rhetorically affirming European integration (Bieber 2018). The contradiction lies in the simultaneous penalization of member states that resist supranational authority, such as Hungary and Poland, and the indulgence of candidate states that dismantle democratic institutions while pledging loyalty to the European project. Enlargement conditionality, once seen as the Union's most effective foreign policy instrument (Barnes and Randerson 2006; Dobbels 2009), is thereby hollowed out, reduced to a geopolitical bargaining chip rather than a credible mechanism of democratization.

The broader implications of these contradictions are twofold. First, they weaken the EU's normative authority in its neighborhood. Candidate countries observe that the Union applies conditionality unevenly, which undermines incentives for genuine reform. If Serbia can advance in negotiations while dismantling its democratic institutions, then the transformative power of conditionality is cast into doubt. Second, these inconsistencies deepen internal fractures within the Union itself. Hungary and Poland are well aware of the double standard, which is then used as evidence that EU interventions are politically motivated rather than principled; even getting to "the Latest Double Standard of the EU Against Hungary" (Portella 2022) and the claims that "they beat records of hypocrisy (...) and use double standards" (Csehi and Zgut 2021, 10). This reinforces domestic narratives of Brussels as an illegitimate external actor imposing values selectively. The contradictions extend beyond democratic backsliding into cultural and identity politics. The Union's migration crisis since 2015 has revealed deep divisions regarding these issues in European societies. Governments in Central and Eastern Europe have resisted relocation quotas, citing sovereignty and security concerns (Czyż 2017), while Western European states have struggled to balance integration with rising societal tensions (Farahat and Markard 2016).

Together, these dynamics illustrate the EU's crisis of coherence. The Union's official discourse presents enlargement as a process grounded in democratic values and rule-of-law conditionality. In practice, however, enforcement is inconsistent, shaped by political expediency and geopolitical calculation. Hungary and Poland are disciplined for internal defiance (Rankin 2024), while Serbia is indulged despite authoritarianism, and the contentious issue of migration is managed through rhetorical deflection rather than substantive engagement. This selective enforcement erodes the EU's credibility as both a normative actor and a reliable partner for candidate countries. The EPC must

therefore be interpreted against this backdrop. By creating a new forum that excludes binding legal obligations, the Union effectively relocates its engagement with neighbors to a space insulated from the contradictions of its internal governance. The EPC allows European leaders to project unity and inclusion, but without confronting the double standards that undermine enlargement policy. The Union's contradictions between values and power, rhetoric and practice, are not resolved but displaced. In this sense, the EPC becomes a tool not only of strategic evasion but also of strategic concealment, a stage on which the Union can perform coherence while its foundations remain fractured.

The EPC's Institutional Design – Vagueness as Strategy

The institutional design of the European Political Community (or lack thereof) reflects both its novelty and its limitations (in particular, the latter). Unlike the established mechanisms of the European Union, which are rooted in treaties, *acquis communautaire* obligations, and legally binding commitments, the EPC was explicitly framed by Emmanuel Macron as a *flexible* forum without juridical authority; Ćeranić Perišić (2022, 505) wrote how “this community is actually conceived as a platform that can combine political dialogue with policy implementation in a fast and flexible way” (see also: Petrović and Veselica 2024). In his speech to the European Parliament on 9 May 2022, Macron described the EPC as an “instrument complémentaire,” a structure designed to complement rather than substitute accession, and intended to provide immediate political engagement for countries that could not realistically join the Union in the short term (Barbulescu 2022). The emphasis on complementarity, rather than direct institutional overlap, demonstrates the strategic ambiguity underpinning the project: it acknowledges enlargement aspirations while carefully avoiding institutional obligations that would bind the EU.

The vagueness of the EPC's institutional design is constitutive; scholars have long observed that the EU frequently generates new frameworks in moments of crisis that promise symbolic inclusion while avoiding the burdens of legal integration. As Potemkina (2022) notes, the inaugural EPC summit in Prague in October 2022 produced no joint declaration, reflecting the unwillingness of its 44 participants to commit to even a minimal consensus document. Instead, the summit emphasized energy security, critical infrastructure, and cyber defense in broad, non-binding terms. This absence of tangible deliverables exemplifies the EPC's logic, rendering it an arena for performance rather than policy, one in

which European leaders can project unity without confronting the contradictions of accession.

This ambiguity is further reinforced by the EPC's relationship to existing organizations. Observers pointed out the overlap with the Council of Europe, the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), and NATO (Tulun 2022). The EPC duplicates functions of these organizations without offering additional clarity about its value. By design, it is not an economic community, nor a legal structure; it is a political forum whose identity is, we argue, deliberately left undefined. Macron's invocation of "a new space for political and security cooperation" confirms this vagueness. Such imprecision serves a political purpose: it allows the EPC to absorb a diverse array of participants (including the United Kingdom, Turkey, and Azerbaijan) while avoiding the normative and legal conditionality that would fracture consensus. The official "At a Glance" document from the European Parliament further reveals the ephemeral nature of the EPC: "the EPC aims to go 'beyond enlargement' and will steer political dialogue and coordination, mainly on security issues, with like-minded countries, those that have an ambition to join the EU and those that do not. The EPC can be seen in the light of the ambition for a 'geopolitical Commission' that 'stabilises its neighbourhood, accelerates enlargement and champions multilateralism'" (Stanicek 2022), utilizing vague and undefined buzzwords ("beyond enlargement", "steer political dialogue", "stabilise the neighbourhood", "champion multilateralism") absent tangible plans of action.

From an international relations perspective, this vagueness can be theorized through the lens of strategic ambiguity. In alliance politics, states often sustain ambiguous commitments to maintain flexibility and deter adversaries without binding themselves to concrete obligations (Niou and Zeigler 2024; Wang 2025). Applied to the EPC, ambiguity enables the EU to signal geopolitical inclusion to candidate states like Ukraine, Moldova, and the states of the Western Balkans, while simultaneously postponing the costs of full integration; as Bach et al noted in their article on political ambiguity, "a lack of clarity in communication may benefit its speaker" (Bach et al. 2025, 96). Guseletov (2023) underscores this dynamic by highlighting the EPC's attraction for non-EU states such as the United Kingdom, which sought in the Prague summit to reestablish European ties after Brexit. The EPC's open-ended format permits such participation without reopening debates over treaty reform or institutional architecture.

Yet ambiguity in and of itself carries risks. Without institutional clarity, the EPC may devolve into a venue of redundancy and symbolic declarations, undermining rather than reinforcing the credibility of the EU's enlargement

policy. As Tolstov (2023) argues, the French initiative fits a broader pattern in which Paris has advanced grandiose continental projects (the European Intervention Initiative, European Confederation, and now the EPC) that promise strategic depth while often serving as substitutes for decisive institutional reform. In this respect, the EPC continues a French tradition of promoting intergovernmental dialogue as a buffer against the federalizing impulses of Brussels. The absence of binding commitments ensures that member states retain sovereignty over engagement, but this same feature makes it unlikely that the EPC will provide the transformative pathway to membership that candidate countries expect. The EPC's institutional design is thus characterized by calculated vagueness. Its lack of legal authority, its overlap with existing institutions, and its rhetorical emphasis on complementarity rather than accession all indicate that the EPC is better understood as a tool of strategic evasion. It provides a forum in which European leaders can signal solidarity in the wake of the Ukraine war, while simultaneously deferring the contentious debates that enlargement inevitably provokes. This strategic ambiguity serves EU elites well in the short term, but it raises fundamental questions about the credibility of the EU's promise of membership to its neighbors.

Migration and the Limits of EU Pluralism

The European Union's enlargement policy cannot be disentangled from the broader societal challenges confronting the Union, most prominently those linked to migration, integration, and the role of (political) Islam in European public life. Since the refugee crisis of 2015, questions of identity, security, and multiculturalism have occupied a central place in both domestic and EU-level politics (Trisonia et al. 2024; Yanseen et al. 2025). While official discourses frequently frame migration as an opportunity for diversity and resilience, a growing body of scholarship and public commentary underscores the Union's persistent inability to resolve tensions between the ideal of pluralism and the realities of cultural integration (Geddes and Scholten 2021). Even though "there are many instances indicating positive representation of immigrants ... there are still too many which are negative and equate migration with terrorism, unemployment, riots and acts of violence" (Giordano and Piga 2020, 152), indicating a lack of consensus. Anuscheh Farahat (2024, 1), in her expose on the EPC, argues that precisely immigration is the key problem, "as an exceptional and problematic phenomenon [that] fuels public anxieties and makes deterrence and harshness seem like the only effective political approaches to

managing global migration". The EPC, thus, as a deliberately vague political platform, offers the EU a convenient means of avoiding these unresolved disputes by externalizing them into a broader, non-binding framework of continental dialogue.

The migration crisis revealed the profound asymmetries in the EU's capacity to enforce solidarity. The relocation quotas introduced by the European Commission in 2015 met with fierce resistance from Central and Eastern European states, particularly Hungary and Poland, which cast the quotas as an illegitimate imposition on national sovereignty (Trauner 2016), while the migrant crisis of 2020 at the Greek-Turkish border even had a result of the summoning of the FAC (Foreign Affairs Council), since the 2016 EU-Turkey joint statement for addressing migration challenges was called into question (Bandov 2020, 189). The subsequent infringement procedures and European Court of Justice rulings against these governments underscored the EU's institutional authority but did little to resolve the underlying conflict. Public opinion in many member states, particularly in Central Europe, remains skeptical of the Union's capacity to manage large-scale migration without destabilizing social cohesion (Krastev and Holmes 2019). The legal enforcement of quotas may have upheld EU law, but it intensified perceptions that Brussels was both unresponsive to citizens' concerns and dismissive of cultural anxieties.

As Joppke (2019) notes, the European normative project of pluralism has become increasingly fragile in the face of social realities that challenge the compatibility of certain religious practices with liberal-democratic norms. Instead of engaging these dilemmas directly, EU discourse often pathologizes dissent, reducing opposition to migration and Islamization to xenophobic or illiberal impulses. As Paul Marshall (2008), the then Senior Fellow at the Center for Religious Freedom has written, "EU officials have also waffled" on this topic. In more detail, he reveals a staggering problem (and a long-standing one, written 13 years ago; the situation has worsened significantly in the meantime), stating that "European countries have also been disowning or repressing their own citizens on grounds similar to those of 'insulting Islam.'" naming "the case of Salman Rushdie ... treated as a hero when the Ayatollah Khomeini called for him to be killed after the publication of "The Satanic Verses", but is now treated as something of an embarrassment", touching also upon "Flemming Rose (cultural editor of the *Jyllands-Posten* and the one who commissioned the 2005 cartoons) who now requires bodyguards and has been castigated in his native Denmark", as well as "Ayaan Hirsi Ali, who fled Somalia and became a Dutch Member of Parliament and vocal critic of radical Islam, has had to leave the Netherlands for security reasons,

and the Dutch government has made plain that they really don't want her back" (Marshall 2008).

Going further, the limits of proclaimed EU pluralism become especially clear when enlargement is considered. Candidate states in the Western Balkans and Eastern Europe are well aware of the cultural fractures within the Union. Leaders in Serbia, for instance, frequently highlight the EU's internal disunity over migration as evidence that Brussels lacks both coherence and legitimacy in imposing conditions on others. Similarly, populist actors across the region frame enlargement not as an entry into a community of values, but as subjection to a supranational authority that is itself deeply divided over questions of identity and integration (Kmezić and Bieber 2017). This perception undermines the EU's leverage: when the Union cannot manage its own migration disputes, its demands for candidate states to adopt comprehensive integration policies ring hollow.

