

Conditionality in the EU Accession Process: From a Normative Daydream to the Implementation Realities

Uroš ĆEMALOVIĆ¹, Milica ILIĆ²

Abstract: Enlargement conditionality is a cornerstone of the European Union (EU) accession process, serving as a powerful tool despite its notable inherent limitations. By analysing its role during the previous two EU enlargements (2007 and 2013), as well as in Serbia's EU accession process, the paper explores conditionality not only as a doctrinal concept but also as a multifaceted legal-political instrument. The article's main hypothesis is that the structural weaknesses of the conditionality principle have often led to stalemates in both political reforms and law harmonisation, widening the gap between normative objectives and implementation realities. This gap has further increased during the EU accession process of the Western Balkans (WB) countries, rendering a significant redefinition of the principle necessary. The methodological framework employed encompasses a range of approaches, including systematic and teleological analysis to elucidate the key provisions of legal acts and international treaties; content analysis for interpreting policy documents; comparative analysis to examine the evolving approaches over time; and case study methodology to provide in-depth contextual understanding. In conclusion, the authors argue for an overhaul of the conditionality principle, but also for a more straightforward and effective EU enlargement agenda, substantially adapted to the legal and political realities of candidate countries, including their capacities and political will to adopt enforceable, thoroughly prepared and truly impactful national legislation.

Keywords: law approximation, conditionality, EU enlargement, public policy reforms, EU membership negotiation.

¹ Senior Research Associate, Institute of European Studies, Belgrade, Serbia. E-mail: uros@ies.rs, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0760-9703>.

² Research Trainee, Institute of European Studies, Belgrade, Serbia. E-mail: milica.ilic@ies.rs, ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-9246-3488>.

Introduction and methodological approach

In the context of the European Union (EU) enlargement, mutual expectations of both the Union and candidate countries have always been high, especially regarding the political and economic benefits anticipated upon membership. On the one hand, the candidate countries expect a coherent approach towards them, with clearly defined “rules of the game” equal for all, as well as the strengthening of mutual cooperation and comprehensive support in reforms. On the other hand, the EU’s expectations presuppose the democratisation of institutions, the rule of law and a high level of transparency. In addition, “domestic debates in the Union about the EU’s ‘absorption capacity’ and internal reforms have rendered the process more difficult and without strong advocates pushing for enlargement towards the Western Balkans” (Shahini 2024, 2). In such a context, it seems that the expectations have often been betrayed on both sides. This conclusion is supported by statistical data, showing a decrease of the popularity of the EU among the citizens of the candidate countries (Balkan Barometer 2024), as well as a diminished interest among the EU member states for further enlargement (Mirel 2019), often caused by the fact that “enlargements mean there is the prospect of more national needs and preferences having to be satisfied” (Nugent 2016, 425). Such a deadlock in the EU accession process is often referred to as the phenomenon of the “enlargement fatigue”. On the other hand, earlier waves of EU enlargement have been much less controversial, allowing the EU to claim, “the leading role in promoting and providing direction to the political and economic reform processes” (Phinnemore 2006, 7).

This article aims to critically analyse the application of the mechanism of conditionality in the context of the EU accession process. Therefore, it explores the principal challenges encountered in the effective implementation of conditionality, as well as the transposition of EU legal norms into the internal legal orders of several new EU Member States (Bulgaria, Romania and Croatia). The major academic relevance and practical value of the conducted research lies in the identification of the systemic weaknesses of a rigid implementation of the conditionality principle, in particular when it is confronted with the need to adopt enforceable, thoroughly prepared and impactful national legislation. The key element of the research is the state of conditionality as a principle and its application in candidate countries during the accession process, with a special focus on graduality, programming and monitoring of the law approximation process in Serbia. The article’s main

hypothesis is that the weaknesses the conditionality principle had already shown in the previous two enlargement rounds have further increased when it comes to the EU accession of the WB countries, rendering necessary a significant redefinition of the principle, its content and approach to it.

The methodological framework integrates a range of approaches designed to systematically analyse and critically evaluate the EU's legal conditionality mechanism. The content analysis method is employed to interpret the key policy documents, while systematic and teleological analysis allows to elucidate the key provisions of legal acts and international treaties. Through comparative analysis, the paper explores variations in EU membership conditionality across the last two enlargement rounds. In the final chapter, the case study method is used, with a focus on the conditions for membership, the level of regulatory alignment and the enforcement of the EU acquis in the Republic of Serbia.

The study begins by presenting the theoretical framework that forms the foundation for the subsequent analysis. This allows the further scrutiny of the legal conditions for the EU membership of Romania and Bulgaria, with a particular attention devoted to the challenges these countries confronted throughout the accession process, as well as to successes and shortcomings in the enforcement of the EU acquis. The same criteria of analysis are then applied to Croatia, as well as to the Western Balkan (WB) countries. In order to try and distil the main features of the EU's current approach to legal conditionality, the final chapter is dedicated to the case study of its place in the EU accession of Serbia. The country's geographic and economic position, its extensive commercial ties with the EU, and its status as a candidate country since 2014 render it particularly salient for this study. Moreover, the conclusions drawn are, *mutatis mutandis*, applicable to other states engaged in the EU accession process.

Conditionality in the previous rounds of the EU accession negotiations

Given that the candidate countries align their national legal systems with the EU acquis – whose major feature is a continuously evolving content – this chapter focuses on understanding the dynamic nature which is inherent to legal conditionality. Based on selected theoretical perspectives, this chapter investigates some specific examples of normative transfer and

implementation, subsequently offering a comparative analysis of the efficiency of conditionality in the two most recent enlargement rounds (Romania and Bulgaria in 2007, and Croatia in 2013), as well as in the process of the EU accession of the WB countries.

Theoretical foundations of the EU accession conditionality

The key strategic documents of the EU enshrine conditionality in the Copenhagen criteria (1993), while the general legal framework of the conditionality policy is presented in Article 49 of the Treaty on European Union (TEU 2016), in accordance with the principles established by Art. 2 and 6 TEU. Political criteria include, among other elements, the establishment and maintenance of stable and democratic institutions, the rule of law, the preservation of human and minority rights, and the fight against corruption. On the other hand, the economic criteria are related to the establishment of a functioning market economy and the “capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union” (EC 1993). The third, and legally most significant criteria, relates to the adoption of the *acquis communautaire* in the national legal systems of candidate countries. Conditionality policy was first formulated “in the context of accession negotiations with Central and Eastern European (CEE) countries and its continued relevance in the Western Balkans region has been subject to debate” (Richter and Wunsch 2020, 45).

The general theoretical framework of conditionality as a concept can be classified along several main aspects (Veebel 2012, 73). First, there is *ex ante* and *ex post* conditionality. “*Ex post* conditionality has a usual form of international law: conditions need to be met after ratification of an agreement, a treaty or a contract is signed” (Veebel 2012, 73). *Ex ante* conditionality means that „conditions need to be fulfilled in advance or just before a treaty is signed” (Veebel 2012, 73). In this sense, the conditions that candidates must fulfil *ex ante* are offered as a package, in the form of the “standard” accession agreement, without the option of selecting individual elements. Second, the conditionality can stimulate the reforms in candidate countries, through both positive (financial and technical support), and negative measures (the possibility of suspending assistance or delaying the accession if conditions are not met). In other words, this mechanism introduces a system of “reinforcement by support” or “reinforcement by punishment” (Schimmelfenning and Sedelmeier 2004, 671-672). The new enlargement methodology (2020) introduces negative conditionality, including: „a) putting negotiations on hold or suspending them; b) reopening

closed chapters; c) reducing EU funding; d) pausing access to EU programmes” (Bargiacchi 2020, 53). The two most important characteristics of political conditionality are, according to Santiso (2002, 16), it’s “*ex ante* nature and its punitive character”. Other doctrinal approaches often mention two types of conditionality: democratic and *acquis*: “while democratic conditionality concerns the fundamental political principles of the EU, the norms of human rights and liberal democracy, the *acquis* conditionality concerns the precise rules of the *acquis*” (Szarek-Mason 2010, 136). While this distinction is theoretically founded, in practice the two types often significantly overlap; fulfilment of both sets of conditions is a precondition for the opening and closing of the accession negotiation chapters, and thus for accession to the EU.

The effectiveness of conditionality as an EU pre-accession mechanism can be observed in practice through the EIM (external incentives model), which was primarily “designed to explain the Europeanization of the Central and Eastern European countries (CEEC) through the EU’s accession conditionality” (Schimmelfennig and Sedelmeier 2020, 1). EIM includes – determinacy, credibility, and domestic adoption costs (Schimmelfennig and Sedelmeier 2020; Sedelmeier 2008). Determinacy refers to “both the clarity and formality of a rule”, which primarily means that the EU “delivers the reward in case of rule adoption” (Schimmelfennig and Sedelmeier 2004, 673–674). The costs of adopting reforms do not only include the material expenditures of state governments, but also the “potential political, institutional, social, or economic costs” that the governments of candidate countries incur when implementing reforms required by the EU. These costs may arise from various sources, such as “resistance of domestic veto players”, “loss of electoral support”, “disruption of established institutions” or the „reforms that challenge dominant national identity narratives” (Bulte 2025, 28). If the governments of candidate countries assess that the costs of adoption are low, the path to EU membership is easier, as was the case in the 2004 wave of enlargement to the EEC. However, if the costs seem high in relation to the benefits of membership, governments may hesitate to implement reforms, which leads to delays in accession. This is the case in the current wave of enlargement to the WB.

Accession conditionality in the 2007 enlargement (Romania and Bulgaria)

When it comes to the political processes that took place before 2007 EU enlargement, the evaluation of the EIM criteria demonstrated the effectiveness of pre-accession positive conditionality. Schimmelfennig and Sedelmeier (2019, 6) emphasise that all conditions of effective conditionality as specified in the EIM were present. However, “democratic conditionality often lacked determinacy and caused substantial political costs for CEE governments” (Schimmelfennig and Sedelmeier 2020, 6). After the accession of Romania and Bulgaria, which, according to many assessments, joined the Union insufficiently prepared and “institutionally weak” (Mišević and Mrak 2017, 192), the EU decided to tighten the accession criteria. The core of this chapter is based on the analysis of the major modalities and outcomes of this tightening.

The distinctive feature of the 2007 enlargement was the failure to fully meet the implementation conditions before the accession. A special tool – the Cooperation and Verification Mechanism (CVM) – has been established as a post-accession monitoring instrument, “which defined benchmarks for the fight against corruption, organised crime and the reform of the judiciary against which the progress of Bulgaria and Romania [was] measured” (Trauner 2009, 6). Such instruments for continued oversight of reform processes in the fields of judiciary, anti-corruption efforts, and, in the case of Bulgaria, the fight against organised crime (Vachudova and Spendzharova 2012, 1–2), enabled the Union to survey the new member states, an activity that is usual for candidate countries. This established a new form of conditionality: “post-accession conditionality”, i.e., “conditionality after accession”, which reflects the “evolutionary nature of EU conditionality” (Ognjanoska 2021, 248).

The results of the application of this extended, post-accession conditionality have not been uniform. In the case of Bulgaria, the Commission “observed serious cases of mismanagement and high-level corruption which, together with insufficient reforms in the administration and judiciary, prompted it to freeze a substantial amount of pre-accession funding and to withdraw the accreditation of two Bulgarian agencies responsible for the management of EU funds” (Trauner 2009, 12). By contrast, Romania’s progress was more evident, as confirmed by the Commission, which was “more convinced of the country’s good-will and determination to meet benchmarks set by the EU” (Trauner 2009, 12). After the 2007 enlargement, both media and some authors have referred to a specific sentiment of

“enlargement fatigue” within the EU (Smith, Markovic-Khaze and Kovačević 2021, 8). It reflected a growing scepticism regarding further enlargement within the public opinion and among the decision makers in numerous member states. This phenomenon “coincided with the global financial crisis, which sparked a decade [...] of significant economic chaos for the EU, significantly quelling the EU’s appetite for future enlargements” (Smith, Markovic-Khaze and Kovačević 2021, 8). Maintaining the pressure on the authorities of the new member states to continue reforms had led, in the long run, to the stabilisation of the legal and political systems of Bulgaria and Romania. This tailor-made approach, customised to the specific circumstances of each candidate country, culminated in the EU’s policy towards the WB countries.