The EPC thus conveniently provides an outlet for managing these contradictions by shifting them onto a broader continental stage. Because the EPC is not legally binding and does not impose obligations, it allows the EU to engage a wide range of partners (including countries with very different approaches to religion, identity, and migration) without resolving its own internal divisions. Instead, the forum's vagueness functions as a shield: it enables European leaders to project unity on security and infrastructure while avoiding the politically explosive issue of Islam in Europe. From a theoretical perspective, this dynamic can be interpreted through the concept of "discursive deflection". Rather than confronting the incompatibilities between *liberal pluralism* and certain *illiberal* religious-political movements, the EU, paradoxically, deflects *dissent* by labeling it *illiberal*, thereby protecting the normative identity of the Union while leaving the underlying issues unresolved (see: Kaya 2020). This strategy may preserve short-term cohesion among elites, but it deepens the gap between institutions and publics, and in doing so, fuels the populist backlash that destabilizes enlargement consensus.

The consequences for enlargement are profound, to say the least. The Union's inability to address migration challenges can lead many candidate countries to perceive the EPC as an alternative to accession rather than a stepping stone toward it. In effect, the EPC institutionalizes the EU's avoidance strategy by promising dialogue and inclusion without confronting the cultural conflicts that enlargement would intensify. The holding bay logic of the EPC thus extends beyond questions of democratic backsliding and sovereignty disputes; it encompasses the Union's deeper cultural crisis, in which the limits of pluralism constrain both internal legitimacy and external credibility.

The EPC as a Holding Bay for the Unwelcome

The European Political Community's logic of strategic evasion thus reaches its clearest expression when understood as a "holding bay" for states that are rhetorically included within Europe but practically excluded from membership. In this sense, the EPC is not a preparatory stage for enlargement but a mechanism to defer accession indefinitely. It provides symbolic recognition without legal commitment, allowing the EU to manage pressure from candidate countries while maintaining control over its own internal contradictions.

The emergence of the EPC must be understood not only as a response to external shocks, but also in light of persistent internal pressures within European Union member states. While much attention in the debate has focused on concerns over migration, other dimensions (including public unease with liberal-social changes such as multiculturalism, gender equality, and progressive norms) also significantly shape hostility to enlargement and further integration. Scholars have shown that immigration and integration issues have become increasingly politicized in Western European electoral arenas, contributing to what is often described as "enlargement fatigue" (Grande et al. 2019; Bélanger and Schimmelfennig 2021). At the same time, the EPC was launched in the immediate aftermath of Russia's 2022 invasion of Ukraine, a dramatic geopolitical rupture that renewed urgency around European security, strategic alignment, and enlargement prospects (Mayer 2022; Lonardo 2023). In this sense, the EPC serves a double function, as it offers a symbolic, flexible framework for European cooperation in times of crisis, while simultaneously sidestepping difficult internal debates about values, identity, and public backlash. By externalizing cooperation through an informal forum, the EU can project a narrative of continental unity without confronting the complex and divisive domestic politics that often undermine consensus.

The idea of a holding bay is not entirely novel – scholars of EU external governance have long observed that the Union constructs "liminal spaces" in which states are neither fully inside nor entirely outside its structures (Schimmelfennig 2018). The European Neighborhood Policy and the Eastern Partnership, for instance, have been described as strategies of containment that extend EU influence without promising accession. The EPC differs primarily in scope and symbolism: it encompasses both candidate and non-candidate states, including the United Kingdom, Turkey, and Azerbaijan, and it emerged directly in response to the geopolitical shock of Russia's invasion of Ukraine. By convening 44 states at the inaugural Prague summit, the EPC projected continental solidarity at a moment of crisis. Yet its institutional design ensures

that this solidarity remains symbolic rather than truly and in effect transformative. Nevertheless, the launch of the EPC did not prompt a decisive reorientation in Belgrade's foreign policy. Rather than viewing the EPC as a vehicle for deeper commitment to European norms, Serbian authorities treated it as an additional pro-European platform largely devoid of binding obligations. This approach is reflected in Serbia's persistent reluctance to align with the EU's Common Foreign and Security Policy (CFSP): in 2022, Serbia's alignment rate with CFSP declarations was only 48 percent, among the lowest of all EU aspirants (Novaković and Plavšić 2023). Although Serbian leaders continue to rhetorically affirm EU integration as a strategic goal, in practice they maintain close ties with Russia and China, thereby preserving geopolitical flexibility and catering to domestic political interests (Bechev 2023). Crucially, Serbia has refused to join EU sanctions against Russia following its 2022 invasion of Ukraine, even while nominally condemning aspects of the war (EP 2023). This dual-track strategy highlights the limitations of symbolic inclusion as embodied in the EPC: while the framework affords Serbia visibility and legitimacy, it lacks the enforcement mechanisms necessary to induce meaningful democratic or geopolitical alignment. As such, the EPC serves more as a "holding bay" than a conduit for transformation, particularly in cases like Serbia, where stabilitocracy is rewarded with access absent conditionality.

The holding bay function is evident in the treatment of countries such as Ukraine and Moldova, long existing in the EU's space of liminality. Their rapid granting of candidate status in 2022 raised expectations of accelerated accession, but the structural obstacles to their membership remain immense. Both face protracted challenges of corruption, judicial reform, and territorial integrity (Patricheev 2024; Armaşu 2024). For the EU, enlargement in wartime would entail significant institutional and financial risks, particularly in the context of existing disputes over rule of law and migration within the Union. The EPC thus provides an outlet: Ukraine and Moldova are visibly included in European deliberations while their accession is effectively postponed. As Anghel and Dzankic (2023) note, enlargement in wartime Europe is less a genuine policy shift than a reactive stabilization strategy, and the EPC institutionalizes this ambiguity.

The Western Balkans provide another illustration. For over two decades, the EU has promised membership to states in the region, yet the process has stagnated. Serbia, Montenegro, Albania, and North Macedonia remain locked in protracted negotiations, while Bosnia and Herzegovina and authorities in Priština face even more distant prospects. The EPC offers them an alternative platform for engagement, one that acknowledges their European identity without resolving the political disputes that block their accession. As Kmezić and

Bieber (2017) argue, the EU's preference for stabilitocracy in the region has created a paradox in which authoritarian leaders are tolerated for the sake of order. The EPC continues this pattern by providing visibility without conditionality, thereby entrenching the *status quo* rather than transforming it.

By leaving the boundaries of membership undefined, the EU preserves flexibility in its engagement while avoiding the costs of enlargement. The ambiguity is not accidental; it is a deliberate strategy to balance competing imperatives. On one hand, the Union must project unity and support for its neighbors in the face of Russian aggression. On the other, it cannot afford to expand while grappling with its own crises of sovereignty, migration, and democratic legitimacy. The EPC reconciles these imperatives by providing a symbolic space of inclusion that institutionalizes delay.

The holding bay metaphor also captures the performative dimension of the EPC, having in mind that its summits function as stages on which European leaders can enact unity, solidarity, and common purpose. The Prague summit of October 2022 and subsequent meetings in Moldova and Spain featured high-profile photographs, joint press conferences, and declarations of shared values. Yet the absence of binding communiqués or concrete commitments emphasizes the gap between performance and policy (Potemkina 2022). The EPC is thus less an institution of governance than a theater of politics, designed to reassure both internal and external audiences without altering the fundamentals of EU enlargement. For candidate countries, however, prolonged liminality risks producing disillusionment and resentment. Serbia, for example, has oscillated between rhetorical commitment to the EU and deepening ties with Russia and China, exploiting the ambiguity of its status to pursue a "Four Pillar" foreign policy (Mitrović 2025). The EPC provides Vučić with opportunities for visibility and engagement without requiring democratic reforms, reinforcing the stabilitocratic bargain. For Ukraine, the stakes are even higher: while EPC participation signals European solidarity, the absence of a credible accession pathway risks undermining the morale of a country that has framed its struggle as one for European identity (Deyermond 2022). For the EU itself, the holding bay strategy may provide short-term stability but risks long-term credibility. Enlargement has historically been one of the Union's most effective tools of transformation, incentivizing democratic reform and institutional convergence in Central and Eastern Europe. If the EPC replaces enlargement with symbolic inclusion, the EU risks eroding its most powerful foreign policy instrument. As Karjalainen (2023) warns, enlargement fatigue combined with geopolitical evasion may reduce the EU to a reactive actor, incapable of shaping its neighborhood in a sustainable way.

In this light, the EPC must be understood not as a bridge to membership but as a container of unresolved contradictions. It manages enlargement pressure without resolving it, provides visibility without substance, and stabilizes without transforming, effectively achieving nothing. Its function as a holding bay reflects the Union's deeper crisis: unable to reconcile its normative claims with its political realities, the EU institutionalizes delay under the guise of inclusion.

Case Study and the Myth of Conditionality

Serbia provides the arguably most salient example of how the European Political Community functions as a mechanism of strategic evasion, sustaining engagement without demanding substantive democratic reform. For over a decade, Serbia has occupied a paradoxical position in which it was formally committed to European integration, yet governed by increasingly authoritarian leadership under President Vučić in a stunted democracy (Vučković and Radeljić 2024). This paradox illustrates the collapse of the EU's once vaunted conditionality, the principle that accession depends on demonstrable progress in meeting democratic and rule-of-law standards. The EPC, by incorporating Serbia into high-level continental dialogues without binding commitments, further institutionalizes this paradox, reinforcing stabilitocracy rather than transformation. Vučić's consolidation of power since 2012 has been well-documented. International indices such as Freedom House and V-Dem consistently classify Serbia as a "hybrid regime" rather than a consolidated democracy (Nakai 2023). Electoral processes are marred by irregularities, media pluralism has been eroded through government capture of broadcasters and print outlets, and civil society faces increasing constraints. The opposition remains fragmented and subject to intimidation, while the ruling Serbian Progressive Party (SNS) dominates both parliament and state institutions. This authoritarian drift has been accompanied by populist rhetoric portraying Vučić as the guarantor of stability, a discourse that resonates with segments of the electorate while silencing dissent (Jovanović 2018; Rekić 2022). Despite these developments, Serbia continues to receive strong rhetorical and financial support from Brussels. The European Commission's progress reports frequently acknowledge democratic deficiencies but frame them as challenges to be addressed incrementally, rather than as disqualifying breaches of accession criteria. High-level visits from Commission presidents and European Council leaders reinforce the narrative of Serbia as a central partner in the Western

Balkans, while billions of euros in pre-accession assistance flow into infrastructure, governance, and civil society projects.

The paradox is stark: Serbia advances rhetorically in the accession process while regressing in democratic consolidation. Milenković and Milenković (2013, 191) further opined on the paradox already in 2013 – before Vučić completely took over – telling us that prior to full consolidation of power, Serbia was even additionally conditioned: “Serbia is in a paradoxical situation we refer to as democratic deadlock – it is in need of consolidated democracy in order to achieve political stability and stable government capable to implement EU reforms, while the instability itself is a result of additional criteria for EU accession (and reactions to it)”. The paradox is, thus, even stronger if a blind eye is turned by the EU *after* the autocratic consolidation has had taken place. Serbia, thus, epitomizes the logic of stabilitocracy. Vučić presents himself as the indispensable broker of stability in a volatile region, balancing relations with Kosovo, managing nationalist pressures domestically, and rhetorically affirming a European trajectory even as he deepens ties with Russia and China. For EU elites, Vučić’s stabilitocracy is preferable to the risks of regime change or democratic upheaval, especially in a context where enlargement fatigue diminishes the appetite for genuine accession.

The EPC amplifies this stabilitocratic bargain. By granting Serbia a seat alongside EU members and non-members in high-profile summits, the EPC provides Vučić with symbolic legitimacy without requiring compliance with democratic standards. Participation in EPC meetings allows Serbian leaders to project European belonging to domestic audiences while avoiding the burdens of accession negotiations. For the EU, the EPC provides a forum to engage Serbia on issues of energy, migration, and security, all while deferring the contentious question of whether and when Serbia might actually join the Union. This arrangement institutionalizes conditionality in name but empties it of substance. The myth of conditionality is further reinforced by the EU’s selective tolerance of Serbia’s foreign policy. While candidate countries are formally required to align their foreign policy with the EU’s Common Foreign and Security Policy (CFSP), Serbia has repeatedly diverged, particularly in its reluctance to impose sanctions on Russia following the invasion of Ukraine (Belloni 2024). Yet these divergences have not disqualified Serbia from EPC participation, nor have they significantly altered the EU’s engagement strategy. The discrepancy reveals a broader pattern: while conditionality is rigorously applied to some states (Hungary and Poland internally), it is softened or ignored when geopolitical considerations dictate otherwise.

By rewarding Belgrade with visibility and legitimacy despite authoritarian practices, the EU inadvertently strengthens the very regime it ostensibly seeks to reform. Opposition parties and civil society actors frequently accuse Brussels of enabling autocracy by privileging stability over democracy. This perception undermines the EU's normative appeal in Serbia, casting enlargement not as a transformative process but as an elite bargain between Brussels and Belgrade. The EPC, with its non-binding, performative character, exacerbates this perception by symbolizing inclusion without democratization. From a theoretical perspective, Serbia demonstrates the intersection of liminality and stabilitocracy. The country exists in a permanent state of "inbetweenness", being neither fully inside the Union nor entirely outside it, while its authoritarian regime is tolerated for the sake of regional stability. The EPC codifies this liminality by offering a space of engagement that requires no resolution of contradictions. In doing so, it undermines the credibility of conditionality as the cornerstone of enlargement and reveals the EPC's function as a tool of strategic evasion.

The Serbian case thus crystallizes the broader argument of this article. The EPC is a holding bay instead of being an accession accelerator, a forum in which unwelcome questions of democracy, sovereignty, culture, and identity can be deferred. By tolerating Vučić's authoritarianism and granting Serbia symbolic inclusion, the EPC exemplifies the Union's shift from transformative enlargement to performative stabilization. The myth of conditionality remains rhetorically intact, but in practice it has been hollowed out, replaced by a logic of geopolitical expediency.

Conclusion – EPC as a Mirror of EU Strategic Paralysis

The European Political Community emerged at a moment of extraordinary geopolitical pressure, when Russia's invasion of Ukraine demanded that the European Union reaffirm its leadership role in continental security. Presented by President Emmanuel Macron as a bold innovation, the EPC was hailed in some quarters as an instrument capable of accelerating enlargement and bridging the gap between the Union and its neighborhood. Be that as it may, the analysis developed in this article demonstrates that the EPC functions less as a transformative initiative than as a mechanism of strategic evasion. It is not an accession accelerator, but a holding bay, a space in which candidate countries are symbolically included while their actual membership is indefinitely deferred.

Several key findings substantiate this argument. First, the EPC's institutional design is deliberately vague. It lacks legal obligations, produces no binding

communiqués, and duplicates functions already performed by existing organizations such as the Council of Europe and the OSCE. This vagueness is strategic instead of accidental, allowing European leaders to project unity without resolving the contentious questions that enlargement entails (Potemkina 2022). The EPC institutionalizes ambiguity, providing visibility without substance and solidarity without commitment. Second, the Union's internal contradictions (exemplified by the divergent treatment of Hungary, Poland, and Serbia) undermine its normative credibility. While member states that resist supranational authority are disciplined through infringement procedures and financial sanctions, candidate states that dismantle democratic institutions are tolerated for the sake of stability. Despite authoritarian practices and foreign policy divergence, Serbia remains engaged through both accession talks and EPC participation. This selective enforcement reveals that conditionality has become more myth than reality, subordinated to geopolitical expediency (Bieber 2018; Nakai 2023). Third, the Union's cultural and identity crises further complicate the enlargement agenda. The unresolved tensions over migration and pluralism expose deep fractures within the EU itself. Candidate countries are not oblivious to these contradictions; indeed, they interpret them as evidence that the EU lacks both coherence and legitimacy in imposing conditions on others (Krastev and Holmes 2019). The EPC offers a convenient outlet for managing these tensions, shifting them into a symbolic forum where they need not be confronted directly. Fourth, the Serbian case demonstrates how the EPC entrenches stabilitocracy rather than incentivizing democratization. Belgrade is rewarded with visibility and legitimacy without meaningful conditionality, a dynamic that exemplifies the EPC's function as a stabilizing, rather than transformative, mechanism. The EPC thus mirrors the EU's broader trajectory: from a union that once wielded enlargement as a powerful tool of democratization to one that now employs inclusion as performance, not policy.

Taken together, these findings suggest that the EPC is best understood as a mirror of the EU's strategic paralysis. The Union faces competing imperatives: to project unity in the face of geopolitical threats, to preserve its internal cohesion despite democratic backsliding and cultural division, and to sustain the enlargement narrative without committing to actual expansion. The EPC reconciles these imperatives through ambiguity. It allows the EU to appear inclusive and geopolitically engaged while deferring the hard choices that enlargement entails. This strategy may offer short-term advantages, but it carries long-term risks. For candidate countries, perpetual liminality breeds frustration and disillusionment, encouraging hedging behaviors that undermine European alignment. For the EU, replacing enlargement with symbolic inclusion risks

eroding its most effective foreign policy instrument and diminishing its normative power. The Union's credibility depends not on its ability to convene symbolic summits but on its willingness to reconcile internal contradictions and enforce conditionality consistently. Unless it does so, the EPC will be remembered not as a stepping stone to integration but as an institutional monument to evasion.

The EPC thus reveals both the resilience and the fragility of the European project. It demonstrates the Union's capacity to adapt symbolically to crises, but it also underscores the limits of symbolic politics in the absence of substantive reform. The EU's future as a geopolitical actor will depend on whether it can move beyond evasion to confront its internal crises of democracy, sovereignty, and identity. Until then, the EPC will remain less a bridge to membership than a mirror of the Union's unresolved contradictions: a holding bay for the unwelcome, a performance of unity in an age of fragmentation.²

²The views expressed are those of the author.

Европска политичка заједница и политика проширења ЕУ: стратешко избегавање, унутрашње кризе и случај Србије

Срђан М. ЈОВАНОВИЋ³

Апстракт: Овај чланак разматра Европску политичку заједницу (ЕПЗ) као механизам стратешког избегавања у политици проширења Европске уније (ЕУ). Покренута 2022. године као одговор на руску инвазију на Украјину, ЕПЗ је представљена као форум за продубљивање сарадње између држава чланица ЕУ и држава ван Уније, при чему су поједини коментатори сугерисали да би могла убрзати приступање. Овај чланак нуди другачију интерпретацију: да ЕПЗ функционише као „чекаоница“, осмишљена да управља геополитичким притиском док одлаже суштинске обавезе у погледу проширења. Ослањајући се на концепте стратешке двосмислености и стабилности, чланак смешта ЕПЗ у шири контекст кризе кохерентности ЕУ. Показује како су унутрашње противречности (од демократског назадовања у Мађарској и Пољској до селективног толерисања ауторитаризма у Србији) подривале кредибилитет услова у процесу проширења. ЕПЗ институционализује ову стратегију избегавања: пружајући видљивост без правних обавеза, она омогућава ЕУ да делује инклузивно док одлаже спорне расправе. Најјасније се ова динамика види у случају Србије, чије власти имају користи од учешћа у ЕПЗ и ангажмана ЕУ упркос ауторитарним праксама, чиме се стабилност јача уместо да се подстакну реформе. Чланак закључује да ЕПЗ одражава стратешку парализу ЕУ: она је мање мост ка интеграцији, а више огледало нерешених унутрашњих противречности, нудећи краткорочну стабилност на рачун дугорочне кредибилности.

Кључне речи: Европска политичка заједница, процес приступања Европској унији, демократско назадовање, стабилност, стратешка двосмисленост.

³ Ванредни професор, Факултет за историју, Универзитет Нанкаи, НР Кина. Е-пошта: smjovanovic@nankai.edu.cn , ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2612-4733>.

Увод

Стварање Европске политичке заједнице 2022. године мора да се разматра у контексту руске инвазије на Украјину, која је темељно пореметила безбедносни поредак Европе (и шире – стручњаци попут Тома Касијера (Tom Casier 2023) иду чак дотле да кажу да је руски напад био „рат који је све променио“). Изненадно признавање Украјине и Молдавије као држава кандидата у јуну 2022. године, био је како симболичан гест солидарности, тако и геополитичка нужност, конципирана као наговештај да Европска унија остаје посвећена стабилности континента (Crombois 2023).

У оваквој клими, француски председник Емануел Макрон предложио је ЕПЗ као флексибилан оквир који ће под једним кровом да окупи европске државе које јесу и државе које нису чланице ЕУ (Stanicek 2022). Ова иницијатива понудила је добру основу за дијалог о читавом низу несугласица, као и за изградњу нове „политичке заједнице“ која би могла да стабилизује континент у одсуству непосредног проширења. Иако је ЕПЗ од тада сазвао неколико самита који су окупили учеснике на високом нивоу, његова дубља политичка улога остаје спорна. Неки коментатори га сматрају „акцелератором“ проширења, предворјем које одржава замах док ЕУ не буде спремна за проширење у институционалном смислу, иако је поента „проширења уједно и изградња државе – процес у којем земље кандидати усвајају правне тековине ЕУ, стварају или јачају државне институције које су неопходне у том процесу и спроводе реформе које унапређују услове за демократско управљање и конкурентну тржишну економију“ (Karjalainen 2023, 638).

Други коментатори сугеришу да је у питању репродуковање вишегодишњег обрасца у спољним односима ЕУ: стварање нових институционалних формата који, уместо да решавају, одлажу питање приступања, будући да се „Европска политичка заједница заснива на много лабавијим механизмима координације него ЕУ“ (Anghel i Dzankic 2023, 496). Теона Гјуашвили једноставно наводи да „таковм формату и даље недостаје јасан смисао сврхе“ (Giushvili 2023, 2), док Мајер и др. тврде да је „постигнут незнатан напредак у дефинисању концепта ЕПЗ, који ризикује да постане форум лидера који ће се састајати једном или два пута годишње, попут билатералних самита ЕУ-Африка или састанака Азије и Европе, али неће дефинисати своју политику на смислен начин“ (Mayer et al. 2022, 2). На сличан и нешто сажетији начин, Луиђи Лонардо тврди да „ЕПЗ настоји да нађе образложење за инклузивност/ексклузивност у стварању геополитичког блока широм континента, уз истовремено образложење

интеграције, при чему се неким земљама нуди нешто више од Европске политике суседства, али мање од чланства у ЕУ“ (Lonardo 2023, 755).