Conditionality in the enlargement process of the Western Balkans countries (post-2003 Thessaloniki Agenda)

The “European perspective” of the WB countries has been defined at the 2003 EU Summit in Thessaloniki, on the occasion of which the EU expressed its “unequivocal support” to it (EU-Western Balkans Summit 2003, para 2). Consequently, the WB countries (Albania, Croatia, Montenegro, North Macedonia and Serbia) concluded the initial accession agreements (Stabilisation and Association Agreements – SAAs) and opened the negotiations with the Union. These agreements represented the first step in the accession process of the WB countries, while introducing “a flexible and graduated approach within which each country is judged on its own merits” (Pippan 2004, 229). SAAs are legally binding, regulate political and economic cooperation, and comprise the obligation to harmonise national legislation with the EU acquis.³

Conditionality policy for the Western Balkans

While, in the 1990s, the “EU’s gravitational pull has been the most important factor in the reconstitution of economic, political and civic life in the Western Balkan region,” (O’Brennan 2013, 29), the will within the Union for enlargement to the WB decreased soon after the Thessaloniki Summit.

³ The notions of *law harmonization* and *law approximation*, although there are some nuances in their meaning, will be used interchangeably throughout this article.

“Enlargement fatigue” and “fear” of repeating the “mistakes” from previous phases of enlargement encouraged the Council to tighten the Copenhagen criteria (EC 2006, para. 8). Thus, the accession process was made a “rigorous conditions set” for all new potential EU members (Petrovic and Smith 2013, 556). These modified accession conditions, referred to in the literature as Copenhagen-plus criteria, are less and less about the acceptance of the *acquis* and increasingly take on a political nature (Mišćević and Mrak 2017, 188–189), including requirements for resolving bilateral disputes, issues of statehood or “regional normalisation” and full cooperation with the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY).

In the post-Thessaloniki phase of enlargement, a phased approach to the negotiations was introduced, whereby progress in the accession process depends on meeting the conditions defined at each stage (candidacy, opening and closing of chapters, membership). These conditions included the fulfilment of all Copenhagen plus conditions. Taking into account the historical and political specificity of the bilateral relations in the WB region (Petrovic and Wilson 2021), the main objective of the EU was the establishment and maintenance of a security policy of “stabilisation” in the region, at the expense of “Europeanization” and the efficiency of the accession of these countries to the Union (Bieber 2018). Another aspect of the tightened Copenhagen-plus criteria is reflected in the increased number of negotiation chapters compared to the 2004–2007 enlargement (35 instead of 31), as well as in the introduction of a new clause defining accession negotiations as a “process with an open end whose outcome cannot be guaranteed in advance” (Petrovic and Smith 2013, 556). The new Chapter 35 usually covers the topics of implementation of new *acquis*, access to special EU bodies, as well as special arrangements for certain countries (Mišćević and Mrak 2017, 197). However, in the case of Serbia, Chapter 35 serves as a mechanism for monitoring the “normalisation of relations between Belgrade and Pristina”, without determining conditions, aim, framework and meaning of the term “normalisation”.

The revised approach to EU negotiations was introduced during the negotiation process with Croatia, and it was first applied in 2011 in the case of Montenegro. The new approach foresees the enhancement of the rule of law, and is further developed through the specific criteria of Chapters 23 (judiciary reform, fight against corruption, and human/minority rights) and 24 (Justice, Freedom, and Security), which are opened at the beginning of the process, and closed at its very end (fundamental cluster). Any delay in fulfilling the obligations of Chapters 23 and 24, in accordance with the new

approach, can lead to the suspension of negotiations on all chapters. Progress monitoring in these areas is subject to “interim benchmarks”, which can activate the “imbalance clause” if they assess that reforms are not progressing in the right direction, thereby suspending the negotiations. The number of “interim benchmarks” increased during the process. For example, Montenegro has twice as many “interim benchmarks” in Chapters 23 and 24 as the total number of all benchmarks used in Croatia’s accession process (Mišćević and Mrak 2017, 196–197).

Major implementation challenges in the Western Balkans

The above-mentioned changes in the policy of conditionality have led to the insufficient precision of the membership criteria, since the fulfilment of formal obligations of alignment with the *acquis* and political expectations are evaluated differently. For Serbia’s negotiation process, Chapter 35 has been given “the same status as those chapters related to the rule of law”. This means that it implies the possibility of activating the “imbalance clause” if it is assessed that there is no “sufficient progress” in the implementation of the agreements (with Priština) (Mišćević and Mrak 2017, 197). According to Petrović and Wilson (2021, 202), these expanded political expectations from the candidate countries are „in contrast to all other Copenhagen and post-Copenhagen accession conditions, [given that they] broadened the scope of its fulfilment beyond the capacity and competency of the country governments”. Conditions set and evaluated in this way, due to the absence of political will in the WB for further substantial political reforms, may be “unattainable” in practice (Petrovic and Wilson 2021, 202).

The difference between formal obligations to align with the *acquis* and political expectations also emerged during the negotiations of North Macedonia. The conditionality imposed on North Macedonia by the Prespa Agreement included, among other requirements, a constitutional amendment and a change of the country’s name to resolve the bilateral dispute with Greece and end the Greek blockade of North Macedonia’s EU membership (Prespa Agreement 2018, Art. 3-1). More recently, the North Macedonian negotiation process has additionally been complicated by the requirements related to the constitutional status of certain ethnic groups, as well as the Macedonian language (EP-Minority Position 2025). In such a context, the European Parliament has emphasized that the North Macedonia has to “reform its decision-making, including through the introduction of qualified majority voting on the intermediate steps in the accession process,

in particular at the start of negotiations and the opening and closing of individual negotiating clusters and chapters” (EP-Minority Position 2025, para. 8). These conditions are included into the corpus of fundamental chapters (Fundamentals cluster), which is essential for North Macedonia’s progress in the EU accession. Even when some technical benchmarks were fulfilled, progress could be frozen for political reasons, which, according to the EIM conditionality mechanism, produces negative results: weak determinacy, making the path forward less predictable.

Finally, in the case of Croatia, the only successful accession in the current enlargement wave (2013–), the Copenhagen-plus criteria have also been applied. Croatia began the accession negotiations in 2005, with an emphasis on fulfilling strict legal and political criteria, particularly in the areas of the rule of law, cooperation with the ICTY, and alignment of the national legislation with the EU *acquis*. Croatia’s accession process can serve as an example of comprehensive conditionality, bearing in mind that the country “demonstrated its ability to fulfil all other commitments in good time before accession” (EC 2013, 14–15). In practice, Croatia’s accession process featured successful and efficient law approximation, providing “an example of the transformative power and stabilising effect of the enlargement process” (EC 2013, 14). In less than eight years after the negotiations officially started, Croatia became a member of the EU, despite certain political issues, most notably the maritime border dispute with Slovenia, which had significantly burdened the process (CJEU Judgment 2020). However, despite present bilateral tensions, the political will within the EU to integrate Croatia to the EU has prevailed.

According to Veebel (2012, 17), ideological and cultural factors in a state or region can increase adoption costs. For example, the first Copenhagen criteria requires full adoption of the values of pluralism and democracy, while the second Copenhagen criteria requires acceptance of liberal ideology. “In some cases, ‘imposed Europeanisation’ is seen as a sort of cultural harmonisation and the opposite value of nationalism” (Veebel 2012, 17). The high “costs” of further reforms may also be one of the reasons that slowed integration of the WB, given the strong presence of nationalist political parties which influence the public opinion in the region.

On the other part, Pierre Mirel, former Director of the Directorate-General for Enlargement at the European Commission responsible for the WB, points out that the EU accession negotiations have been reduced to “rituals of opening and closing chapters [of negotiations] that only specialists can decipher” (Mirel 2019, 6). The longer the process lasts, the lower is the

motivation of candidate countries to implement reforms. As the EU's political influence in the WB has weakened, political elites have limited themselves to mere declarative support for the enlargement.

In conclusion, the prospect of the EU membership can only be credible if there is a sustainable and predictable path towards it. Although the WB countries have reached a relatively high level of harmonisation of their national legal systems with the EU *acquis*, deep and substantial political reforms are still far from being completed. As suggested by some studies, the results “might lower expectations of further enlargement any time soon” (Böhmelt and Freyburg 2018, 15). The reason for this failure of the WB countries, according to Richter and Wunsch, predominantly lies in the negative effect of legal conditionality. Specifically, the EU's policy of conditionality has contributed to the phenomenon of “captured states” in the WB (Keil 2018). While the term has been used by the EU in 2018 to describe the state of democracy in the WB (Mirel 2019), a captured state represents a situation where political institutions are “hijacked or infiltrated by clientelist networks who lend their informal ways of decision making, including corrupt practices, a formal mantle” (Richter and Wunsch 2020, 42). In this regard, behind the facade of alignment lies the practice of an informal decision-making process and non-transparent functioning of institutions, which frequently goes “under the radar” during the monitoring process.

Case study – the legal conditionality in the EU accession of Serbia

For all WB states, the legal and political conditions required for the EU accession are broadly defined by the SAAs concluded between the European Community/European Union (EC/EU)⁴ and each (potential) candidate country.⁵ As Spendzharova and Vachudova (2014, 157) have pertinently remarked, “the

⁴ Given that, for example, the SAAs with Macedonia, Croatia and Serbia were, respectively, signed in 2001 and 2008, in both cases before the entry into the force of the Lisbon treaty, the signatory could only be the European Community, and the Treaty basis was Art. 310 TEC (now TFEU 2012, Art. 218); hereafter, it will only be referred to the EU and the TEU/TFEU.

⁵ For a more general and historical overview of public policy, economic and social impacts of the European Integration in the WB, see Tomas and Bojicic-Dzelilovic (2015), Bartlett (2008), and Keil and Arkan (2015).

EU's integration strategy toward new member states and candidate countries combines the imposition of the EU legal order [...] with proactive attempts to bolster state capacity to resist corruption and deliver public goods", making it difficult to clearly distinguish between legal and political conditionality, especially when both hinge on the administrative capacity to implement legislation. Moreover, through the rule-taking process, candidate countries adapt to the evolving normative framework set up by the EU.

Regarding the treaty basis for concluding SAAs with the WB states, from 2001 to 2008, it was referred to Art. 310 of the Treaty Establishing the European Community (TEC), the same provision used for "the establishment of the European Economic Area in 1994 and the conclusion of Europe Agreements with ten countries from Central and Eastern Europe" (Phinnemore 2003). For the WB states, the SAA represents their first legally binding contractual relationship with the EC/EU, typically taking precedence over all national legal acts except the Constitution.

It is also important to note, as Łazowski and Blockmans (2014, 112) have rightfully remarked, that "each and every Stabilization and Association Agreement contains a set of approximation clauses, but, unlike the Europe Agreements, "the wording of approximation provisions is different in every single SAA". In Serbia's case, the SAA, as a ratified international treaty, must comply only with the national Constitution;⁶ otherwise taking precedence over all other national legislation (legal status of the SAA is often compared to constitutional law). The SAA between Serbia and the European Communities was ratified by the National Assembly in September 2008, but – due to the lengthy ratification process in the EU Member States – it entered into force only in September 2013.

Political conditionality, understood in the strict sense of "increasing political [...] freedoms" and a "commitment to respect human rights and the rule of law, including the rights of persons belonging to national minorities, and democratic principles through a multi-party system with free and fair elections" – as mentioned in recital 6 of the SAA preamble – falls outside the scope of this case study for at least three reasons. First, the criteria for this type of conditionality are often vague and open to varying interpretations, such as, for example, its

⁶ Under Art. 16-2 of the Constitution of the Republic of Serbia, "Generally accepted rules of international law and ratified international treaties shall be an integral part of the legal system in the Republic of Serbia and applied directly", while "ratified international treaties must be in accordance with the Constitution".

understanding as “EU foreign policy and crisis management tool” (Rabynovich and Pintsch 2025). Second, a candidate country’s progress in law approximation significantly influences the level of political freedoms and the respect for the rule of law. Third, progress in law approximation is, in principle, measurable and subject to verifiable progress criteria.

According to Art. 72-1 and 72-2 of the SAA, “the approximation of the existing legislation in Serbia to that of the Community [...] shall start on the date of signing of this Agreement and shall gradually extend to all the elements of the Community acquis”. Since the legal conditionality of Serbia’s EU accession can be assessed in terms of quality, efficiency, and scope of the approximation of national legislation to the EU acquis, this chapter will first address the normative framework, represented by the general rules and criteria for legal approximation, before analysing its application by the Serbian legislative and administrative authorities.

The framework of a normative daydream: general rules and criteria for law approximation

Although the legal system of the socialist Yugoslavia lacked effective mechanisms for the protection of certain political and civil rights, it nonetheless enshrined a set of economic freedoms, including the protection of private property and the establishment of fundamental conditions for entrepreneurship and market competitiveness. A very good example is the Yugoslav Law on Obligations adopted in 1978, which showed a high editorial quality and established the modern contractual relations. Moreover, this law, amended several times, is still in force in Serbia, while the substance of its regulatory solutions is globally maintained in all national legal systems of the countries of former Yugoslavia. Unlike the other countries of Central and Eastern Europe, Yugoslavia was free from Soviet control from 1948, and developed a distinctive economic model that can be described as a semi-controlled socialist market economy, which “combined elements of the free market system with social ownership of the means of production” (Drobníč 1997, 157). In a similar vein, the WB states that emerged after the dissolution of Yugoslavia did not have to begin the process of aligning their national legislations with the EU acquis entirely from scratch. However, given the general nature, vast scope and continual evolution of the acquis – making any attempt to transpose it into national law comparable to a constant pursuit of a moving target (Andenas and Jacobs 1998; Carmin and Van Deveer 2005; Gaisford, Kerr and Perdikis 2003) – the requirement to approximate the

entirety of national legislation with the Union's regulatory framework remains the most demanding condition of the entire EU accession process. In order to analyse the legal aspects of Serbia's EU accession conditionality within its prescriptive normative framework, it is essential to focus on the following three key characteristics of legal approximation: gradual implementation, systematic programming, and ongoing monitoring.

Graduality

Graduality is undoubtedly the most important characteristic of legal approximation, not only because of the sheer volume of the EU *acquis*, but also because it is essential for the effective implementation of approximated legislation. The process of transposing EU law is a formidable challenge, even for the Member States. An extensive case study has shown that "of all open infringements by the end of 2013, incorrect transposition and bad application of EU law amounts to a whopping 70 per cent of cases" (Smith 2016, 69). The SAA between Serbia and the EU explicitly and implicitly emphasises graduality in three out of five paragraphs of its Art. 72. The reference to graduality is explicit in Art. 72-1: "Serbia shall endeavour to ensure that its existing laws and future legislation will be gradually made compatible with the Community *acquis*". Similarly, as Art. 72-2 states, "this approximation shall start on the date of signing of this Agreement and shall gradually extend to all the elements of the Community *acquis* referred to in this Agreement by the end of the transitional period." Art. 72-3 implicitly refers to graduality by identifying priority areas for approximation, which will "at an early stage, focus on fundamental elements of the Internal Market *acquis*, Justice, Freedom and Security as well as on other trade-related areas". Therefore, there is a strong, intrinsic logical and systemic link between the time invested in preparing new, harmonised legislation and its subsequent quality, applicability, and positive economic and social impact, often directly correlated with the quality of the performed legislation impact assessment (Van der Meulen 2013). Legal approximation rarely involves simply copying and pasting the existing European norms. Moreover, a significant portion of EU legislation allows Member States and local authorities a considerable flexibility in achieving commonly defined objectives. For a national legislation transposing the EU *acquis* to be truly adapted to the needs of an acceding country – and, consequently, to be implementable and sustainable – it must be carefully designed, thoroughly prepared, and, whenever possible, subject to public discussion. Therefore, some national laws are approximated early

in the accession process, while others may only achieve full compliance with the EU acquis on the very day of the accession. Ultimately, it is up to the national authorities to set the priorities and foster an environment in which all key stakeholders are well-informed and engaged in open debate on the societal, economic, legal, and political implications of the EU accession. Special attention must be given to the role of the National Assembly, whose responsibility should go far beyond merely rubber-stamping governmental proposals, which has mostly been the case in several consecutive legislatures from 2012 to 2025; it should serve as a forum for genuine scrutiny and democratic deliberation. As it was underlined in a recent report elaborated by non-governmental experts and observers, “the Fourteenth convocation of the National Assembly during 2024 and the first half of 2025 has remained under the dominant influence of the executive branch of power, with minimal use of constitutional oversight mechanisms and a systematic disregard for opposition initiatives, [while] the practice of unjustified consolidation of debates and biased presiding reached its peak” (OP 2025).

Programming of law approximation

According to Art. 72-4 of the SAA, the programming of law approximation is carried out jointly by the European Commission and Serbia. In the initial years following the signing of the SAA (2008–2012), Serbia’s national strategic programming document for law approximation was known as the National Program for the Integration of the Republic of Serbia into the European Union (NPI). From 2013 onwards, this program was renamed to better reflect its purpose and content: the National Program for the Adoption of the Acquis (NPAA). The fifth revised version of the NPAA was adopted by the Serbian Government in October 2024. These programming documents typically cover four years, and based on them, the Serbian Government is required to prepare the regular implementation reports every three months. This relatively frequent reporting obligation is designed not only to serve as a measure of the efficiency of law approximation, but also to provide valuable input for the potential revisions of the NPAA. More importantly, programming should go beyond serving as a mere timetable for adopting national laws and by-laws harmonised with the acquis. This approach must be anchored in a well-defined long-term vision for the EU accession, guided by a comprehensive cost-benefit analysis of adopting the approximated legislation. Within this framework, the principle of graduality assumes particular significance. In certain cases, especially where compliance involves

stringent and costly requirements, it may be in the acceding country's best interest to delay full alignment with the *acquis* until the latest feasible moment, balancing the benefits of compliance with practical economic, societal and/or political considerations.

Monitoring of the law approximation process

Monitoring of the law approximation process can be understood as having two distinct facets.⁷ Moreover, "even if it is clear that the degree of alignment of domestic legal standards with EU law is an important element in the negotiations with the EU, the processes of harmonisation and negotiation are different in legal, political and methodological terms" (Ćemalović 2016, 893). The first monitoring mechanism is the one described above: periodic governmental reports that assess the progress made in implementing the NPAA. The second, more substantive method of monitoring, is established by Art. 72-5 of the SAA,⁸ which states that "Serbia shall [...] define, in agreement with the European Commission, the detailed arrangements for the monitoring of the implementation of approximation of legislation". The meaning and intent of this provision, however, are far from unambiguous. On the one hand, both contextual and teleological interpretations suggest that "the monitoring of the implementation" refers not only to evaluating Serbia's success in realising the NPAA but also – more importantly – to assessing the effective enforcement of national legislation aligned with the *acquis*. This interpretation is supported by the English version of the SAA, which explicitly mentions "law enforcement actions to be taken". On the other hand, the Serbian language version of the same provision – while not fully corresponding to the English text⁹ – implies that

⁷ This article does not treat the issue of regular reports of the European Commission on the progress of candidates for the EU membership. These reports introduce a more general method of evaluation, which equally concern the progress in the realization of the NPAA, but also the effective implementation and enforcement of the national legislation adopted in the context of the law approximation with the EU *acquis*.

⁸ On top of the confusion resulting from the linguistic mismatch of the versions of the SAA in English in Serbian, the numeration of paragraphs within Art. 72 introduces additional imbroglia. What is, in the version in Serbian language, paragraph 5 of Art. 72, in English version appears as paragraph 4.

⁹ While the version of SAA in English (Art. 72-4, see previous note) mentions "the detailed arrangements for the monitoring of the implementation of approximation of legislation," the corresponding provision in Serbian language entirely skips the word "detailed".

monitoring concerns only the approximation process itself, excluding the enforcement of the approximated legislation. Consequently, despite the good intentions and a generally adequate normative framework, this ambiguity has set the scene and assured all the preconditions for very limited results of the law approximation efforts.

Facing the reality: law approximation criteria in practice

This section aims to explore the manner and degree to which the general normative framework for law approximation has effectively been put into practice. As it was the case in the previous section, the analysis will focus on three key elements deemed both significant and representative: graduality, programming and monitoring.

Graduality

Graduality – a critical characteristic of a law approximation process aimed at producing adapted and enforceable national legislation – has been significantly undermined by the Rules of Procedure of the Serbian National Assembly (RPNA). According to Art. 151-4 of the RPNA, “together with the Bill, the proposer shall attach a Statement of Compliance of the Bill with the European Union Acquis, or a statement confirming that there is no obligation for such compliance, or that there is no possibility to harmonize the Bill with the European Union Acquis, and a Table of Compliance of the Bill with European Union regulations”. Although graduality “in colloquial terms [...] can be explained by the expression *not everything and not immediately*” (Ćemalović 2016, 893), Art. 151-4 of the RPNA only allows for three possibilities regarding any draft legislation submitted to the Parliament: 1) full compliance with the acquis; 2) absence of an obligation to approximate; or 3) impossibility to approximate. In contrast, the essence of the principle of graduality lies in allowing partial, or even non-existent, compliance of a domestic legal act with EU law if it is justified by 1) need for gradualness, 2) non-transferability of certain provisions before a deadline or 3) a legitimate interest to harmonize it at a later stage, indicating a clear explanation and the time frame in which the full compliance will be provided. Adding to this confusion, the Conclusion of the Serbian Government on forms and

Moreover, while the English text refers to the “law enforcement actions,” the Serbian text merely invokes “legislative measures”.

methodological instructions regarding law approximation instruments – a legal act hierarchically far below both the SAA and the RPNA – permits partial compliance or non-compliance with the *acquis* in section 4-g of the Statement of Compliance form. This form is used for legal acts drafted by the ministries and submitted to the Parliament by the Government. Furthermore, a significant portion of Serbian national legislation transposing the EU *acquis* was adopted using a fast-track procedure, which undermines the initial intention to ensure thorough preparation and public debate. The misuse, or overuse, of the fast-track procedure can significantly weaken the role of Parliament in the law approximation process, reducing it to an entity that, as the Polish example demonstrates, “served as the vehicle for adoption of acts transposing EU legislation” (Łazowski 2007, 205). Moreover, according to the latest Report of the European Commission, “the exercise of parliamentary powers is limited by the low frequency of sessions, a lack of genuine political debate, and a lack of an annual work plan for Parliament, with its agenda almost entirely driven by the government” (EC Serbia Report 2025, 23). Ensuring a gradual approach to the process of law approximation in the context of misbalanced separation of powers and overly low parliamentary ownership of the process has proven to be very challenging.

Programming and monitoring of law approximation

Initiated in 2008 and continuing across five revised national plans, the programming and monitoring of law approximation activities have continuously suffered from a critical lack of public participation, media coverage, and political scrutiny. Official data indicated that the overall realisation rate for the initial NPI was 88%, resulting in the adoption of 1030 out of 1172 approximated laws and by-laws between 31 July 2008, and 31 December 2012 (SMEI 2012). However, the realisation rate decreased significantly after 2012, primarily due to the slower legislative activity in the National Assembly, influenced by factors such as early parliamentary elections in 2014 and 2016, as well as the constant decline in the regularity of reporting. In 2013, the Government submitted 3 reports (January-June, July-September and October-December) indicating that the realisation rates were, respectively, 85%, 66% and 21%. For the year 2014, only the report covering the 3rd and 4th semester is officially accessible, indicating that the realisation rate was 48%. The three reports for the year 2015 (January-July, July-September and October-December) specified that the success rates were 58% (governmental rate), 44% (governmental rate) and 33% (governmental rate),

with the overall success rate “for all acts planned to be adopted from August 2014 to December 2015” of 63%.

The second revised version of the NPAA adopted by the Serbian Government in November 2016, a 1478-page document, included Annex A, which contains a detailed list of 283 laws and by-laws, with target trimesters for their “elaboration/adoption by the government/ministry”. In the most critical aspect of the second revised NPAA – the adoption of laws – the realisation rate in 2016 and 2017 (effective adoption by the National Assembly and entry into force of laws planned for submission by the Government) was considerably lower than anticipated. The third (2018) and fourth (2022) NPAA had even lower realisation rates – 43% (overall rate, according to the report published in May 2019), 47% (August 2019 report), and only 7% (March 2023 report). Particularly striking is the fact that for almost five years in total (between January 2016 and April 2018, as well as between November 2019 and March 2023), the Ministry of European Integration – in spite of its obligation to prepare and submit quarterly reports on NPAA implementation – hasn’t published a single report, not to mention that some of its reports are covering longer periods, like those published in March 2023 and February 2025. The latest (fifth) version of the NPAA – covering the period 2024-2027 – was adopted by the Government in October 2024, and in May 2025 it had an overall realisation rate which significantly falls short of expectations (32%, with 0% rate when it comes to draft laws planned to be prepared and submitted by the Government). Moreover, in 2024 and the first half of 2025, “nearly all laws and bills adopted by Parliament had been proposed by the government [while] the practice of amalgamating a number of unrelated agenda items continued, and in November 2024, 68 acts, including the State budget, were adopted without any debate” (EC 2025, 23). Serbia’s EU accession process is currently at a stalemate due to the lack of genuine political will to implement reforms and enforce legislation, while the national programming of the law approximation process requires a comprehensive overhaul.