Овај чланак развија потоњи аргумент путем концептуализације ЕПЗ као механизма за стратешко избегавање. Иако је далеко од улоге акцелератора приступања, ЕПЗ омогућава ЕУ да руководи очекивањима земаља кандидата, уз истовремено избегавање чврстог обавезивања. Ова теза се надовезује на раније анализе „образаца status quo“ или „образаца мировања и чекања“ („holding pattern“) у спољном управљању ЕУ, у којима нова институционална решења служе стабилизацији периферије Уније без давања пуноправног чланства (Schneckener i Schäffer 2023). Неформалност ЕПЗ, недостатак обавеза у смислу правних тековина и одсуство правног ауторитета, откривају намерну стратегију – ЕПЗ је осмишљена тако да делује инклузивно, апсорбује геополитички притисак након инвазије на Украјину, али да институционализује одлагање, уместо да убрза приступање. Потреба за овом врстом избегавања произилази из растућих противречности унутар саме ЕУ. Замор од проширења подстакнут је оштрим политичким споровима унутар држава чланица, као и питањем институционалних капацитета. Криза владавине права у Мађарској и Пољској илуструју начин на који су сукоби око суверенитета у погледу миграција, независности правосуђа и националног идентитета, довели до ерозије нормативног консензуса Уније. Владе обе земље кажњене су финансијским санкцијама и прекршајним поступцима, док с друге стране, иста та Унија и даље толерише ауторитарне тенденције у Србији, где се власт консолидује путем заузимања медија и изборне манипулације, док истовремено одржава срдчане односе са Бриселом. Селективно спровођење демократских норми од стране ЕУ (кажњавање интерних неслагања, док се истовремено додворава екстерним аутократима), открива кризу легитимитета која директно поткопава кредибилитет услова за проширења.

Ове контрадикције нису ограничене само на спорове у вези са владавином права. Управљање миграцијама од стране ЕУ и њен недостатак воље да се позабави порастом политичког ислама, продубили су друштвене и политичке поделе широм Европе (Damos 2016). Ова динамика слаби унутрашњу кохезију Уније и ограничава њена обећања према земљама изван њених оквира: с којим кредибилитетом ЕУ може да захтева реформе од земаља кандидата, када је њен сопствени унутрашњи политички консензус нарушен? У светлу наведеног, ЕПЗ пружа излаз. Премештањем свог ангажовања са земљама кандидатима на форум ван институционалног оквира Уније, ствара се привид импулса у смислу проширења, док се ЕУ изолује од контрадикција које би нови талас приступања само погоршао.

У методолошком смислу, овај чланак се ослања на концепте стратешке двосмислености и лиминалности, при чему оба бацају светло на начине на који институције могу да управљају неизвесношћу уз одржавање прелазних стања између инклузије и искључивања. Студија случаја Србије додатно илуструје како ЕПЗ функционише као структура задржавања: овде износимо тезу да је омогућено симболично укључивање у европску политику без сувисле демократске условљености, што представља динамику која илуструје улогу ЕПЗ као алата за стратешко избегавање. Смештајући ЕПЗ у контекст шире кризе ЕУ интеграција, овај чланак настоји да покаже да је ова иницијатива мање пут ка проширењу, а више огледало нерешених противречности унутар саме Уније.

Противречности ЕУ – од вредности до селективног спровођења закона

Самопроглашени идентитет Европске уније као „заједнице вредности“, све више бива нарушен њеним недоследним одговорима на демократско назадовање међу њеним чланицама и државама кандидатима. Ова тензија не лежи само у присуству различитих система односно уређења унутар Уније, већ и у неједнакој спремности ЕУ да се бави овим кризама у зависности од тога када јој то одговара у политичком смислу. Тако, док се државе чланице попут Мађарске и Пољске подвргавају интензивној контроли, прекршајним поступцима и финансијским казнама, на државе кандидате попут Србије гледа се благонаклоно упркос учвршћивању ауторитарне власти. Ове противречности откривају у којој мери је условљеност проширења постала празна, чиме се поткопава кредибилитет ЕУ, како на унутрашњем, тако на спољном нивоу.

Случајеви Мађарске и Пољске често се наводе као парадигма назадовања демократије у Европи. Од 2010. године, влада партије Fidesz Виктора Орбана, систематски је слабила независност судства, ограничавала слободу медија и концентрисала извршну власт. Ови процеси нису ни случајни ни привремени – они представљају оно што стручњаци описују као намерну „де-демократизацију“ (Sitter i Bakke 2019). Пољска је под владом странке Закон и правда (PiS) следила паралелну путању након 2015. године, посебно кроз реформе које су судство потчиниле извршној власти. Европска комисија је одговорила покретањем поступака за кршење прописа и активирањем

поступака по члану 7, док је Европски суд правде изрицао Варшави дневне казне због непоштовања пресуда о независности судства.

ЕУ је такође почела да користи и нови механизам условљавања владавином права, тако што ускраћује приступ средствима у оквиру Вишегодишњег финансијског оквира када се прекрше стандарди управљања. На пример, Комисија је 2022. године предложила суспензију средстава у износу од 7,5 милијарди евра из кохезионих фондова за Мађарску, због корупције и забринутости у вези са владавином права (Akgül Durakçay 2023). Ове мере наглашавају способност Уније да изврши финансијски притисак на непослушне владе, док истовремено откривају политичке ризике њихове примене. Стручњаци примећују да је ЕУ заглављена између две опасности: са једне стране, неактивност поткопава њен кредибилитет као нормативне силе, док с друге стране прекомерна присила носи ризик да изазове даље реакције и продуби евроскептицизам (Nakai 2023). Иако Европска унија све више користи свој интерни механизам условљавања владавином права (као што је ускраћивање кохезионих фондова Мађарској због сталне забринутости у вези са управљањем и корупцијом), она није успела да примени исту такву строгост споља, посебно у свом приступу према Србији. Суспензија средстава од 7,5 милијарди евра Мађарској 2022. године показала је све већу спремност ЕУ да изврши финансијски притисак како би одржала демократске стандарде унутар својих граница. С друге стране, Србија, упркос системском ауторитарном заокрету под председником Вучићем (укључујући заузимање медија, манипулацију изборима и ограничавање независности судства), наставља да ужива симболично укључивање у европске структуре без суочавања са једнаким санкцијама. Случај Србије илуструје оно што стручњаци описују као „дилему између стабилности и демократизације“ ЕУ: давање приоритета регионалној стабилности и безбедносној сарадњи у односу на истинске демократске реформе (Ковачевић 2018). Посебно је Европска политичка заједница институционализовала ово стратешко избегавање нудећи Србији платформу за ангажовање на високом нивоу без икаквих правних или нормативних обавеза. За разлику од унутрашњих механизма који условљавају финансирање поштовањем демократских принципа, ЕПЗ нема важеће критеријуме, што омогућава Србији да има користи од видљивости ЕУ док крши основне услове за приступање. Овај двоструки стандард не само да поткопава кредибилитет условљавања од стране ЕУ, већ и подстиче нелибералне праксе, чиме земљама кандидатима даје сигнал да је поштовање демократских норми секундарно у односу на геополитичку корисност.

Насупрот томе, ангажман ЕУ са Србијом приказује инструментализацију политике проширења за стратешке циљеве. Од доласка на власт 2012. године Српске напредне странке, прогресивно су еродирани демократске институције кроз изборне манипулације, заузимање медија, укоренење непотизам и репресију цивилног друштва (Dragojlov 2024; Petrović 2024). Међународни показатељи доследно класификују Србију као хибридни режим, а не као функционалну демократију (Popović i Maksimović 2024; Dragičević-Šešić i Stefanović 2025). Ипак, Србија за ЕУ остаје главни саговорник на Западном Балкану, примајући милијарде из средстава претприступне помоћи и посете европских лидера на високом нивоу. Упркос поновљеним упозорењима Европског парламента о ауторитарним праксама, годишњи извештаји Европске комисије о напретку често усвајају помирљиве тонове, уз наглашавање улоге Србије у регионалној стабилности у односу на њене демократске недостатке, при чему се наводи да је „Србија започела важне уставне реформе у циљу снажења независности и непристрасности правосуђа“, као и да је „владавина права један од кључних приоритета у преговорима о приступању и стога деполитизација правосуђа и јачање његове независности морају да остану кључни циљеви“, где је Србија чак похваљена због „судова и њихових ‘континуираних напора да смање број старих предмета и ускладе судску праксу’“ (СЕРЕЈ 2020).

Оваква селективна примена разоткрива ослањање ЕУ на стабилност као водећи принцип. Случај Србије открива склоност ка „стабилнократији“, што је термин који се све више користи за описивање режима које Брисел толерише јер одржавају регионални поредак, док реторички потврђују европске интеграције (Bieber 2018). Овде противречност лежи у истовременом кажњавању држава чланица које се, попут Мађарске и Пољске, опиру наднационалном ауторитету, уз истовремену попустљивост према државама кандидатима које демантирају демократске институције док се заветују на лојалност европском пројекту. Условљавање проширења, које је некада сматрано најефикаснијим инструментом спољне политике Уније (Barnes i Randerson 2006; Dobbels 2009), овиме је постала испразна и сведена на геополитички адут, уместо на кредибилан механизам демократизације.

Шире последице ових противречности су двоструке. Прво, оне слабе нормативни ауторитет ЕУ у њеном суседству. Земље кандидати примећују да Унија неравномерно примењује условљеност, што поткопава подстицаје за истинске реформе. Ако Србија може да напредује у преговорима док демантира своје демократске институције, онда се у питање доводи

трансформативна моћ условљавања. Друго, овакве недоследности продубљују пукотине унутар саме Уније. Мађарска и Пољска су итекако свесне ових двоструких стандарда, који се користе као доказ да су интервенције од стране ЕУ политички мотивисане, а не принципијелне; чак се долази до „Најновијег двоструког стандарда ЕУ против Мађарске“ (Portella 2022) и тврдњи да „обарају рекорде лицемерја (...) и користе двоструке стандарде“ (Csehi i Zgut 2021, 10). Ово појачава домаће наративе о Бриселу као нелегитимном спољном актеру који вредности намеће селективно. Противречности се протежу и даље од демократског назадовања, преливајући се и на културну и идентитетску политику. Миграциона криза Уније је од 2015. године обелоданила дубоке поделе у вези са овим питањима у европским друштвима. Владе у Централној и Источној Европи су се опирале квотама за релокацију, наводећи забринутости за суверенитет и безбедност (Czyż 2017), док су се западноевропске државе бориле да уравнотеже интеграцију са растућим друштвеним тензијама (Farahat i Markard 2016).

Овакав развој догађаја заједно илуструје кризу кохерентности ЕУ. Званични дискурс Уније представља проширење као процес заснован на демократским вредностима и условљености у погледу владавине права. Међутим, њихово спровођење у пракси је недоследно, обликовано политичком сврсисходношћу и геополитичким прорачунима. Мађарска и Пољска су унутар Уније дисциплиноване због непокорности (Rankin 2024), док се Србији попушта упркос ауторитаризму, а спорно питање миграција решава се реторичким отклоном, уместо суштинским ангажовањем. Овакво селективно спровођење нарушава кредибилитет ЕУ као нормативног актера и поузданог партнера за земље кандидате.

ЕПЗ се из наведених разлога мора тумачити у овом контексту. Стварањем новог форума који искључује обавезујуће правне обавезе, Унија ефикасно премешта свој ангажман са суседима у простор који је изолован од противречности њеног унутрашњег управљања. ЕПЗ омогућава европским лидерима да пројектују јединство и инклузију без суочавања са двоструким стандардима који поткопавају политику проширења. Противречности Уније између вредности и моћи, реторике и праксе, нису решене, већ померене. У том смислу, ЕПЗ постаје средство не само стратешког избегавања, већ и стратешког прикривања, позорница на којој Унија може да оствари кохерентност, док су њени темељи напукли.