Conclusion

As a fundamental tool in the EU accession process, the conditionality, at least in theory, serves as a valuable instrument enabling the states to conduct the substantial reforms in numerous fields. As with any other legal

mechanism, its effectiveness depends on the consistency of its application. Through the analysis of the role, it played in the previous waves of enlargement, as well as in Serbia's EU accession process from 2008 to 2025, the conditionality has been examined both as a doctrinal concept and as a legal-political instrument. These considerations have led to the conclusion that the weaknesses the conditionality principle had already shown in the previous two enlargement rounds have further increased when it comes to the EU accession of the WB countries, rendering necessary a significant redefinition of the principle, its content and approach to it.

Due to a prolonged accession of the WB countries, the EU enlargement itself became partially self-sufficient, instead of being a transitional phase leading to the membership. The analysis of Serbia's experience in the EU law approximation process has revealed a set of significant challenges, such as the recourse to accelerated legislative procedures devoid of substantial public or parliamentary debate, low parliamentary ownership of the legislative agenda, misbalanced separation of powers, as well as a lack of genuine political will to implement meaningful reforms and enforce adopted legislation. In such a context, the conducted analysis has shown that the graduality of law approximation, as well as the mechanisms of its programming and monitoring, have suffered a significant downturn in recent years, rendering the principle of legal conditionality even less adapted to the needs of regulatory reforms. In conclusion, the redefinition and revitalisation of the concept of legal conditionality would be beneficial both for the EU and the WB countries, enabling them to plan and implement more effectively the process of approximation of their national legislation with the EU *acquis*. However, even an improved legal conditionality mechanism would not be able to compensate for either candidate's lack of genuine political will to adopt and enforce the EU legislation, or the EU's absence of a clear and effective enlargement agenda.

Условљеност у процесу приступања ЕУ: од нормативног сна до имплементационе реалности

Урош ЋЕМАЛОВИЋ,¹⁰ Милица ИЛИЋ¹¹

Апстракт: Условљеност проширења представља камен темељац процеса приступања Европској унији (ЕУ), будући да служи као моћно оруђе упркос знатним суштинским ограничењима. Кроз анализу њене улоге током претходна два проширења ЕУ (2007. и 2013. године), као и у процесу приступања Србије ЕУ, овај рад истражује условљеност не само као доктринарни концепт, већ и као вишеслојни правно-политички инструмент. Главна хипотеза чланка јесте да су структурне слабости самог принципа условљености неретко доводиле до застоја како у политичким реформама, тако и у хармонизацији закона, чиме се проширује јаз између нормативних циљева и реалности имплементације. Овај јаз додатно је продубљен у процесу приступања земаља Западног Балкана (ЗБ) ЕУ, што је довело до потребе за значајним редефинисањем принципа. Коришћени методолошки оквир обухвата низ приступа, укључујући систематску и телеолошку анализу у циљу разјашњења кључних одредби правних аката и међународних уговора, затим анализу садржаја за тумачење политичких докумената, упоредну анализу ради испитивања развоја самих приступа током времена, као и методологију студије случаја како би се обезбедило дубинско контекстуално разумевање. На крају, аутори се залажу за ревизију принципа условљености, али и за једноставнију и ефикаснију агенду проширења ЕУ, која би у знатној мери била прилагођена правним и политичким реалностима земаља кандидата, укључујући њихове капацитете и политичку вољу да усвоје спроводиво, темељно израђено и истински ефикасно национално законодавство.

Кључне речи: усклађивање законодавства, условљеност, проширење ЕУ, реформе јавних политика, преговори о чланству у ЕУ

¹⁰ Виши научни сарадник, Институт за европске студије, Београд, Србија. Е-пошта: uros@ies.rs, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0760-9703>.

¹¹ Истраживач-приправник, Институт за европске студије, Београд, Србија. Е-пошта: milica.ilic@ies.rs, ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-9246-3488>.

Увод и методолошки приступ

У контексту проширења Европске уније (ЕУ), међусобна очекивања како Уније, тако и земаља кандидата, увек су била висока, а посебно у погледу политичких и економских користи које се од чланства очекују. С једне стране, земље кандидати очекују кохерентан приступ према њима, уз јасно дефинисана „правила игре“ која би била једнака за све, као и јачање међусобне сарадње и свеобухватну подршку у реформама. С друге стране, очекивања ЕУ претпостављају демократизацију институција, владавину права и висок ниво транспарентности. Осим тога, „домаће дебате унутар Уније о ‘апсорпционом капацитету’ ЕУ и унутрашњим реформама, отежале су сам процес и оставиле га без снажних заговорника који се залажу за проширење ка Западном Балкану“ (Shahini 2024, 2). У таквом контексту, чини се да су очекивања са обе стране често изневерена. Овакав закључак поткрепљен је статистичким подацима, који указују на пад популарности ЕУ међу грађанима земаља кандидата (Balkan Barometer 2024), као и смањено интересовање земаља чланица ЕУ за даље проширење (Mirel 2019), што је неретко узроковано чињеницом да „проширења подразумевају да постоји могућност да морају да се задовоље вишеструке националне потребе и преференције“ (Nugent 2016, 425). Такав застој у процесу приступања ЕУ често се назива феноменом „замора од проширења“. С друге стране, претходни таласи проширења ЕУ били су много мање контроверзни, што је ЕУ омогућило да преузме „водећу улогу у промоцији и усмеравању процеса политичких и економских реформи“ (Phinnemore 2006, 7).

Овај чланак има за циљ да изврши критичку анализу примене механизма условљености у контексту процеса приступања ЕУ. Стога, рад се бави истраживањем главних изазова са којима се суочавамо у ефикасној примени условљености, као и транспозицији правних норми ЕУ у унутрашње правне поретке неколико нових држава чланица ЕУ (Бугарске, Румуније и Хрватске). Главна академска релевантност и практична вредност истраживања налази се у идентификовању системских слабости ригидне примене принципа условљености, посебно када се суочимо са потребом усвајања спроводивог, темељно израђеног и ефикасног националног законодавства. Кључни елемент истраживања јесте стање условљености као принципа и његова примена у земљама кандидатима током процеса приступања, са посебним акцентом на постепеност, програмирање и праћење процеса усклађивања законодавства у Србији. Главна претпоставка овог чланка је да су се слабости које је принцип условљености

већ показао у претходне две рунде проширења додатно увећале када је у питању приступање земаља Западног Балкана ЕУ, што захтева значајно редефинисање принципа, његовог садржаја и приступа њему.

Методолошки оквир врши интеграцију низа приступа који су осмишљени тако да систематски анализирају и критички процењују механизам правне условљености ЕУ. Метод анализе садржаја користи се за тумачење кључних политичких докумената, док систематска и телеолошка анализа омогућава разјашњење кључних одредби правних аката и међународних уговора. Кроз упоредну анализу, рад истражује варијације у условљености чланства у ЕУ током последње две рунде проширења. У последњем поглављу, коришћен је метод студије случаја са фокусом на услове за чланство, ниво регулаторне усклађености и спровођење правних тековина ЕУ у Републици Србији.

Ова студија започиње представљањем теоријског оквира који чини основу за каснију анализу, што омогућава додатно испитивање правних услова за чланство Румуније и Бугарске у ЕУ, са посебним акцентом на изазове са којима су се ове земље суочавале током процеса приступања, као и успесима и недостацима у спровођењу правних тековина ЕУ. Исти критеријуми анализе се потом примењују на Хрватску, као и на земље Западног Балкана (ЗБ). У циљу покушаја да се сажму главне карактеристике тренутног приступа ЕУ правној условљености, последње поглавље посвећено је студији случаја њеног места у приступању Србије ЕУ. Географски и економски положај земље, њене широке трговинске везе са ЕУ и статус земље кандидата од 2014. године, чине је посебно значајном за ову студију. Поврх тога, изведени закључци су, *mutatis mutandis*, примењиви и на друге државе које су укључене у процес приступања ЕУ.

Условљеност у претходним рундама преговора о приступању ЕУ

Имајући у виду да земље кандидати усклађују своје националне законодавне системе са правним тековинама ЕУ, чија је главна карактеристика садржај који континуирано еволуира, ово поглавље се фокусира на схватање динамичне природе која карактерише правну условљеност. На основу одабраних теоријских гледишта, ово поглавље истражује неке конкретне примере нормативног трансфера и имплементације, а затим нуди упоредну анализу ефикасности

условљавања у две најновије рунде проширења (Румунија и Бугарска 2007. године, те Хрватска 2013. године), као и у процесу приступања земаља Западног Балкана ЕУ.

Теоријске основе условљавања у процесу приступања ЕУ

Кључни стратешки документи ЕУ утврђују условљеност у Копенхашким критеријумима (1993), док је општи правни оквир политике условљености дат у члану 49 Уговора о Европској унији (ТЕУ 2016), у складу са принципима који су утврђени члановима 2 и 6 УЕУ. Политички критеријуми, између осталог, укључују успостављање и одржавање стабилних и демократских институција, владавину права, очување људских и мањинских права, борбу против корупције. С друге стране, економски критеријуми односе се на успостављање функционалне тржишне економије и „способност за суочавање са конкурентским притиском и тржишним снагама унутар Уније“ (ЕС 1993). Трећи, и правно најзначајнији критеријум, односи се на усвајање правних тековина ЕУ и њихово уграђивање у националне законодавне системе земаља кандидата. Политика условљености је по први пут формулисана „у контексту преговора о приступању са земљама Централне и Источне Европе (ЦИЕ), док је њен континуирани значај у региону Западног Балкана био предмет дебате“ (Richter and Wunsch 2020, 45).

Општи теоријски оквир условљености као концепта, може да се класификује у складу са неколико главних аспеката (Veebel 2012, 73). Пре свега, постоји условљеност *ex ante* и *ex post*. „Условљеност *ex post* има уобичајену форму међународног права: услови морају да буду испуњени након потписивања ратификације споразума или уговора“ (Veebel 2012, 73). Условљеност *ex ante* значи да „услови морају да буду испуњени унапред или непосредно пре потписивања уговора“ (Veebel 2012, 73). У том смислу, услови које су кандидати дужни да испуне *ex ante* нуде се као пакет, у облику „стандардног“ споразума о приступању, без могућности избора појединачних елемената. Друго, условљеност може да подстакне реформе у земљама кандидатима, како кроз позитивне (финансијска и техничка подршка), тако и кроз негативне мере (могућност обуставе помоћи или одлагања приступања у случају да услови нису испуњени). Другим речима, овај механизам уводи систем „подстицаја путем подршке“ или „подстицаја путем казне“ (Schimmelfenning and Sedelmeier 2004, 671–672). Нова методологија проширења (2020) уводи негативну условљеност, укључујући:

„а) стављање преговора на чекање или њихово обустављање; б) поновно отварање затворених поглавља; ц) смањење финансирања од стране ЕУ; д) паузирање приступа програмима ЕУ“ (Bargiacchi 2020, 53). Према Сантизу (Santiso 2002, 16), две најважније карактеристике политичке условљености су њена „*ex ante* природа и њен казнени карактер“. Други доктринарни приступи често наводе две врсте условљености: демократску и ону која се односи на правну тековину: „Док се демократска условљеност тиче основних политичких принципа ЕУ, норми у погледу људских права и либералне демократије, условљеност правне тековине тиче се њених прецизних правила“ (Szarek-Mason 2010, 136). Иако је ова разлика теоретски утемељена, у пракси се оне често значајно преклапају, односно, испуњење обе групе услова представља предуслов за отварање и затварање поглавља преговора о приступању, а самим тим и за приступање ЕУ.

Ефикасност условљености као претприступног механизма може да се посматра у пракси кроз МЕП (модел екстерних подстицаја), који је првенствено „осмишљен тако да објасни европеизацију земаља Централне и Источне Европе (ЦИЕ) кроз условљеност приступања ЕУ“ (Schimmelfennig and Sedelmeier 2020, 1). МЕП укључује одређеност, кредибилитет и домаће трошкове усвајања (Schimmelfennig and Sedelmeier 2020; Sedelmeier 2008). Одређеност се односи на „јасноћу и формалност правила“, што пре свега значи да ЕУ „даје награду у случају усвајања правила“ (Schimmelfennig and Sedelmeier 2004, 673–674). Трошкови усвајања реформи не укључују само материјалне трошкове влада датих држава, већ и „потенцијалне политичке, институционалне, друштвене или економске трошкове“ које владе земаља кандидата сnose приликом спровођења реформи које захтева ЕУ. Ови трошкови могу да настану из различитих извора, као што су „отпор домаћих актера са правом вета“, „губитак изборне подршке“, „поремећај у етаблираним институцијама“ или „реформе које доводе у питање доминантне наративе националног идентитета“ (Bulte 2025, 28). Уколико владе земаља кандидата процене да су трошкови усвајања ниски, пут ка чланству у ЕУ је лакши, као што је био случај у таласу проширења на ЕЕЗ 2004. године. Међутим, ако трошкови изгледају високи у односу на користи од чланства, владе могу да оклевају при спровођењу реформи, што доводи до кашњења у приступању. То је случај у тренутном таласу проширења на Западни Балкан.

Услови за приступање код проширења из 2007. (Румунија и Бугарска)

Када говоримо о политичким процесима који су се одвијали пре проширења ЕУ 2007. године, процена критеријума МЕР показала је ефикасност позитивне условљености у претприступној фази. Шимелфениг и Зеделмајер (Schimmelfennig and Sedelmeier 2019, 6) истичу да су сви услови ефективне условљености били присутни како је наведено у МЕР. Међутим, „демократској условљености је често недостајала одређеност и узроковала је значајне политичке трошкове за владе земаља Централне и Источне Европе“ (Schimmelfennig and Sedelmeier 2020, 6). Након приступања Румуније и Бугарске, које су, према многим проценама, приступиле Унији недовољно припремљене и „институционално слабе“ (Mišević and Mrak 2017, 192), ЕУ је одлучила да поштри критеријуме за приступање. Суштина овог поглавља заснива се на анализи главних модалитета и исхода овог поштравања.

Карактеристична црта проширења из 2007. године лежи у неуспеху да се у потпуности испуне услови имплементације пре приступања. Један посебан алат, Механизам за сарадњу и верификацију (МСВ), уведен је као инструмент за праћење након приступања, „а дефинисао је критеријуме за борбу против корупције, организованог криминала и реформу правосуђа у односу на које је вршено мерење напретка Бугарске и Румуније“ (Trauner 2009, 6). Такви инструменти за континуирани надзор над процесима реформи у областима правосуђа, напора у борби против корупције и, у случају Бугарске, борбе против организованог криминала (Vachudova and Spendzharova 2012, 1–2), омогућили су Унији да испитује нове државе чланице, што представља уобичајену активност која се примењује на земље кандидате. Овиме је успостављен нови облик условљености: „пост-приступна условљеност“, тј. „условљеност након приступања“, што одражава „еволутивну природу условљености ЕУ“ (Ognjanoska 2021, 248).

Резултати примене овог проширеног, пост-приступног условљавања, нису били једнообразни. У случају Бугарске, Комисија је „уочила озбиљне случајеве лошег управљања и корупције на високом нивоу који су је, заједно са недовољним реформама у областима администрације и правосуђа, подстакли да замрзне значајан износ претприступних средстава и да повуче акредитацију двома бугарским агенцијама које су биле задужене за управљање фондовима ЕУ“ (Trauner 2009, 12). Насупрот томе, напредак Румуније био је очигледнији, што је потврдила и Комисија, која је у случају ове земље била „више уверена у њену добру вољу и одлучност

да испуни критеријуме које је поставила ЕУ“ (Trauner 2009, 12). Након проширења 2007. године, медији и неки аутори навели су посебан осећај „замора од проширења“ унутар ЕУ (Smith, Markovic-Khaze and Kovačević 2021, 8), што је, у ствари, одражавало растући скептицизам у погледу даљег проширења у јавном мњењу и међу доносиоцима одлука у бројним државама чланицама. Овај феномен „поклопио се са глобалном финансијском кризом, која је изазвала деценију [...] значајног економског хаоса за ЕУ, при чему је дошло до значајног смањења апетита ЕУ када су у питању будућа проширења“ (Smith, Markovic-Khaze and Kovačević 2021, 8). Дугорочно гледано, одржавање притиска на властима нових земаља чланица да наставе реформе, довело је до стабилизације правних и политичких система у Бугарској и Румунији. Овај приступ, прилагођен специфичним околностима сваке од земаља кандидата, кулминирао је политиком ЕУ према земљама Западног Балкана.

Условљеност у процесу проширења на земље Западног Балкана (Солунска агенда после 2003. године)

„Европска перспектива“ земаља Западног Балкана дефинисана је на Самиту ЕУ у Солуну 2003. године, а поводом којег је ЕУ изразила „недвосмислену подршку“ (EU-Western Balkans Summit 2003, para. 2). Сходно томе, земље Западног Балкана (Албанија, Хрватска, Црна Гора, Северна Македонија и Србија) закључиле су иницијалне споразуме о приступању (Споразуми о стабилизацији и придруживању – ССП) и отвориле преговоре са Унијом. Ови споразуми представљали су први корак у процесу приступања земаља Западног Балкана, чиме је уведен „флексибилан и постепен приступ у оквиру којег се свака земља оцењује на основу заслуга“ (Pirpan 2004, 229). ССП су правно обавезујући, регулишу политичку и економску сарадњу и обухватају обавезу усклађивања националног законодавства са правним тековинама ЕУ.¹²

Политика условљавања за Западни Балкан

Док је током 1990-их година „гравитациона сила ЕУ била најважнији фактор у поновном успостављању економског, политичког и грађанског

¹² Појмови усклађивања и приближавања законодавстава, иако постоје неке нијансе у њиховом значењу, користиће се наизменично у овом чланку.

живота у региону Западног Балкана“ (O’Brennan 2013, 29), воља унутар Уније за проширењем на Западни Балкан спласнула је убрзо након Солунског самита. „Замор од проширења“ и „страх“ од понављања „грешака“ из претходних фаза проширења, подстакли су Савет да пооштри Копенхашке критеријуме (ЕС 2006, para. 8). Тако је процес приступања постао „ригорозан услов“ за све нове потенцијалне чланице ЕУ (Petrović and Smith 2013, 556). Ови модификовани услови приступања, који се у литератури називају Критеријуми Копенхаген плус, све мање се односе на прихватање правних тековина ЕУ, а све више добијају политичку природу (Mišćević and Mrak 2017, 188–189), укључујући захтеве за решавање билатералних спорова, питања државности или „регионалне нормализације“ и пуну сарадњу са Међународним кривичним трибуналом за бившу Југославију (МКСЈ).

У пост-солунској фази проширења, уведен је фазни приступ преговорима, при чему напредак у процесу приступања зависи од испуњавања услова који су дефинисани у свакој од фаза (кандидатура, отварање и затварање поглавља, чланство). Ови услови обухватали су испуњење свих услова Копенхаген плус. Имајући у виду историјску и политичку специфичност билатералних односа у региону Западног Балкана (Petrovic and Wilson 2021), главни циљ ЕУ био је успостављање и одржавање политике безбедносне „стабилизације“ у региону, на штету „европеизације“ и ефикасности приступања ових земаља Унији (Bieber 2018). Још један аспект пооштрених Критеријума Копенхаген плус, огледа се у повећаном броју преговарачких поглавља у поређењу са проширењем 2004–2007 (35 уместо 31), као и у увођењу нове клаузуле која дефинише преговоре о приступању као „процес са отвореним крајем чији исход не може унапред да се гарантује“ (Petrović and Smith 2013, 556). Ново Поглавље 35 обично покрива теме примене нових правних тековина ЕУ, приступа посебним телима ЕУ, као и посебних аранжмана за одређене земље (Mišćević and Mrak 2017, 197). Међутим, у случају Србије, Поглавље 35 служи као механизам за праћење „нормализације односа између Београда и Приштине“, без одређивања услова, циља, оквира и значења појма „нормализација“.

Ревидирани приступ преговорима са ЕУ уведен је током процеса преговора са Хрватском, а први пут је примењен 2011. године у случају Црне Горе. Нови приступ предвиђа јачање владавине права и даље се развија кроз специфичне критеријуме поглавља 23 (реформа правосуђа, борба против корупције и људска/мањинска права) и 24 (Правда, слобода и безбедност), која се отварају на почетку процеса, а затварају на самом

његовом крају (фундаментални кластер). У складу са новим приступом, свако кашњење у испуњавању обавеза из поглавља 23 и 24 може да доведе до обуставе преговора у свим поглављима. Праћење напретка у овим областима подлеже „привременим мерилима“, која могу да активирају „клаузулу о неравнотежи“ у случају процене да реформе не напредују у правом смеру, чиме се преговори обустављају. Током процеса, број „привремених мерилa“ се повећао. На пример, Црна Гора има двоструко више „привремених мерилa“ у поглављима 23 и 24 од укупног броја свих мерилa коришћених у процесу приступања Хрватске (Mišćević and Mrak 2017, 196–197).

Главни изазови у имплементацији на Западном Балкану

Горе наведене промене у политици условљавања довеле су до недовољне прецизности у погледу критеријума за чланство, будући да се испуњавање формалних обавеза усклађивања са правним тековинама и политичка очекивања оцењују на различит начин. За преговарачки процес Србије, Поглавље 35 је добило „исти статус као и поглавља која се односе на владавину права“. То значи да се подразумева могућност активирања „клаузуле о неравнотежи“ уколико се процени да нема „довољног напретка“ у спровођењу споразума (са Приштином) (Mišćević and Mrak 2017, 197). Према Петровићу и Вилсону (Petrovic and Wilson 2021, 202), ова проширена политичка очекивања од земаља кандидата су „у супротности са свим осталим Копенхашким и пост-Копенхашким условима за приступање, [имајући у виду да су] проширили обим њиховог испуњења изван капацитета и компетенције влада ових земаља“. Услед одсуства политичке воље на Западном Балкану за даље суштинске политичке реформе, овако постављени и процењени услови, могу да буду „неоствариви“ у пракси (Petrovic and Wilson 2021, 202).

Током преговора Северне Македоније, појавила се и разлика између формалних обавеза усклађивања са правним тековинама и политичких очекивања. Условљеност која је наметнута Северној Македонији Преспанским споразумом укључивала је, између осталог, уставни амандман и промену имена земље како би се решио билатерални спор са Грчком и окончао грчка блокада чланства Северне Македоније у ЕУ (Prespa Agreement 2018, Art. 3-1). Одскора је процес преговора са Северном Македонијом додатно закомпликован захтевима који се односе на уставни статус одређених етничких група, као и македонског језика (EP-Minority Position 2025). У том контексту, Европски парламент је нагласио да је

Северна Македонија у обавези да „реформише свој процес доношења одлука, укључујући и увођење гласања квалификованом већином о међукорацима у процесу приступања, посебно на почетку преговора и отварању и затварању појединачних преговарачких кластера и поглавља“ (EP-Minority Position 2025, para. 8). Ови услови укључени су у корпус основних кластера (Fundamentals cluster), што је неопходно за напредак Северне Македоније у приступању ЕУ. Чак и када су неки технички критеријуми испуњени, напредак би могао да буде замрзнут из политичких разлога, што, према механизму условљавања МЕП производи негативне резултате: слабу одређеност, што чини пут напред мање предвидивим.

Конечно, у случају Хрватске, јединог успешног приступања у актуелном таласу проширења (2013–), примењени су и Критеријуми Копенхаген плус. Хрватска је започела преговоре о приступању 2005. године, са акцентом на испуњавању строгих правних и политичких критеријума, посебно у областима владавине права, сарадње са МКТЈ и усклађивања националног законодавства са правним тековинама ЕУ. Процес приступања Хрватске може да послужи као пример свеобухватне условљености, имајући у виду да је ова земља „показала способност да благовремено испуни све остале обавезе пре приступања“ (ЕС 2013, 14–15). У пракси, процес приступања Хрватске карактерисао се успешним и ефикасним усклађивањем законодавства, чиме је пружила „пример трансформативне моћи и стабилизујућег ефекта самог процеса проширења“ (ЕС 2013, 14). Мање од осам година након што су преговори званично почели, Хрватска је постала чланица ЕУ упркос одређеним политичким питањима, од којих је најзначајније спор око поморске границе са Словенијом, који је значајно оптеретио процес (CJEU Judgment 2020). Међутим, упркос постојећим билатералним тензијама, превладала је политичка воља унутар ЕУ да се Хрватска интегрише у ЕУ.