Институционални концепт ЕПЗ – неодређеност као стратегија

Институционални концепт Европске политичке заједнице (или његов недостатак) одражава како њену иновативност, тако и њена ограничења (посебно ово последње). За разлику од успостављених механизма Европске уније који су утемељени у уговорима, обавезама према правним тековинама ЕУ и правно обавезујућим одредбама, Емануел Макрон је експлицитно поставио оквире ЕПЗ као *флексибилног* форума без правног ауторитета; Ђеранић Перишић (Ćeranić Perišić 2022, 505) је написала како је „ова заједница заправо замишљена као платформа која може да комбинује политички дијалог са спровођењем политика на брз и флексибилан начин“ (видети и: Petrović i Veselica 2024). У говору пред Европским парламентом 9. маја 2022. године, Макрон је описао ЕПЗ као „допунски инструмент“, структуру осмишљену да употпуни, а не да замени приступање и која је уједно намењена томе да обезбеди непосредно политичко ангажовање за земље које реално не би могле да се придруже Унији у кратком року (Vargulescu 2022). Нагласак на комплементарности, а не на директном институционалном преклапању, показује стратешку двосмисленост која је у основи овог пројекта: он признаје тежње ка проширењу, док пажљиво избегава институционалне обавезе које би обавезале ЕУ.

Неодређеност институционалног концепта ЕПЗ је конститутивне природе. Стручњаци су одавно приметили да ЕУ у тренуцима кризе често генерише нове оквире који обећавају симболичку инклузију, док избегавају терет правне интеграције. Као што Потемкина (Potemkina 2022) примећује, инаугурални самит ЕПЗ који је одржан у Прагу октобра 2022. године, није произвео заједничку декларацију, што одражава неспремност његових 44 учесника да се обавезу чак и на минимални консензусни документ. Уместо тога, самит је у фокус ставио енергетску безбедност, кључну инфраструктуру и одбрану сајбер простора у широким, необавезујућим терминима. Ово одсуство опипљивих резултата илуструје логику ЕПЗ, чинећи је ареном за представе, а не за политику, арену у којој европски лидери могу да пројектују јединство без суочавања са противречностима у погледу приступања.

Ову двосмисленост додатно појачава однос ЕПЗ са постојећим организацијама. Посматрачи су указали на преклапање са Саветом Европе, Организацијом за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) и НАТО (Tulun 2022). ЕПЗ дуплира улоге ових организација без пружања додатних

појашњења о њеној вредности. Према начину на који је осмишљена, ЕПЗ није економска заједница, нити правна структура; то је политички форум чији је идентитет, тврдимо, намерно остављен као недефинисан. Макроново позивање на „нови простор за политичку и безбедносну сарадњу“ потврђује ову неодређеност. Таква непрецизност има своју политичку сврху: она омогућава ЕПЗ да окупи разнолик низ учесника (укључујући Уједињено Краљевство, Турску и Азербејџан), уз избегавање нормативне и правне условљености која би довела до пукотина у погледу консензуса. Званични документ Европског парламента „На први поглед“ додатно открива пролазну природу ЕПЗ: „ЕПЗ има за циљ да ступи ‘изван проширења’ и да усмерава политички дијалог уз координацију, углавном о безбедносним питањима, са земљама сличних позиција и схватања, те онима које имају амбицију да се придруже ЕУ и онима које то немају. ЕПЗ се може посматрати у светлу амбиције за стварање ‘геополитичке Комисију’ која ‘стабилизује своје суседство, убрзава проширење и заступа мултилатерализам’“ (Stanicek 2022), користећи нејасне и недефинисане фразе („изван проширења“, „усмеравати политички дијалог“, „стабилизovati суседство“, „заступати мултилатерализам“) без опипљивих акционих планова.

Из перспективе међународних односа, ова неодређеност може теоријски да се посматра кроз призму стратешке двосмислености. У политици савеза, државе често одржавају двосмислене обавезе како би одржале флексибилност и одвратиле противнике, без обавезивања конкретним обавезама (Niou i Zeigler 2024; Wang 2025). Ако је применимо на ЕПЗ, двосмисленост омогућава ЕУ да сигнализира геополитичку инклузију државама кандидатима попут Украјине, Молдавије и земаља Западног Балкана, док истовремено одлаже плаћање цене за пуну интеграцију; како су Бах и др. приметили у чланку о политичкој двосмислености, „недостатак јасноће у комуникацији може да користи њеном говорнику“ (Bach et al. 2025, 96). Гуселетов (Guseletov 2023) наглашава ову динамику истичући привлачност ЕПЗ за државе које нису чланице ЕУ, попут Уједињеног Краљевства које је на самиту у Прагу настојало да поново успостави везе са Европом након Брегзита. Отворени формат ЕПЗ дозвољава такво учешће без поновног отварања дебате о реформи споразума или институционалној архитектури.

Ипак, двосмисленост сама по себи носи одређене ризике. Без институционалне јасноће, ЕПЗ може да се претвори у место сувишних и симболичних декларација, чиме се поткопава, а не јача кредибилитет политике проширења ЕУ. Како Толстов (Tolstov 2023) тврди, француска

иницијатива се уклапа у шири образац у којем је Париз унапредио грандиозне континенталне пројекте (Европска иницијатива за интервенцију, Европска конфедерација, а сада ЕПЗ) који обећавају стратешку дубину, а често служе као замена за одлучне институционалне реформе. У том погледу, ЕПЗ наставља француску традицију промоције међувладиног дијалога као тампон-зоне у односу на импулсе Брисела у погледу уједињења. Одсуство обавезујућих одредби осигурава да државе чланице задрже суверенитет у односу на ангажовање, док иста та карактеристика чини мало вероватним да ће ЕПЗ обезбедити трансформативни пут ка чланству који земље кандидати очекују. Стога, институционални концепт ЕПЗ карактерише прорачуната неодређеност. Недостатак правног ауторитета, преклапање са постојећим институцијама и њен реторички нагласак на комплементарности, а не на приступању, заједно указују на то да се ЕПЗ боље разуме као алат стратешког избегавања. Она пружа форум на којем европски лидери могу да сигнализирају солидарност након рата у Украјини, док истовремено одлажу спорне дебате које проширење неизбежно изазива. Оваква стратешка двосмисленост добро служи елитама ЕУ на краћи рок, али покреће фундаментална питања о кредибилитету обећања ЕУ о чланству својим суседима.

Миграције и границе плурализма ЕУ

Политика проширења Европске уније не може да се одвоји од ширих друштвених изазова са којима се Унија суочава, од којих су најзначајнији они који су повезани са миграцијама, интеграцијом и улогом (политичког) ислама у јавном животу Европе. Од избегличке кризе 2015. године, питања идентитета, безбедности и мултикултурализма заузимају централно место како у домаћој, тако и у политици на нивоу ЕУ (Trisonia et al. 2024; Yanseen et al. 2025). Док званични дискурс често представља миграцију као прилику за разноликост и отпорност, све већи број научних радова и јавних коментара подвлачи сталну неспособност Уније да реши тензије између идеала плурализма и реалности културне интеграције (Geddes i Scholten 2021). Иако „постоји много примера који указују на позитивну заступљеност имиграната... још увек има превише оних који су негативни и који изједначавају миграцију са тероризмом, незапосленошћу, нередима и актима насиља“ (Giordano and Piga 2020, 152), што указује на недостатак консензуса. Ануче Фарахат (Anuscheh Farahat 2024, 1), у излагању о ЕПЗ, тврди да је управо имиграција кључни проблем, „као изузетан и

проблематичан феномен [који] подстиче јавну забринутост и чини да одвраћање и оштро поступање изгледају као једини ефикасни политички приступи управљању глобалним миграцијама“. ЕПЗ, дакле, као намерно неодређена политичка платформа, нуди ЕУ погодно средство за избегавање ових нерешених спорова њиховом екстернализацијом у шири, необавезујући оквир континенталног дијалога.

Миграциона криза открила је дубоку асиметрију у способности ЕУ да примени начело солидарности. Квоте за релокацију које је Европска комисија увела 2015. године, наишле су на жесток отпор држава Централне и Источне Европе, посебно Мађарске и Пољске, које су квоте представиле као нелегитимно наметање које задире у национални суверенитет (Trauner 2016), док је мигрантска криза на грчко-турској граници 2020. године чак довела до сазивања Савета за спољне послове (FAC), пошто је у питање доведена заједничка изјава ЕУ и Турске из 2016. године о решавању миграционих изазова (Bandov 2020, 189). Накнадни поступци и пресуде Европског суда правде против наведених влада, подцртали су институционални ауторитет ЕУ, али нису много учинили да реше основни сукоб. Јавно мњење у многим државама чланицама, посебно у Централној Европи, остаје скептично према способности Уније да управља великим миграцијама без дестабилизације друштвене кохезије (Krastev i Holmes 2019). Законско спровођење квота можда је потврдило законе ЕУ, али је појачало перцепцију да Брисел није реаговао на забринутост грађана и да је одбацио културалне страхове.

Како примећује Јопке (Joppke 2019), европски нормативни пројекат плурализма постао је још крхкији пред друштвеним реалностима које доводе у питање компатибилност одређених верских пракси са либерално-демократским нормама. Уместо да се директно бави овим дилемама, дискурс ЕУ често патологизује неслагање, свдећи противљење миграцији и исламизацији на ксенофобичне или нелибералне импулсе. Како наводи Пол Маршал (Paul Marshall 2008), тадашњи виши сарадник Центра за верске слободе, „званичници ЕУ су такође празнословили“ о овој теми. Говорећи детаљније, он открива запањујући проблем (који је и дугогодишњи, написан пре 13 година, док се ситуација у међувремену у знатној мери погоршала), наводећи да су „европске земље такође одрицале своје грађане или вршиле репресију над њима на основу разлога као што је ‘врећање ислама’“, наводећи „случај Салмана Руждија... који је третиран као херој када је ајатолах Хомеини позвао на његово убиство након објављивања „Сатанских стихова“, али се сада третира као нека врста срамоте“, при чему се дотакао и „Флеминга Роуза (уредника културне

рубрике у новинама Јиландс-Постен који је наручио карикатуре из 2005. године), а којем су сада потребни телохранитељи и који је кажњен у родној Данској“, као и случај „Ајан Хирси Али, која је побегла из Сомалије и постала посланица у парламенту Холандије и гласна критичарка радикалног ислама, а која је морала да напусти Холандију из безбедносних разлога, док је холандска влада јасно ставила до знања да не жели да се она врати“ (Marshall 2008).

Поврх тога, границе прокламованог плурализма ЕУ постају посебно јасне када се разматра проширење. Државе кандидати на Западном Балкану и у Источној Европи итекако су свесне културних подела унутар Уније. Лидери у Србији, на пример, често истичу унутрашњу нејединственост ЕУ око миграција као доказ да Бриселу недостају и кохерентност и легитимитет у наметању услова другима. Слично томе, популистички актери широм региона не представљају проширење као улазак у заједницу вредности, већ као потчињавање наднационалном ауторитету који је и сам дубоко подељен око питања идентитета и интеграције (Kmezić i Bieber 2017). Ова перцепција поткопава утицај ЕУ: када сама Унија не може да управља сопственим миграционим споровима, тада њени захтеви да државе кандидати усвоје свеобухватне политике интеграције звуче испразно.

Стога, ЕПЗ на погодан начин пружа излаз за управљање овим противречностима, тако што их пребацује на ширу сцену европског континента. Будући да ЕПЗ није правно обавезујућа и не намеће обавезе, она омогућава ЕУ да ангажује широк спектар партнера (укључујући земље са веома различитим приступима религији и питањима идентитета и миграција) без решавања сопствених унутрашњих подела. Уместо тога, неодређеност самог форума функционише као штит који омогућава европским лидерима да пројектују јединство у погледу безбедности и инфраструктуре, уз истовремено избегавање политички експлозивног питања ислама у Европи. Из теоријске перспективе, ова динамика може да се тумачи кроз концепт „скретања дискурса“. Уместо да се суочи са некомпатибилностима између *либералног плурализма* и *одређених нелибералних* верско-политичких покрета, ЕУ, парадоксално, одбија неслагање тако што га назива *нелибералним*, чиме штити нормативни идентитет Уније, док основне проблеме оставља нерешеним (videti: Кауа 2020). Ова стратегија може да очува краткорочну кохезију међу елитама, али продубљује јаз између институција и јавности, чиме подстиче популистичку реакцију која дестабилизује консензус о проширењу.