Према Вебелу (Veebel 2012, 17), идеолошки и културни фактори у одређеној држави или региону могу да повећају трошкове усвајања. На пример, први Копенхашки критеријуми захтевају потпуно усвајање вредности плурализма и демократије, док други Копенхашки критеријуми захтевају прихватање либералне идеологије. „У неким случајевима, ‘наметнута европеизација’ се посматра као врста културног усклађивања и супротна је вредност национализму“ (Veebel 2012, 17). Високи „трошкови“ даљих реформи такође могу да буду један од разлога који су успорили интеграцију Западног Балкана, узимајући у обзир снажно присуство националистичких политичких странака које утичу на јавно мњење у региону.

С друге стране, Пјер Мирел (Pierre Mirel), бивши директор Генералног директората за проширење у Европској комисији задужен за Западни

Балкан, истиче да су преговори о приступању ЕУ сведени на „ритуале отварања и затварања поглавља [преговори] које само стручњаци могу да дешифрију“ (Mirel 2019, 6). Што дуже траје сам процес, то је мања мотивација земаља кандидата да спроведу реформе. Како је политички утицај ЕУ на Западном Балкану слабио, тако су се политичке елите ограничавале на пуку декларативну подршку проширењу.

Коначно, перспектива чланства у ЕУ може да буде кредибилна само онда када постоји одржив и предвидив пут ка том циљу. Иако су земље Западног Балкана достигле релативно висок ниво усклађености националних законодавних система са правним тековинама ЕУ, дубоке и суштинске политичке реформе још увек су далеко од завршетка. Поједине студије сугеришу да би такви резултати „могли да смање очекивања даљег проширења у скорије време“ (Böhmelt and Freyburg 2018, 15). Разлог за овај неуспех земаља Западног Балкана, према Рихтеру и Вуншу (Richter and Wunsch), претежно лежи у негативном ефекту правне условљености. Конкретно, политика условљености ЕУ допринела је феномену „заробљених држава“ на Западном Балкану (Keil 2018). Иако је ЕУ користила овај термин још 2018. године како би описала стање демократије на Западном Балкану (Mirel 2019), заробљена држава представља ситуацију у којој су политичке институције „отете или су се у њих инфилтрирале клијентелистичке мреже које својим неформалним начинима доношења одлука, укључујући коруптивне праксе, дају формални плашт“ (Richter and Wunsch 2020, 42). У том смислу, иза фасаде усклађивања крије се пракса неформалног процеса доношења одлука и нетранспарентног функционисања институција, што често пролази „испод радара“ током процеса праћења.

Студија случаја

– правна условљеност у приступању Србије ЕУ

За све државе Западног Балкана, правни и политички услови који су неопходни за приступање ЕУ, широко су дефинисани споразумима о стабилизацији и придруживању закљученим између Европске заједнице/ Европске уније (ЕЗ/ЕУ)¹³ и сваке (потенцијалне) земље

¹³ Узимајући у обзир да су, на пример, ССП са Македонијом, Хрватском и Србијом потписани 2001. и 2008. године, а у оба случаја свакако пре ступања на снагу Лисабонског уговора, потписница је могла да буде само Европска заједница, док је

кандидата.¹⁴ Као што су Спенџарова и Вачудова (Spendzharova and Vachudova 2014, 157) згодно приметиле, „стратегија интеграција ЕУ према новим државама чланицама и земљама кандидатима представља комбинацију наметања правног поретка ЕУ [...] и проактивних покушаја да се ојача капацитет државе да се одупре корупцији и обезбеди јавно добро“, што отежава јасну разлику између правне и политичке условљености, посебно када обе зависе од административног капацитета за спровођење закона. Поврх тога, кроз процес доношења правила, земље кандидати се прилагођавају променљивом нормативном оквиру који је успоставила ЕЗ, који се и даље развија.

Што се тиче уговорне основе за закључивање ССП-а са државама ЗБ у периоду од 2001. до 2008. године, позивало се на члан 310 Уговора о оснивању Европске заједнице (УЕЗ), односно на исту одредбу која је коришћена за „оснивање Европског економског простора 1994. године и закључивање Европских споразума са десет земаља Централне и Источне Европе“ (Phinnemore 2003). За државе ЗБ, ССП представља њихов први правно обавезујући уговорни однос са ЕЗ/ЕУ, који обично има предност над свим националним правним актима изузев Устава.

Такође је важно напоменути, као што су Лазовски и Блокманс (Łazowski and Blockmans 2014, 112) с правом приметили, да „сваки Споразум о стабилизацији и придруживању садржи скуп клаузула о приближавању, али, за разлику од Европских споразума, „формулација одредби о приближавању разликује се у сваком појединачном ССП“. У случају Србије, ССП, као ратификовани међународни уговор, мора да буде у складу само са националним Уставом,¹⁵ док иначе има предност над целокупним осталим националним законодавством (правни статус ССП-а често се упоређује са уставним правом). ССП између Србије и Европских заједница ратификовала је Народна скупштина у септембру 2008. године, али је због

основ Споразума био члан 310 УЕУ (сада TFEU 2012, Art. 218); у даљем тексту ће се говорити само о ЕУ и УЕУ /СФЕУ.

¹⁴ За општији и историјски преглед јавних политика, као и економских и друштвених утицаја европских интеграција на Западном Балкану, видети Томас и Бојичић-Џелиловић (Tomas and Bojičić-Dželilović 2015), Бартлет (Bartlett 2008) и Кајл и Аркан (Keil and Arkan 2015).

¹⁵ Према члану 16-2 Устава Републике Србије, „опште прихваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори чине саставни део правног система у Републици Србији и непосредно се примењују“, док „потврђени међународни уговори морају да буду у складу са Уставом“.

дугог процеса ратификације у државама чланицама ЕУ ступио је на снагу тек у септембру 2013. године.

Политичка условљеност, схваћена у строгом смислу „повећања политичких [...] слобода“ и „посвећености поштовању људских права и владавине права, укључујући права припадника националних мањина, те демократских принципа кроз вишестраначки систем са слободним и поштеним изборима“, како је то наведено у уводној изјави 6 преамбуле ССП-а, излази ван оквира ове студије случаја из најмање три разлога. Прво, критеријуми за ову врсту условљености често су нејасни и подложни различитим тумачењима, као што је, на пример, схватање да је ова условљеност „алат спољне политике ЕУ и управљања кризама“ (Rabynovich and Pintsch 2025). Друго, напредак земље кандидата у усклађивању законодавства у знатној мери утиче на ниво политичких слобода и поштовање владавине права. Треће, напредак у усклађивању законодавства је, у принципу, мерљив и подложен је проверљивим критеријумима напретка.

Према члану 72-1 и 72-2 ССП-а, „усклађивање постојећег законодавства у Србији са законодавством Заједнице [...] почеће даном потписивања овог Споразума и постепено ће се проширити на све елементе правних тековина Заједнице“. Имајући у виду да правна условљеност приступања Србије ЕУ може да се процени у смислу квалитета, ефикасности и обима усклађивања националног законодавства са правним тековинама ЕУ, ово поглавље ће се прво бавити нормативним оквиром, који представљају општа правила и критеријуме за усклађивање закона, пре него што приступи анализи његове примене од стране српских законодавних и управних органа.

Оквир нормативног сна: општа правила и критеријуми за усклађивање законодавства

Иако су правном систему социјалистичке Југославије недостајали ефикасни механизми за заштиту одређених политичких и грађанских права, он је ипак учврстио одређени скуп економских слобода, укључујући заштиту приватне својине и успостављање основних услова за предузетништво и тржишну конкурентност. Изузетно добар пример представља југословенски Закон о облигационим односима, који је усвојен 1978. године и који је показао висок степен квалитета у погледу уређивања ових односа и који је успоставио модерне уговорне односе. Штавише, овај закон, који је доживео неколико измена и допуна, и даље је на снази у

Србији, док је суштина његових регулаторних решења глобално задржана у свим националним правним системима земаља бивше Југославије. За разлику од других земаља Централне и Источне Европе, Југославија је била слободна од совјетске контроле од 1948. године и развила је препознатљив економски модел који може да се опише као полу-контролисана социјалистичка тржишна економија, која је „комбиновала елементе система слободног тржишта са друштвеним власништвом над средствима за производњу“ (Drobnič 1997, 157). На сличан начин, државе Западног Балкана које су настале након распада Југославије нису морале да од нуле започну процес усклађивања својих националних законодавстава са правним тековинама ЕУ. Међутим, имајући у виду општу природу, огроман обим и континуирани развој правних тековина, што сваки покушај њиховог транспонованја у национално законодавство чини упоредивим са сталним трчањем ка покретној мети (Andenas and Jacobs 1998; Carmin and Van Deveer 2005; Gaisford, Kerr and Perdakis 2003), захтев за усклађивањем целокупног националног законодавства са регулаторним оквиром Уније остаје најзахтевнији услов целог процеса приступања ЕУ. У циљу анализе правних аспеката условљености приступања Србије ЕУ у оквиру њеног прописаног нормативног оквира, неопходно је фокусирати се на следеће три кључне карактеристике усклађивања законодавства, а то су: постепена имплементација, систематско програмирање и континуирано праћење.

Постепеност

Постепеност је несумњиво најважнија карактеристика усклађивања законодавства, не само због самог обима правних тековина ЕУ, већ и због тога што је неопходна за ефикасну примену усклађеног законодавства. Процес транспозиције закона ЕУ представља огроман изазов, чак и за државе чланице. Опсежна студија случаја показала је да „од свих отворених прекршаја до краја 2013. године, нетачна транспозиција и лоша примена закона ЕУ чине чак 70% случајева“ (Smith 2016, 69). ССП између Србије и ЕУ експлицитно и имплицитно истиче постепеност у три од пет ставова члана 72. Постепеност се експлицитно наводи у члану 72-1: „Србија ће настојати да обезбеди да се њени постојећи закони и будуће законодавство постепено ускладе са правним тековинама Заједнице“. Слично томе, како се наводи у члану 72-2, „усклађивање ће отпочети даном потписивања овог Споразума и постепено ће се ширити на све елементе правних тековина Заједнице на које се односи овај Споразум све до краја прелазног периода.“ Члан 72-3 имплицитно се односи на постепеност преко идентификовања приоритетних

области за усклађивање, које ће се „у раној фази фокусирати на основне елементе правних тековина унутрашњег тржишта, правду, слободу и безбедност, као и на друге области везане за трговину“. Стога постоји јака, суштински логичка и системска веза између времена уложеног у израду новог, усклађеног законодавства и његовог каснијег квалитета, примењивости и позитивног економског и друштвеног утицаја, који је неретко директно повезан са квалитетом спроведене процене ефикасности законодавства (Van der Meulen 2013). Приближавање односно усклађивање законодавства ретко подразумева једноставно копирање и преписивање постојећих европских норми. Штавише, значајан део законодавства ЕУ омогућава државама чланицама и локалним властима значајну флексибилност у постизању заједнички дефинисаних циљева. Како би национално законодавство којим се транспонује правна тековина ЕУ било заиста прилагођено потребама земље која приступа, а тиме и било примењиво и одрживо, оно мора да буде пажљиво осмишљено, темељно израђено и, кад год је то могуће, предмет јавне расправе. Следствено томе се неки национални закони приближавају рано у процесу приступања, док други могу да постигну потпуну усклађеност са правним тековинама ЕУ тек на сам дан приступања. На крају крајева, на националним је властима да поставе приоритете и негују окружење у којем су све кључне заинтересоване стране добро информисане и укључене у отворену дебату о друштвеним, економским, правним и политичким импликацијама приступања ЕУ. Посебна пажња мора да се посвети улози Народне скупштине, чија одговорност треба да иде много даље од пуког одобравања предлога владе, што је углавном био случај у неколико узастопних законодавних мандата од 2012. до 2025. године. Скупштина треба да служи као форум за истинску контролу и демократску расправу. Како је наглашено у једном недавном извештају који су израдили невладини стручњаци и посматрачи, „Четрнаести сазив Народне скупштине током 2024. и прве половине 2025. године остао је под доминантним утицајем извршне власти, уз минималну употребу механизма уставног надзора и систематско игнорисање опозиционих иницијатива, [док је] пракса неоправданог консолидовања дебате и пристрасног председавања достигла свој врхунац“ (ОР 2025).

Програми за усклађивање законодавства

Према члану 72-4 ССП-а, програме за усклађивање законодавства заједнички спроводе Европска комисија и Србија. У првим годинама након потписивања ССП-а (2008–2012), национални стратешки програмски

документ Србије за усвајање закона био је познат као Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију (НПИ). Од 2013. године надаље, овај програм је преименован како би боље одражавао његову сврху и садржај: Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ (НПАА). Пету ревидирану верзију НПАА усвојила је Влада Републике Србије у октобру 2024. године. Ови програмски документи обично покривају четворогодишњи период, а Влада Републике Србије је дужна да на основу њих на свака три месеца припрема редовне извештаје о спровођењу. Ова релативно честа обавеза извештавања осмишљена је не само да служи као мерило ефикасности у погледу усвајања закона, већ и да пружи вредан допринос у смислу потенцијалне ревизије НПАА. Што је још важније, програми треба да иду даље од пуког временског оквира за усвајање националних закона и подзаконских аката који су усклађени са правним тековинама ЕУ. Овај приступ мора да буде заснован на добро дефинисаној дугорочној визији за приступање ЕУ, која је вођена свеобухватном анализом трошкова и користи од усвајања усклађеног законодавства. У том оквиру, принцип постепености добија на посебном значају. У одређеним случајевима, а посебно тамо где усклађеност подразумева строге и скупе захтеве, у најбољем интересу земље која приступа може да буде да одложи потпуно усклађивање са правним тековинама ЕУ до најновијег могућег тренутка, чиме би дошло до равнотеже користи од усклађивања са практичним економским, друштвеним и/или политичким питањима.

Праћење процеса усклађивања закона

Праћење процеса усклађивања законодавства може да се схвати као да има два различита аспекта¹⁶. Штавише, „чак и ако је јасно да степен усклађености домаћих правних стандарда са законима ЕУ представља важан елемент у преговорима са ЕУ, процеси усклађивања и преговора разликују се у правном, политичком и методолошком смислу“ (Ćemalović 2016, 893). Први механизам праћења је онај који је описан горе: периодични извештаји владе који процењују напредак који је постигнут у реализацији НПАА. Други, још више суштински метод праћења, утврђен је чланом 72-5 ССП-а,¹⁷ у којем се наводи

¹⁶ Овај чланак се не бави питањем редовних извештаја Европске комисије о напретку кандидата за чланство у ЕУ. Извештаји уводе општији метод евалуације, који се подједнако односи на напредак у реализацији НПАА, али и на ефикасну имплементацију и спровођење националног законодавства усвојеног у контексту усклађивања закона са правним тековинама ЕУ.

да ће „Србија [...], у договору са Европском комисијом, дефинисати детаљне аранжмане за праћење спровођења усклађивања законодавства“. Међутим, значење и намера ове одредбе далеко су од било какве двосмислености. С једне стране, и контекстуална и телеолошка тумачења сугеришу да се „праћење спровођења“ не односи само на процену успеха Србије у реализацији НПАА, већ, што је још важније, и на процену ефикасног спровођења националног законодавства усклађеног са правним тековинама ЕУ. Ово тумачење је поткрепљено енглеском верзијом ССП-а, која изричито наводи „мере које треба предузети у циљу примене закона“. С друге стране, верзија исте одредбе на српском језику, иако не одговара у потпуности енглеском тексту¹⁷, подразумева да се праћење тиче само процеса усклађивања, при чему се искључује спровођење усклађеног законодавства. Сходно томе, те упркос добрим намерама и генерално адекватном нормативном оквиру, ова двосмисленост је припремила терен и обезбедила све предуслове за веома ограничене резултате у смислу напора за усклађивање законодавства.

***Суочавање са стварношћу:
критеријуми за приближавање законодавства у пракси***

Овај одељак има за циљ да истражи начин и степен у којем је општи нормативни оквир за усклађивање закона ефикасно примењен у пракси. Као што је то био случај у претходном одељку, анализа ће се бити усмерена на три кључна елемента која се сматрају значајним и репрезентативним: постепеност, програмирање и праћење.

¹⁷ Поврх забуне која настаје услед језичке неусклађености верзија ССП-а на енглеском и српском језику, нумерација ставова у члану 72 уноси додатну конфузију. Оно што је у верзији на српском језику став 5 члана 72, у енглеској верзији се јавља као став 4.

¹⁸ Док верзија ССП-а на енглеском језику (члан 72-4, видети претходну напомену) наводи „детаљне аранжмане за праћење спровођења у погледу усклађивања законодавства“, одговарајућа одредба на српском језику у потпуности прескаче реч „детаљно“. Штавише, док се енглески текст односи на „акције спровођења закона“, српски текст наводи само „законодавне мере“.

Постепеност

Постепеност, као кључна карактеристика процеса усклађивања законодавства који је усмерен на стварање прилагођеног и примењивог националног законодавства, у знатној мери је нарушена Пословником Народне скупштине Републике Србије (ПРС). Према члану 151-4 ПРС, „уз предлог закона, предлагач је дужан да приложи Изјаву о усклађености предлога закона са правним тековинама Европске уније, или изјаву којом се потврђује да не постоји обавеза такве усклађености, или да не постоји могућност усклађивања предлога закона са правним тековинама Европске уније, и Табелу усклађености предлога закона са прописима Европске уније“. Иако постепеност „у колоквијалном смислу [...] може да се објасни изразом *не све и не одмах*“ (Ćemalović 2016, 893), члан 151-4 ПРС дозвољава само три могућности у вези са било којим нацртом закона који се подноси Скупштини: 1) потпуну усклађеност са правним тековинама; 2) одсуство обавезе усклађивања; или 3) немогућност усклађивања. Насупрот томе, суштина принципа постепености лежи у дозвољавању делимичне или чак непостојеће усклађености домаћег правног акта са законима ЕУ, ако то може да се оправда 1) потребом за постепеношћу, 2) немогућношћу преношења одређених одредби пре рока или 3) легитимним интересом да се домаћи правни акт усклади у каснијој фази, уз јасно образложење и временски оквир у којем ће се обезбедити потпуна усклађеност. Ову забуну додатно погоршава Закључак Владе Републике Србије о облицима и методолошким упутствима у вези са инструментима за усклађивање законодавства, што представља правни акт који је хијерархијски далеко испод и ССП-а и ППНА, а који дозвољава делимичну усклађеност или непоштовање правних тековина у одељку 4-г обрасца Изјаве о усклађености. Овај образац се користи за правне акте које израђују министарства, а Влада их доставља Скупштини. Поврх тога, значајан део српског националног законодавства којим се транспонује правна тековина ЕУ усвојен је по убрзаном поступку, што поткопава почетну намеру да се обезбеди његова темељна израда и јавна расправа. Злоупотреба или прекомерна употреба убрзаног поступка, може у знатној мери да ослаби улогу Скупштине у процесу усклађивања закона, свводећи је на ентитет који је, као што показује пример Пољске, „служио као средство за усвајање аката којима се транспонује законодавство ЕУ“ (Łazowski 2007, 205). Штавише, према последњем извештају Европске комисије, „вршење скупштинских овлашћења ограничено је ниском учесталошћу седница, недостатком истинске политичке дебате и недостатком годишњег плана рада Скупштине, чији дневни ред готово у потпуности води влада“ (EC Serbia

Report 2025, 23). Обезбеђивање постепеног приступа процесу усклађивања законодавства у контексту неуравнотежене поделе власти и превише ниског нивоа парламентарне одговорности за овај процес, показало се као велики изазов.

Програми и праћење усклађивања закона

Покренуто 2008. године и настављено кроз пет ревидираних националних планова, програмирање и праћење активности усклађивања законодавства у континуитету је патило од критичног недостатка учешћа јавности, медијске покривености и политичке контроле. Званични подаци показују да је укупна стопа реализације за почетни НПИ била 88%, што је за последицу имало усвајање 1030 од 1172 усклађених закона и подзаконских аката између 31. јула 2008. и 31. децембра 2012. године (SMEI 2012). Међутим, стопа реализације је значајно опала након 2012. године, првенствено услед спорије законодавне активности у Народној скупштини, на коју су утицали фактори као што су превремени парламентарни избори 2014. и 2016. године, као и стални пад редовности извештавања. У 2013. години, Влада је поднела три извештаја (јануар-јун, јул-септембар и октобар-децембар), који указују да су стопе реализације биле 85%, 66% и 21%. За 2014. годину, званично је доступан само извештај који обухвата 3. и 4. семестар, који показује да је стопа реализације била 48%. Три извештаја за 2015. годину (јануар-јул, јул-септембар и октобар-децембар) наводе су да су стопе успеха биле 58% (стопа владе), 44% (стопа владе) и 33% (стопа владе), са укупном стопом успеха од 63% „за све акте који су планирани за усвајање од августа 2014. до децембра 2015. године“.

Друга ревидирана верзија НПАА коју је Влада Републике Србије усвојила у новембру 2016. године у форми документа од 1478 страница, обухватала је Анекс А који садржи детаљан списак од 283 закона и подзаконских аката, са циљним тромесечјима за њихову „разраду/усвајање од стране владе/министарства“. У најважнијем аспекту другог ревидираног НПАА, односно у погледу усвајања закона, стопа реализације у 2016. и 2017. години (ефективно усвајање од стране Народне скупштине и ступање на снагу закона планираних за подношење од стране Владе) била је знатно нижа од очекиване. Трећи (2018) и четврти (2022) НПАА имале су још ниже стопе реализације – 43% (укупна стопа, према извештају објављеном у мају 2019. године), 47% (извештај из августа 2019) и само 7% (извештај из марта 2023). Посебно је упечатљива чињеница да укупно скоро пет година (између јануара 2016. и априла 2018. године, као и између новембра 2019.

и марта 2023. године), Министарство за европске интеграције, упркос обавези да припреми и поднесе кварталне извештаје о спровођењу НПАА, није објавило ниједан извештај, а да не наводимо да неки од извештаја покривају дуже периоде, попут оних објављених у марту 2023. и фебруару 2025. године. Најновија (пета) верзија НПАА која покрива период 2024-2027. године, усвојена је од стране Владе у октобру 2024. године, док је у мају 2025. имала укупну стопу реализације која је знатно мања од очекиване (32%, са стопом од 0% када су у питању нацрти закона које је Влада планирала да припреми и поднесе). Поврх тога, у 2024. и првој половини 2025. године, „готово све законе и предлоге закона које је Скупштина усвојила, предложила је влада [док је] пракса спајања низа неповезаних тачака дневног реда настављена, а у новембру 2024. године, 68 закона, укључујући државни буџет, усвојено је без икакве расправе“ (ЕС 2025, 23). Процес приступања Србије ЕУ тренутно је у застоју услед недостатка истинске политичке воље за спровођење реформи и примену закона, док национално програмирање процеса усклађивања закона захтева свеобухватну ревизију.

Закључак

Као кључно оруђе у процесу приступања ЕУ, условљеност, барем у теорији, служи као вредан инструмент који омогућава државама да спроведу значајне реформе у бројним областима. Као и код сваког другог правног механизма, њена ефикасност зависи од доследности примене. Кроз анализу улоге коју је играла у претходним таласима проширења, као и у процесу приступања Србије ЕУ од 2008. до 2025. године, условљеност је испитана и као доктринарни концепт и као правно-политички инструмент. Ова разматрања довела су до закључка да су се слабе тачке које је принцип условљености већ показао у претходна два круга проширења, додатно повећале када је у питању приступање земаља Западног Балкана ЕУ, што указује на неопходност значајног редефинисања овог принципа, његовог садржаја и приступа.