Последице по проширење су, благо речено, дубоке. Неспособност Уније да се суочи са миграционим изазовима може да наведе многе земље кандидате да ЕПЗ доживе као алтернативу, а не као одскочну даску ка приступању. У ствари, ЕПЗ институционализује стратегију избегавања ЕУ, обећавајући дијалог и инклузију без суочавања са културним сукобима које би проширење само појачало. Логика ЕПЗ у мислу одржавања *statusa quo* стога се протеже даље од питања демократског назадовања и спорова у вези са суверенитетом: она обухвата дубљу културну кризу Уније, у којој ограничења плурализма ограничавају и унутрашњи легитимитет и спољни кредибилитет.

ЕПЗ као чекаоница за непожељне

Логика стратешког избегавања Европске политичке заједнице на овај начин достиже свој најјаснији израз када се схвати као „чекаоница“ за државе које су реторички укључене у Европу, али практично искључене из чланства. У том смислу, ЕПЗ није припремна фаза за проширење, већ механизам за одлагање приступања на неодређено време. Он пружа симболично признање без правних обавеза, чиме се омогућава да ЕУ врши притисак на земље кандидате, док истовремено одржава контролу над сопственим унутрашњим противречностима.

Појава ЕПЗ мора да се схвати не само као одговор на спољне шокове, већ и у светлу сталних унутрашњих притисака унутар земаља чланица Европске уније. Иако је велика пажња у дебати била усмерена на забринутост због миграција, остале димензије (укључујући јавно незадовољство либерално-социјалним променама као што су мултикултурализам, родна равноправност и прогресивне норме) такође у знатној мери обликују непријатељски став према проширењу и даљој интеграцији. Стручњаци су показали да питања имиграције и интеграције у западноевропским изборним аренама постају све више политизована, чиме се само доприноси ономе што се често описује као „замор од проширења“ (Grande et al. 2019; Bélanger i Schimmelfennig 2021). Истовремено, ЕПЗ је покренута непосредно након руске инвазије на Украјину 2022. године, драматичног геополитичког раскида који је обновио хитност питања европске безбедности, стратешког усклађивања и изгледа за проширење (Mayer 2022; Lonardo 2023). У том смислу, ЕПЗ има двоструку улогу, јер нуди симболичан, флексибилан оквир за европску сарадњу у временима кризе,

док истовремено заобилази тешке унутрашње дебате о вредностима, идентитету и бурним реакцијама јавности. Екстернализацијом сарадње кроз неформални форум, ЕУ може да пројектује наратив континенталног јединства без суочавања са сложеном и контроверзном домаћом политиком која често поткопава општу сагласност.

Идеја о чекаоници није сасвим нова – стручњаци за управљање спољним питањима ЕУ одавно су приметили да Унија ствара „лиминалне просторе“ у којима државе нису ни потпуно унутар, ни потпуно изван њених структура (Schimmelfennig 2018). Европска политика суседства и Источно партнерство, на пример, описани су као стратегије обуздавања које проширују утицај ЕУ без обећања приступања. ЕПЗ се у том смислу разликује преваходно по обиму и симболици: обухвата и државе кандидате и државе које то нису, укључујући Уједињено Краљевство, Турску и Азербејџан, а настала је директно као одговор на геополитички шок руске инвазије на Украјину. Сазивањем 44 државе на инаугуралном самиту у Прагу, ЕПЗ је пројектовала солидарност континента у тренутку кризе. Ипак, њен институционални концепт осигурава да ова солидарност остане симболична, а не истински и ефикасно трансформативна. Поред тога, покретање ЕПЗ није довело до одлучне промене у спољној политици Београда. Уместо да ЕПЗ посматрају као средство за дубљу посвећеност европским нормама, српске власти су га третирали као додатну проевропску платформу, углавном лишена обавезујућих одредби. Овај приступ огледа се у сталној неспремности Србије да се усклади са Заједничком спољном и безбедносном политиком (ЗСБП) ЕУ: у 2022. години, стопа усклађености Србије са декларацијама ЗСБП била је само 48%, што је међу најнижим стопама усклађености од свих земаља које настоје да постану чланице ЕУ (Novaković i Plavšić 2023). Иако српски лидери настављају реторички да потврђују интеграцију у ЕУ као стратешки циљ, у пракси одржавају блиске везе са Русијом и Кином, чиме чувају геополитичку флексибилност и задовољавају домаће политичке интересе (Већев 2023). Кључно је да је Србија одбила да се придружи санкцијама ЕУ против Русије након њене инвазије на Украјину 2022. године, чак и док је номинално осуђивала аспекте тог рата (ЕП 2023). Ова двострука стратегија истиче ограничења симболичког укључивања на начин на који је то претпостављено у ЕПЗ: док овај оквир пружа Србији видљивост и легитимитет, недостају му механизми спровођења који су неопходни за подстицање смисленог демократског или геополитичког усклађивања. Као таква, ЕПЗ пре служи као „чекаоница“, него као канал за трансформацију,

посебно у случајевима попут Србије, где је стабилнократија награђена приступом без условљавања.

Улога чекаонице је очигледна у третману земаља попут Украјине и Молдавије, које дуго постоје у лиминалном простору ЕУ. Њихово брзо добијање статуса кандидата 2022. године подигло је очекивања убрзаног приступања, али структурне препреке њиховом чланству и даље остају изузетно велике. Обе земље се суочавају са дуготрајним изазовима попут корупције, реформе правосуђа и територијалног интегритета (Patricheev 2024; Armaşu 2024). За саму ЕУ, проширење у ратно време би подразумевало значајне институционалне и финансијске ризике, посебно у контексту постојећих спорова око владавине права и миграција унутар Уније. ЕПЗ стога пружа излаз: Украјина и Молдавија су на видљив начин укључене у разматрања у Европи, док је њихово приступање ефикасно одложено. Као што Ангел и Џанкић (Anghel и Džankić 2023) примећују, проширење у Европи у време рата представља мање истинску промену политике од реактивне стратегије стабилизације, при чему ЕПЗ институционализује ову двосмисленост.

Западни Балкан пружа још једну илустрацију. Већ дуже од две деценије, ЕУ обећава чланство државама у региону, али је процес стагнирао. Србија, Црна Гора, Албанија и Северна Македонија остају заробљене у дуготрајним преговорима, док се Босна и Херцеговина и власти у Приштини суочавају са још удаљенијим перспективама. ЕПЗ им нуди алтернативну платформу за ангажовање, која признаје њихов европски идентитет без решавања политичких спорова који блокирају њихово приступање. Кмезић и Бибер (Kmezić и Bieber 2017) тврде да је преференција ЕУ у погледу стабилитократије у региону створила парадокс у којем се ауторитарни лидери толеришу зарад очувања реда. ЕПЗ наставља овај образац, пружајући видљивост без условљавања, чиме учвршћује *status quo*, уместо да га трансформише. Остављајући границе чланства недефинисаним, ЕУ задржава флексибилност у ангажовању, избегавајући да плате цену проширења. Ова двосмисленост није случајна, већ је у питању намерна стратегија за балансирање супротстављених императива. С једне стране, Унија мора да пројектује јединство и подршку својим суседима упркос руској агресији. С друге стране, не може себи да приушти ширење док се бори са сопственим кризама суверенитета, миграција и демократског легитимитета. ЕПЗ помирује ове императиве пружајући симболички простор за инклузију који институционализује одлагање.

Метафора чекаонице такође обухвата делатну димензију ЕПЗ, имајући у виду да самити функционишу као позорнице на којима европски лидери

могу да прикажу јединство, солидарност и заједнички циљ. Самит у Прагу из октобра 2022. године, као и накнадни састанци у Молдавији и Шпанији, обележиле су фотографије познатих личности, заједничке конференције за штампу и изјаве о заједничким вредностима. Ипак, одсуство обавезујућих саопштења или конкретних обавеза, наглашава јаз између учинка и политике (Potemkina 2022). ЕПЗ је стога мање институција управљања, а више театар политике, који је осмишљен тако да умири и унутрашњу и спољну јавност без мењања темељних принципа за проширења ЕУ. Међутим, за земље кандидате, продужена лимиалност носи ризик да изазове разочарење и негодовање. Србија је, на пример, осцилирала између реторичке посвећености ЕУ и продубљивања веза са Русијом и Кином, при чему је искоришћавала неодређеност сопственог статуса како би водила спољну политику „четири стуба“ (Mitrović 2025). ЕПЗ пружа Вучићу могућности за видљивост и ангажовање без захтева у погледу демократских реформи, чиме се јача стабилитократска погодба. Улог је још већи када је у питању Украјина: док учешће у ЕПЗ сигнализира европску солидарност, одсуство кредибилног пута у смислу приступања ризикује да поткопа морал земље која је своју борбу представила као борбу за европски идентитет (Devermond 2022). За саму ЕУ, стратегија чекаонице може да пружи краткорочну стабилност, док са друге стране ризикује дугорочни кредибилитет. Историјски гледано, проширење је било један од најефикаснијих алата Уније за трансформацију, који би подстакао демократске реформе и институционалну конвергенцију у Централној и Источној Европи. У случају да ЕПЗ замени проширење симболичним уључивањем, ЕУ ризикује да еродира најмоћнији инструмент сопствене спољне политике. Као што упозорава Карјалаинен (Karjalainen 2023), замор од проширења у комбинацији са геополитичким избегавањем може да сведе ЕУ на реактивног актера, неспособног да обликује своје суседство на одржив начин.

У том светлу, ЕПЗ не мора да се перципира као мост ка чланству, већ као простор за нерешене противречности. Она управља притиском проширења без његовог решавања, пружа видљивост без суштине и стабилизује без трансформације, суштински не постижући ништа. Функција ЕПЗ као простора за чекање, одражава дубљу кризу Уније: неспособна да помири своје нормативне захтеве са својим политичким реалностима, ЕУ институционализује одлагање под маском инклузије.

Студија случаја и мит о условљавању

По свему судећи, Србија пружа најистакнутији пример како Европска политичка заједница функционише као механизам стратешког избегавања, док наставља са ангажманом без захтева у погледу суштинских демократских реформи. Више од једне деценије, Србија је заузимала парадоксалну позицију у којој је формално била посвећена европским интеграцијама, док с друге стране њоме управља све ауторитарније руководство на челу са председником Вучићем у слабо развијеној демократији (Vučković i Radeljić 2024). Овај парадокс илуструје колапс некада хваљене политике ЕУ у смислу условљавања, као и принципа да приступање зависи од доказивог напретка у испуњавању демократских и стандарда владавине права. Укључивањем Србије у континенталне дијалоге на високом нивоу без обавезујућих одредби, ЕПЗ додатно институционализује овај парадокс, чиме оснажује стабилитократију уместо трансформације. Вучићево учвршћивање власти од 2012. године, добро је документовано. Међународни индекси попут оних које издају Freedom House и V-Dem, доследно класификују Србију као „хибридни режим“ уместо консолидоване демократије (Nakai 2023). Изборни процеси обележени су неправилностима, медијски плурализам је нарушен кроз преузимање емитера и штампаних медија од стране власти, а цивилно друштво се суочава са све већим ограничењима. Опозиција остаје фрагментирана и подложна застрашивању, док је владајућа Српска напредна странка (СНС), доминантна како у скупштини, тако и у државним институцијама. Овај ауторитарни помак прати популистичка реторика која Вучића приказује као гаранта стабилности, што је дискурс који одјекује код делова бирачког тела, док ућуткује дисидентске гласове (Jovanović 2018; Rekić 2022). Упркос овим дешавањима, Србија и даље добија снажну реторичку и финансијску подршку из Брисела. Извештаји Европске комисије о напретку често признају демократске недостатке, али их представљају као изазове које треба решавати постепено, а не као кршење критеријума за приступање који Србију у том смислу дисквалификују. Посете на високом нивоу, попут посета председника Комисије и главних људи Европског савета, појачавају наратив о Србији као главном партнеру на Западном Балкану, док се милијарде евра претприступне помоћи улажу у пројекте инфраструктуре, управљања и цивилног друштва.