Због продуженог периода приступања земаља Западног Балкана, само проширење ЕУ постало је делимично самодовољно, уместо да буде прелазна фаза која води ка чланству. Анализа искуства Србије у процесу приближавања/усклађивања законодавства ЕУ, открила је читав низ значајних изазова, као што је прибегавање убрзаним поступцима

доношења закона без значајне јавне или парламентарне расправе, низак степен парламентарног уплива у законодавну агенду, неизбалансирана подела власти, као и недостатак истинске политичке воље за спровођење значајних реформи и усвојеног законодавства. У таквом контексту, спроведена анализа показала је да је постепеност у погледу приближавања односно усклађивања законодавства, као и механизми програмирања и праћења, претрпела значајан пад током последњих година, што принцип правне условљености чини још мање прилагођеним потребама регулаторних реформи. Коначно, редефинисање и ревитализација концепта правне условљености били би корисни и за ЕУ и за земље Западног Балкана, зато што би им омогућила да ефикасније планирају и реализују процес усклађивања националног законодавства са правним тековинама ЕУ. Ипак, чак ни побољшања у погледу механизма правног условљавања не би могла да надокнаде ни недостатак истинске политичке воље кандидата да усвоје и спроведу законодавство ЕУ, нити одсуство јасне и ефикасне агенде проширења од стране ЕУ.

Bibliography / Библиографија

- Andenas, Mads, and Francis Jacobs, eds. 1998. *European Community Law in the English Courts*. Oxford: Oxford University Press.
- Balkan Barometer. 2024. *Key Findings – Public Opinion*. https://www.rcc.int/balkanbarometer/key_findings_2024/2/. Accessed 8 February 2026.
- Bargiacchi, Paolo. 2020. "The Revised Enlargement Methodology for the Western Balkans". *Revija za lokalnu razmenu*: 47–56. DOI: https://doi.org/10.18485/iup_rlr.2020.ch4.
- Bartlett, William. 2008. *Europe's Troubled Region: Economic Development, Institutional Reform and Social Welfare in the Western Balkans*. London and New York: Routledge.
- Bieber, Florian. 2018. "The Rise (and Fall) of Balkan Stabilitocracies". *Horizons – Journal of International Relations and Sustainable Development* 10: 176–185.
- Böhmelt, Tobias, and Tina Freyburg. 2018. "Forecasting candidate states' compliance with EU accession rules, 2017–2050". *Journal of European Public Policy* 25 (11): 1667–1685. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1348385>.

- Bulte, Matteo Jacques Francesco. 2025. *The Effectiveness of EU Political Conditionality: A Comparison of the 2004–2007 CEE Enlargement and the Western Balkans*. Master thesis. Charles University, Faculty of Social Sciences, Institute of International Studies Balkan, Eurasian, and Central European Studies.
- Carmin, Jo Ann, and Stacy VanDeveer, eds. 2005. *EU Enlargement and the Environment: Institutional Change and Environmental Policy in Central and Eastern Europe*. London and New York: Routledge.
- Ćemalović, Uroš. 2016. "Harmonisation of the Serbian National Legal System with the European Union Acquis – The Case of the Environment". *Economics of Agriculture* 63 (3): 891–904. DOI: <https://doi.org/10.5937/ekoPolj1603891C>.
- [CJEU Judgment] Republic of Slovenia v. Republic of Croatia. Court of Justice of the European Union (Grand Chamber), Judgment, Case C-457/18, 31 January 2020, ECLI:EU:C:2020:65. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0457>.
- Drobnič, Sonja. 1997. "Employment Policies and Programmes in Slovenia". In: *Employment policies and programmes in Central and Eastern Europe*, edited by Martin Godfrey and Peter Richards, 157–181. Geneva: International Labour Office.
- [EC Serbia Report] European Commission. 2025. Serbia Report, COM(2025) 690 final. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/6e68ce26-b95b-48e1-921a-c60c12da8f00_en?filename=serbia-report-2025.pdf.
- [EC] European Commission. 2013. Croatia 2013 Progress Report, COM(2013) 171 final, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, March 26. Brussels. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM%3A2013%3A0171%3AFIN%3AEN%3APDF>.
- [EC] European Council. 2006. Presidency Conclusions – Brussels, 14/15 December 2006, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/92202.pdf.
- [EC] European Council. 1993. European Council in Copenhagen – Conclusions of the Presidency. 21–22 June 1993. <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>.
- [EP-Minority Position] European Parliament. 2025. Minority Position pursuant to Rule 56(4) of the Rules of Procedure, on the 2023 and 2024 Commission reports on North Macedonia (2025/2021(INI)). 24 June 2025. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0118_EN.html.

- [EU–Western Balkans Summit] European Commission. 2003. EU–Western Balkans Summit, Thessaloniki, 21 June 2003: Declaration (C/03/163; 10229/03). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/pres_03_163/PRES_03_163_EN.pdf.
- Gaisford, James, William Kerr, and Nicholas Perdikis, eds. 2003. *Economic Analysis for EU Accession Negotiations: Agri-food Issues in the EU Eastward Expansion*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Keil, Soeren, and Zeynep Arkan, eds. 2015. *The EU and Member State Building – European Foreign Policy in the Western Balkans*. London and New York: Routledge.
- Keil, Soeren. 2018. “The Business of State Capture and the Rise of Authoritarianism in Kosovo, Macedonia, Montenegro and Serbia”. *Southeastern Europe* 42 (1): 59–82. DOI: <https://doi.org/10.1163/18763332-04201004>.
- Łazowski, Adam, and Steven Blockmans. 2014. “Between Dream and Reality: Challenges to the Legal Rapprochement of the Western Balkans”. In: *Legislative Approximation and Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union – Towards a Common Regulatory Space?*, edited by Peter Van Elsuwege and Roman Petrov, 108–133. London and New York: Routledge.
- Łazowski, Adam. 2007. “The Polish parliament and EU affairs: An effective actor or an accidental hero” In: *National Parliaments Within the Enlarged European Union: From ‘Victims’ of integration to competitive actors*, edited by John O’Brennan and Tapio Raunio, 203–219. London: Routledge.
- Mirel, Pierre. 2019. *European Union-Western Balkans: for a revised membership negotiation framework*. September 30. <https://server.www.robert-schuman.eu/storage/en/doc/questions-d-europe/qe-529-en.pdf>.
- Miščević, Tanja, and Mojmir Mrak. 2017. “The EU Accession Process: Western Balkans vs EU-10”. *Croatian Political Science Review* 54 (4): 185–204.
- Nugent, Neill. 2016. “Enlargements and Their Impact on EU Governance and Decision-Making”. *Journal of Contemporary European Research* 12 (1): 424–439.
- O’Brennan, John. 2013. “The European Commission, Enlargement Policy and Civil Society in the Western Balkans”. In: *Civil Society and Transitions in the Western Balkans. New Perspectives on South-East Europe Series*, edited by Vesna Bojicic-Dzelilovic, James Ker-Lindsay and Denisa Kostovicova, 29–46. London: Palgrave Macmillan.

- Ognjanoska, Leposava. 2021. "Promoting the Rule of Law in the EU Enlargement Policy: A Twofold Challenge". *Croatian Yearbook of European Law and Policy* 17: 237–266. DOI: <https://doi.org/10.3935/cyelp.17.2021.455>.
- [OP] Otvoreni parlament. 2025. *Godišnji izveštaj o radu XIV saziva Narodne skupštine (februar 2024–april 2025)*. 31. jul. <https://otvoreniparlament.rs/istrazivanje/109>.
- Petrovic, Milenko, and Garth Wilson. 2021. "Bilateral relations in the Western Balkans as a challenge for EU accession". *Journal of Contemporary European Studies* 29 (2): 201–218. DOI: <https://doi.org/10.1080/14782804.2020.1865884>.
- Petrović, Milenko, and Nicholas Ross Smith. 2013. "In Croatia's slipstream or on an alternative road? Assessing the objective case for the remaining Western Balkan states acceding into the EU". *Southeast European and Black Sea Studies* 13 (4): 553–573. DOI: <https://doi.org/10.1080/14683857.2013.859812>.
- Phinnemore, David. 2003. "Stabilisation and Association Agreements: Europe Agreements for the Western Balkans". *European Foreign Affairs Review* 8: 77–103. DOI: <https://doi.org/10.54648/eerr2003005>.
- Phinnemore, David. 2006. "Beyond 25 – the changing face of EU enlargement: commitment, conditionality and the Constitutional Treaty". *Journal of Southern Europe and the Balkans* 8 (1): 7–26.
- Pippan, Christian. 2004. "The Rocky Road to Europe: The EU's Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality". *European Foreign Affairs Review* 9 (2): 219–245.
- Prespa Agreement. 2018. Final Agreement for the Settlement of the Differences as Described in the United Nations Security Council Resolutions 817 (1993) and 845 (1993), the Termination of the Interim Accord of 1995, and the Establishment of a Strategic Partnership between the Parties, Prespa, 17 June 2018; entered into force 12 February 2019. United Nations Treaty Series no. I-55707. <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/No%20Volume/55707/Part/I-55707-0800000280544ac1.pdf>.
- Rabinovych, Maria, and Anne Pintsch. 2025. "Political conditionality as an EU foreign policy and crisis management tool. The case of EU wartime political conditionality vis-à-vis Ukraine". *Journal of European Integration* 47 (4): 491–512. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2024.2407091>.
- Richter, Solveig, and Natasha Wunsch. 2020. "Money, power, glory: the linkages between EU conditionality and state capture in the Western Balkans". *Journal*

- of European Public Policy* 27 (1): 41–62. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1578815>.
- Santiso, Carlos. 2002. *Governance conditionality and the reform of multilateral development finance: The role of the Group of Eight*. November 5. https://www.iatp.org/files/Governance_Conditionality_and_the_Reform_of_Mu.pdf.
- Schimmelfennig, Frank, and Ulrich Sedelmeier. 2004. “Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe”. *Journal of European public policy* 11 (4): 661–679.
- Schimmelfennig, Frank, and Ulrich Sedelmeier. 2020. “The Europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited”. *Journal of European Public Policy* 27 (6): 814–833. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1617333>.
- Sedelmeier, Ulrich. 2008. “After conditionality: post-accession compliance with EU law in East Central Europe”. *Journal of European Public Policy* 15 (6): 806–825. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501760802196549>.
- Shahini, Besa. 2024. *Towards Enlargement: How to Rebuild Trust in the EU Accession Process*. June 3. https://www.delorscentre.eu/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20240603_Enlargement_Besa_Shahini.pdf
- [SMEI] Serbian Ministry of European Integration. 2012. *Izveštaj o sprovođenju NPI za 2008–2012*. https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npi/npi_2008_2012.pdf.
- Smith, Melanie. 2016. “The visible, the invisible and the impenetrable: innovations or rebranding in centralized enforcement of EU law?” In: *New Directions in the Effective Enforcement of EU Law and Policy*, edited by Sara Drake and Melanie Smith, 45–76. Cheltenham: Edward Elgar.
- Smith, Nicholas Ross, Nina Markovic-Khaze, and Maja Kovačević. 2021. “The EU’s stability-democracy dilemma in the context of the problematic accession of the Western Balkan states”. *Journal of Contemporary European Studies* 29 (2): 169–183. DOI: <https://doi.org/10.1080/14782804.2020.1823823>.
- Spendzharova, Aneta, and Milada Anna Vachudova. 2014. “Strategies for Integration in the EU’s Pre-Accession Process: Reshaping Party Positions and State Institutions”. In: *Leveling the Playing Field: Transnational Regulatory Integration and Development*, edited by Laszlo Bruszt and Gerald McDermott, 156–180. Oxford: Oxford University Press.

- Szarek-Mason, Patrycja. 2010. *The European Union's fight against Corruption: The Evolving Policy towards Member States and Candidate Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- [TEU] Consolidated Version of the Treaty on European Union, *Official Journal of the European Union* C 202, 7 June 2016. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT>.
- Tomas, Margo, and Vesna Bojičić-Dželić, eds. 2015. *Public Policy Making in the Western Balkans: Case Studies of Selected Economic and Social Policy Reforms*. Dordrecht: Springer.
- Trauner, Florian. 2009. "Post-Accession Compliance with EU Law in Bulgaria and Romania: A Comparative Perspective". In: *Post-Accession Compliance in the EU's New Member States*, edited by Frank Schimmelfennig and Florian Trauner, 1–18. DOI: <https://doi.org/10.1695/2009021>.
- Vachudova, Milada Anna, and Aneta Spendzharova. 2012. "The EU's Cooperation and Verification Mechanism: Fighting Corruption in Bulgaria and Romania after EU Accession". *European Policy Analysis* 1epa: 1–20.
- Van der Meulen, Dirk H. 2013. "The Use of Impact Assessments and the Quality of Legislation". *The Theory and Practice of Legislation* 1 (2): 305–325. DOI: <https://doi.org/10.5235/205088413808821372>.
- Veebel, Viljar. 2012. *The role and impact of positive conditionality in the EU pre-accession policy*. Doctoral dissertation. University of Tartu.