Парадокс је очигледан: Србија реторички напредује у процесу приступања, док назадује у демократској консолидацији. Миленковић и Миленковић (2013, 191) дали су мишљење о овом парадоксу још 2013.

године, пре него што је Вучић потпуно преузео власт, наводећи да је пре пуне консолидације власти, Србија била додатно условљена: „Србија се налази у парадоксалној ситуацији коју називамо демократским застојем – потребна јој је консолидована демократија како би постигла политичку стабилност и стабилна влада способна да спроведе реформе ЕУ, док је сама нестабилност резултат додатних критеријума за приступање ЕУ (и реакција на њих)“. Овај парадокс, дакле, постаје тим већи уколико ЕУ зајмури *након* што се аутократска консолидација догоди. Узимајући у обзир горе наведено, Србија представља отелотворење логике стабилитократије. Вучић се представља као незаобилазни посредник у питањима стабилности у нестабилном региону, који балансира односе са Косовом, врши националистичке притиске на домаћем нивоу и реторички потврђује европски пут, чак и док истовремено продубљује везе са Русијом и Кином. За елите ЕУ, Вучићева стабилнократија је пожељнија од ризика промене режима или демократских превирања, посебно у контексту у којем замор од проширења смањује апетит за истинским приступањем. ЕПЗ појачава ову стабилитократску нагодбу. Дајући Србији место поред земаља чланица ЕУ и оних које то нису на самитима високог профила, ЕПЗ пружа Вучићу симболички легитимитет без захтева за поштовањем демократских стандарда. Учешће на састанцима ЕПЗ омогућава лидерима Србије да домаћој публици пројектују европску припадност, чиме се истовремено избегава терет преговора о приступању. За ЕУ, ЕПЗ пружа форум за ангажовање Србије по питањима енергетике, миграција и безбедности, што све одлаже спорно питање да ли и када би Србија заправо могла да се придружи Унији. Овај аранжман институционализује условљавање на речима, али га лишава суштине. Мит о условљавању додатно је појачан селективном толеранцијом ЕУ према спољној политици Србије. Док се од земаља кандидата формално захтева да ускладе спољну политику са Заједничком спољном и безбедносном политиком (ЗСБП) ЕУ, Србија је више пута одступала од ње, посебно у смислу неспремности да уведе санкције Русији након инвазије на Украјину (Belloni 2024). Ипак, оваква одступања нису дисквалификовала Србију из учешћа у ЕПЗ, нити су у значајнијој мери променила стратегију ангажовања ЕУ. Овај раскорак открива један шири образац: док се условљавање ригорозно примењује на неке државе (Мађарску и Пољску унутар ЕУ), оно се ублажава или игнорише када геополитички разлози налажу другачије.

Награђујући Београд видљивошћу и легитимитетом упркос ауторитарним праксама, ЕУ ненамерно јача управо онај режим који наводно жели да реформише. Опозиционе странке и актери цивилног

друштва често оптужују Брисел да омогућава аутократију тиме што даје предност стабилности над демократијом. Ова перцепција поткопава нормативну привлачност ЕУ у Србији, представљајући проширење не као трансформативни процес, већ као елитну погодбу између Брисела и Београда. Својим необавезујућим, перформативним карактером, ЕПЗ погоршава ову перцепцију симболизујући инклузију без демократизације.

Из теоријске перспективе, Србија приказује пресек лиминалности и стабилитократије. Земља је у перманентном стању „између“ – нити је потпуно унутар Уније, нити је потпуно изван ње, док се њен ауторитарни режим толерише зарад регионалне стабилности. ЕПЗ кодификује ову лиминалност нудећи простор ангажовања који не захтева решавање противречности. Тиме се поткопава кредибилитет условљавања као темеља проширења и открива функција ЕПЗ као алата за стратешко избегавање.

Случај Србије показује кристално јасну слику ширег аргумента овог чланка. ЕПЗ је простор за чекање, уместо да буде акцелератор приступања, форум у којем могу да се одложе непожељна питања демократије, суверенитета, културе и идентитета. Толеришући Вучићев ауторитаризам и дајући Србији симболичко укључивање, ЕПЗ представља пример преласка Уније са трансформативног проширења на представу стабилизације. Мит о условљавању остаје нетакнут у реторичком смислу, док је у пракси осиромашен и замењен логиком геополитичког опортунизма.

Закључак – ЕПЗ као огледало стратешке парализе ЕУ

Европска политичка заједница настала је у тренутку изразитог геополитичког притиска, када је руска инвазија на Украјину захтевала од Европске уније да потврди водећу улогу у безбедности континента. Председник Емануел Макрон представио је ЕПЗ као смелу иновацију, а у неким круговима је поздрављена као инструмент који је у стању да убрза проширење и премости јаз између Уније и њеног суседства. Било како било, анализа која је приказана у овом чланку показује да ЕПЗ функционише мање као трансформативна иницијатива, а више као механизам за стратешко избегавање. Она није акцелератор приступања, већ простор за чекање и задржавање, простор у који су земље кандидати симболично укључене, док је њихово стварно чланство одложено на неодређено време.

Овај аргумент поткрепљује неколико главних закључака. Прво, институционални концепт ЕПЗ је намерно нејасан. Недостају му правне обавезе, не издаје обавезујућа саопштења и дуплира улоге које већ играју постојеће организације попут Савета Европе и ОЕБС-а. Ова неодређеност је стратешка, а не случајна, јер отвара простор европским лидерима да пројектују јединство без решавања спорних питања која проширење подразумева (Potemkina 2022). ЕПЗ институционализује двосмисленост, пружајући видљивост без суштине и солидарност без обавеза. Друго, унутрашње противречности Уније (које се огледају у различитим третманима Мађарске, Пољске и Србије) поткопавају њен нормативни кредибилитет. Док се државе чланице које се опиру наднационалном ауторитету дисциплинују кроз прекршајне поступке и финансијске санкције, државе кандидати које демантирају демократске институције, толеришу се зарад стабилности. Упркос ауторитарним праксама и разликама у спољној политици, Србија остаје ангажована и кроз преговоре о приступању и кроз учешће у ЕПЗ. Овакво селективно понашање говори да је условљеност постала више мит него стварност, подређена геополитичкој сврсисходности (Bieber 2018; Nakai 2023). Треће, кризе Уније у погледу културе и идентитета, додатно компликују агенду проширења. Нерешене тензије у вези са миграцијама и плурализмом, откривају дубоке пукотине унутар саме ЕУ. Земље кандидати су свесне ових противречности. Оне их чак тумаче као доказ да ЕУ недостају и кохерентност и легитимитет у наметању услова другима (Krastev i Holmes 2019). ЕПЗ нуди прикладан начин за управљање наведеним тензијама, тако што их пребацује у симболички форум у којем не морају директно да се суочавају са њима. Четврто, случај Србије показује начин на који ЕПЗ учвршћује стабилитократију, уместо да подстиче демократизацију. Београд је награђен видљивошћу и легитимитетом без смислене условљености, динамиком која илуструје функцију ЕПЗ као механизма за стабилизацију, а не трансформацију. ЕПЗ на тај начин одражава шири правац ЕУ: од заједнице која је некада користила проширење као моћно оруђе демократизације, до уније која сада користи инклузију као представу, а не политику.

Када се ови закључци узму заједно, они указују на то да ЕПЗ може најбоље да се схвати као огледало стратешке парализе ЕУ. Унија се суочава са супротстављеним императивима: да пројектује јединство упркос геополитичким претњама, да очува унутрашњу кохезију упркос демократском назадовању и културним поделама, те да одржи наратив о проширењу без обавезе у смислу стварног ширења. ЕПЗ помирује ове императиве кроз двосмисленост. Она омогућава ЕУ да делује инклузивно

и геополитички ангажовано, док одлаже тешке изборе које проширење подразумева. Ова стратегија може да понуди краткорочне предности, док истовремено носи дугорочне ризике. За земље кандидате, стална лиминалност ствара фрустрацију и разочарање, док уједно подстиче понашање заштите од ризика, које поткопава европску усклађеност. За ЕУ, замена проширења симболичким укључивањем носи ризик од даље ерозије њеног најефикаснијег инструмента спољне политике и смањење нормативне моћи. Кредibilitет Уније не зависи од њене способности да сазива симболичне самите, већ од спремности да помири унутрашње противречности и доследно спроводи политику условљавања. Уколико то не учини, Европска политичка заједница ће бити упамћена не као степеница ка интеграцији, већ као институционални споменик избегавању.

На овај начин ЕПЗ открива како отпорност, тако и крхкост европског пројекта. Она показује способност Уније да се симболички прилагоди кризама, али истовремено наглашава ограничења симболичке политике у одсуству суштинских реформи. Будућност ЕУ као геополитичког актера зависиће од тога да ли је у стању да превазиђе избегавање како би се суочила са својим унутрашњим кризама у погледу демократије, суверенитета и идентитета. До тада, ЕПЗ ће остати мање мост ка чланству, а више огледало нерешених противречности саме Уније као склоништа за непожељне и представе јединства у доба фрагментације.⁴

Bibliography/ Библиографија

- Akgül Durakçay, Fulya. 2023. "The European Union's Policies to Protect the Rule of Law in the Case of Democratic Backsliding in Hungary". *Akademik Hassasiyetler* 10 (22): 1–28.
- Anghel, Veronica, and Jelena Dzankic. 2023. "Wartime EU: Consequences of the Russia–Ukraine War on the Enlargement Process". *Journal of European Integration* 45 (3): 487–501.
- Armaşu, Vitalie. 2024. "Provocările cu care se confruntă republica moldova ca țară aspirantă la aderarea la Uniunea Europeană". *Moldoscopie* 100 (1): 26–33.

⁴ Ставови изнети у овом тексту су ставови аутора.

- Bach, Parker, Carolyn E. Schmitt, and Shannon C. McGregor. 2025. "Let Me Be Perfectly Unclear: Strategic Ambiguity in Political Communication". *Communication Theory* 35 (2): 96–106.
- Bandov, Goran. 2020. "Croatia's EU Presidency: A Strong Europe in a World of Challenges". *European View* 19 (2): 188–196.
- Barbulescu, Iordan Gheorghe. 2022. "La nueva Comunidad Política Europea y la reconstrucción del continente más allá de la Unión Europea, ¿un déjà vu, político?". *Revista española de desarrollo y cooperación* 49: 171–183.
- Barnes, Ian, and Claire Randerson. 2006. "EU Enlargement and the Effectiveness of Conditionality: Keeping to the Deal?". *Managerial Law* 48 (4): 351–365.
- Tulun, Teoman Ertuğrul. 2022. "Macron's Proposal of Creating European Political Community and the NATO's Guardian Angel Wings". *OSF Preprints*. July 19. <https://doi.org/10.31219/osf.io/8z7qs>.
- Bechev, Dimitar. 2023. *Hedging Its Bets: Serbia Between Russia and the EU*. Carnegie Endowment for International Peace. January 19. <https://carnegieendowment.org/research/2023/01/hedging-its-bets-serbia-between-russia-and-the-eu?lang=en>.
- Bélanger, Marie-Eve, and Frank Schimmelfennig. 2021. "Politicization and Rebordering in EU Enlargement: Membership Discourses in European Parliaments". *Journal of European Public Policy* 28 (3): 407–426.
- Belloni, Roberto. 2024. "Serbia between East and West: Ontological Security, Vicarious Identity and the Problem of Sanctions against Russia". *European Security* 33 (2): 284–302.
- Bieber, Florian. 2018. *The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans*. London: Palgrave Macmillan.
- Casier, Tom. 2023. "The EU and Russia: The War That Changed Everything". *Journal of Common Market Studies* 61: 31–44.
- [CEPEJ] European Commission for the Efficiency of Justice. 2020. "European Day of Justice: Further Efforts taken to strengthen the Independence of Judiciary in Serbia". 23 October 2020. <https://www.coe.int/en/web/cepej/serbia>.
- Ćeranić Perišić, Jelena. 2022. "Inicijative za stvaranje Evropske političke zajednice—od pedesetih godina 20. veka do danas". *Kopaonička škola prirodnog prava—Slobodan Perović* 3: 499–514.
- Crombois, Jean F. 2023. "The Ukraine War and the Future of the Eastern Partnership". *European View* 22 (1): 103–110.

- Csehi, Robert, and Edit Zgut. 2021. "We Won't Let Brussels Dictate Us': Eurosceptic Populism in Hungary and Poland". *European Politics and Society* 22 (1): 53–68.
- Czyż, Anna Sylwia. 2017. "Państwa Grupy Wyszehradzkiej wobec kryzysu migracyjnego". *Studia Politicae Universitatis Silesiensis* 18: 143–161.
- Damoc, Adrian-Ioan. 2016. "Fortress Europe Breached: Political and Economic Impact of the Recent Refugee Crisis on European States". *Annals of the University of Oradea* 25 (1): 20–29.
- Deyermond, Ruth. 2022. "Security, History and the Boundaries of European Identity after Russia's Invasion of Ukraine". *New Perspectives* 30 (3): 230–235.
- Dobbels, Mathias. 2009. "Serbia and the ICTY: How Effective Is EU Conditionality?". *EU Diplomacy Papers* 6/2009. https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/edp_6_2009_dobbels_0.pdf.
- Dragičević-Šešić, Milena, and Milena Stefanović. 2025. "Cultural Governance in Hybrid Regimes: Strategies and Models of and for Survival: A View from Serbia". In: *The Routledge Companion to Governance in the Arts World*, edited by Ruth Rentschler, Wendy Reid, Chiara Carolina Donelli, 352–370. London and New York: Routledge.
- Dragojlov, Aleksandra. 2024. "Genuine Domestic Change or Fake Compliance? Political Pervasiveness in the Serbian Media". *Nationalities Papers* 52 (4): 845–861.
- [EP] European Parliament. 2023. "2022 Report on Serbia". May 2023. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/747112/EPRS_ATA\(2023\)747112_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/747112/EPRS_ATA(2023)747112_EN.pdf).
- Farahat, Anuscheh. 2024. "Reimagining the European (Political) Community through Migration Law". *Verfassungsblog*. 4 March 2024. <https://verfassungsblog.de/re-imagining-the-european-political-community-through-migration-law/>.
- Farahat, Anuscheh, and Nora Markard. 2016. "Forced Migration Governance: In Search of Sovereignty". *German Law Journal* 17 (6): 923–948.
- Geddes, Andrew, and Peter Scholten. 2021. *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, 4th edition. London: SAGE.
- Giordano, Michela, and Antonio Piga. 2020. "Beyond the Boundaries: Migration Discourse in EU Parliamentary Debates". *Lingue e Linguaggi* 39: 131–156.
- Giuashvili, Teona. 2023. *The European Political Community: A Forum in Search of a Role*. May 2023. <https://cadmus.eui.eu/server/api/core/bitstreams/dacdba06-af7e-5b98-97a3-38252e22feae/content>.

- Grande, Edgar, Tobias Schwarzbözl, and Matthias Fatke. 2019. "Politicizing Immigration in Western Europe". *Journal of European Public Policy* 26 (10): 1444–1463.
- Guseletov, Boris. 2023. "Будущее Европейского Политического Сообщества: Приоритет Идеологии или Геополитики". *Научно-аналитический вестник Института Европы РАН* 1: 7–16.
- Novaković, Igor, and Tanja Plavšić. 2023. *An Analysis of Serbia's Alignment with the European Union's Foreign Policy Declarations and Measures: Annual Report for 2022*. February 3. <https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2023/02/ISAC-CFSP-Analysis-2022-1.pdf>
- Joppke, Christian. 2019. *Neoliberal Nationalism: Immigration and the Rise of the Populist Right*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jovanović, Srđan M. 2018. "Headlines as Fake News: Discursive Deception in Serbia's Daily Informer (2012–2018)". *Central and Eastern European Review* 12 (1): 1–22.
- Karjalainen, Tyyne. 2023. "EU Enlargement in Wartime Europe: Three Dimensions and Scenarios". *Contemporary Social Science* 18 (5): 637–656.
- Kaya, Ayhan. 2020. *Populism and Heritage in Europe: Lost in Diversity and Unity*. London and New York: Routledge.
- Kmezić, Marko, and Florian Bieber, eds. 2017. *The Crisis of Democracy in the Western Balkans: Authoritarianism and EU Stabilitocracy*. March 8. <https://www.biepag.eu/wp-content/uploads/2021/07/TheCrisisofdemocracy.pdf>.
- Kovačević, Maja. 2018. "The EU's Stability-Democratisation Dilemma in the Western Balkans: The Case of Serbia". *Australian and New Zealand Journal of European Studies* 10 (3): 9–23.
- Krastev, Ivan, and Stephen Holmes. 2019. *The Light That Failed: A Reckoning*. New York: Penguin.
- Lonardo, Luigi. 2023. "The European Political Community: A Nebulous Answer to the Strategic Question of How to Unite Europe". *European Papers* 8 (2): 755–764.
- Marshall, Paul. 2008. Blasphemy, Islamophobia, and the Repression of Dissent. Hudson Institute. January 16. <https://www.hudson.org/national-security-defense/blasphemy-islamophobia-and-the-repression-of-dissent>
- Mayer, Franz C., Jean Pisani-Ferry, Daniela Schwarzer, and Shahin Vallée. 2022. *Enlarging and Deepening: Giving Substance to the European Political Community*. September 22. <https://epc-observatory.info/document/>

- enlarging-and-deepening-giving-substance-to-the-european-political-community/.
- Milenković, Miloš, and Marko Milenković. 2013. "Is Additional Conditionality Preventing EU Accession? Serbian Democratic 'Step Back'". *Sociološki pregled* 47 (2): 189–210.
- Mitrović, Sava. 2025. "Foreign Policy Attitudes of Political Parties in Serbia: How Far from the East, How Close to the West?". In: *Balkan Politics: Political Parties in the Balkans, 1991–2024*, edited by Sevba Abdula and Ali Erken, 133–151. Skopje: Idefe Publications.
- Nakai, Ryo. 2023. "The Democratic Backsliding Paradigm in Enlarged European Union Countries: In-Depth Analysis of V-Dem Indicators". *Frontiers in Political Science* 4: 966472.
- Niou, Emerson, and Sean M. Zeigler. 2024. "Entente versus Alliance: When Should States Be Friends but Not Allies?". *Defence and Peace Economics* 35 (7): 792–808.
- Patricheev, Iurie. 2024. "Path to the EU: Moldova and Ukraine's Quest to Eradicate Corruption-A Comparative Legal Perspective". *Moldavian Journal of International Law and International Relation* 2 (19): 116–126.
- Petrović, Miloš, and Milan Veselica. 2024. "Evropska politička zajednica: između horizontalnog povezivanja i potrebe za dubljom integracijom na kontinentu". *Međunarodna politika* 75 (1190): 143–168.
- Petrović, Predrag. 2024. „Failed Intelligence Reform, State Capture, and Authoritarian Turn in Serbia". *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 37 (1): 204–231.
- Popović, Katarina, and Maja Maksimović. 2024. "Hybrid Political Regimes and Adult Education-the Example of Serbia". In: *Research Handbook on Adult Education Policy*, edited by Marcella Milana, Palle Rasmussen, and Margherita Bussi, 273–288. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Portella, Mario Alexis. 2022. "The Latest Double Standard of the EU Against Hungary". *Hungarian Conservative*. 18 September 2022. <https://www.hungarianconservative.com/articles/politics/the-latest-double-standard-of-the-eu-against-hungary/>.
- Potemkina, Olga. 2022. "Европейское Политическое Сообщество: Новое Рождение?". *Научно-аналитический вестник Института Европы РАН* 6: 7–14.
- Rankin, Jennifer. 2024. "ECJ to Fine Hungary €1m a Day until It Complies with EU Refugee Laws". *The Guardian*. 13 June 2024. <https://www.the>

- guardian.com/world/article/2024/jun/13/hungary-fined-over-treatment-of-asylum-seekers-in-unprecedented-breach-of-eu-law.
- Rekšć, Magdalena. 2022. "Aleksandar Vučić's Stabilocracy". *Przegląd Humanistyczny* 479 (4): 102–120.
- Schimmelfennig, Frank. 2018. "Liberal Intergovernmentalism and the Crises of the European Union". *Journal of Common Market Studies* 56 (7): 1578–1594.
- Schneckener, Ulrich, and Sebastian Schäffer. 2023. "Russia's War and Europe's Changing Security Order: Time for a 'Greater European Council'?". *Der Donauraum* 63 (3–4): 43–56.
- Sitter, Nick, and Elisabeth Bakke. 2019. "Democratic Backsliding in the European Union". *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1476>.
- Stanicek, Branislav. 2022. "'Beyond Enlargement': European Political Community and Enlargement Policy Reform". *Think Tank European Parliament*. November 2022. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA\(2022\)739209](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2022)739209).
- Tolstov, Serhii. 2023. "French Foreign Policy Initiatives during the Presidency of Emmanuel Macron". *Diplomatic Ukraine* XXIV: 684–695.
- Trauner, Florian. 2016. "Asylum Policy: The EU's 'Crises' and the Looming Policy Regime Failure". *Journal of European Integration* 38 (3): 311–325.
- Trisonia, Lina, Mega Nisfa Makhroja, and Mahmuluddin Mahmuluddin. 2024. "Identity, Culture, and Security: Hungary's Differing Positions on Muslim and Non-Muslim Refugees in the 2015 and 2022 European Refugee Crisis". *Global Focus* 4 (1): 53–76.
- Vučković, Vladimir, and Branislav Radeljić. 2024. "You Are Either with Us, or against Us: The Small State of Serbia between Domestic Ambition and External Pressures". *Cogent Social Sciences* 10 (1): 2389479.
- Wang, T. Y. 2025. "Strategic Ambiguity or Strategic Clarity: China's Rise and US Policy Towards the Taiwan Issue". *Journal of Asian Security and International Affairs* 12 (2): 221–240.
- Yaseen, Mehreen, Sadaf Ghayoor, Muhammad Sohail Hassan, and Fariha Jabeen. 2025. "The Political Dynamics of Refugee Migration in Europe: Analyzing the Impact of Nationalism, EU Solidarity, and the Dublin Regulation Post-2015 Migrant Crisis". *The Critical Review of Social Sciences Studies* 3 (1): 486–510.