

Politika proširenja Evropske unije u vrijeme kriza

U ovom radu će biti objašnjene posljedice izlaska Velike Britanije iz EU po razvoj politike proširenja Evropske unije. Evropska unija se tokom svog razvoja suočavala sa brojnim krizama, od institucionalne, identitetske, finansijske i ekonomske, do nesaglasja starih i novih država članica, porasta populizma, jačanja desničarskih partija, izlaska jedne od najznačajnijih država članica. Kada se politika proširenja ka državama Zapadnog Balkana našla u fazi stagnacije i mogla se smatrati žrtvom Bregzita, Evropska unija je revidirala metodologiju proširenja, što je bio pokazatelj da se i u vrijeme njene najdublje krize ovaj region nalazi na njenoj spoljopolitičkoj agendi. Nova metodologija, usvojena u februaru 2020. godine, kompleksnija je i zahtjevnija od prethodne, ali ujedno nudi mnogo više prilika za države, te shodno tome buduće proširenje ne zavisi samo od Evropske unije već i od rezultata koje će postići zapadnobalkanske države. U radu se zaključuje da je skoro nemoguće da će doći do novog talasa proširenja dok Evropska unija ne usaglasi zajedničko djelovanje prema Zapadnom Balkanu, ali i dok države ovog regiona ne pokažu vidljivije i konkretnije rezultate u pregovaračkom procesu.

Ključne riječi: Evropska unija, politika proširenja, Bregzit, Zapadni Balkan

Uvod

Evropska unija se, još od nastanka, nekoliko puta nalazila na raskršću i bila duboko pogođena unutrašnjim i spoljnim krizama, ali je uvijek uspijevala da pronade rješenje i ostane jedan od najbitnijih subjekata međunarodnih odnosa.

Među najuspješnijim politikama Evropske unije nalazi se politika proširenja, kao oblik udruživanja zemalja evropskog kontinenta, a ima za cilj grupisanje u evropsku porodicu svih potencijalnih država članica.

Rad polazi od pretpostavke da je potrebna reforma politike proširenja i da je nemoguće očekivati da države Zapadnog Balkana pristupe Evropskoj uniji sve dok ona ne riješi unutrašnje krize i konsenzusom ne donese važne odluke koje će imati za cilj primanje država ovog regiona i nakon završetka Bregzita. To će državama koje žele članstvo u Evropskoj uniji zadati dodatnu obavezu da budu što

* Danica Radifković, saradnica u nastavi na Humanističkim studijama, Univerzitet Donja Gorica, danica.radifkovic@udg.edu.me

odlučnije u sprovođenju ključnih reformi. Evropska unija mora naći rješenje za prevazilaženje velikog broja kriza sa kojima se suočava kako bi se u ovoj deceniji moglo govoriti o novom talasu proširenja, što dodatno obavezuje države Zapadnog Balkana da uđu u suštinske reforme i konkretnije ostvaruju zadatke ka sveobuhvatnoj transformaciji i modernizaciji. Takođe, u radu će biti objašnjena nova metodologija proširenja EU ka Zapadnom Balkanu, koja bi trebalo da dovede do željenih rezultata i na kraju države ovog regiona uvede u evropsku porodicu najrazvijenijih zemalja, a biće pojašnjeno i kako krize unutar EU utiču na politiku proširenja. Osnovni cilj rada je dokazivanje hipoteze da su Evropskoj uniji potrebne unutrašnje reforme, koje će u prvi plan staviti politiku proširenja, jer po mišljenju mnogih autora bez Zapadnog Balkana EU neće biti potpuna, a ujedno i konkretniji rezultati u brojnim oblastima koje su ključni uslov za pristupanje.

Istorijat i razvoj politike proširenja EU

Proces proširenja EU jeste specifičan oblik ujedinjenja evropskih država, koji ne zavisi samo od institucija EU i država pretendenata na članstvo, već i od mnogo drugih faktora, vremenskih rokova i ciljeva, koji sa sobom nose brojne poteškoće i izazove, kao što su nemogućnost definisanja dužine pregovora o ulasku u članstvo, brzine pristupanja, kao i brzine sprovođenja reformi, što za Uniju predstavlja kompleksan problem.¹

Politika proširenja se zasniva na principu da svaka država na evropskom kontinentu koja ima za cilj poštovanje ljudskih prava, koja poštuje principe slobode i demokratije, može da podnese zahtjev za punopravno članstvo u EU, i ona se samim tim nalazi u osnivačkim aktima Unije.² Formalno-pravni uslov za pristupanje Evropskoj uniji su članovi 6 i 49 Ugovora o EU, kao i kopenhaski kriterijumi iz 1993.³ Politički kriterijumi se odnose na jačanje demokratije, vladavine ljudskih prava i zaštitu manjina, dok ekonomski naglašavaju da je neophodno postojanje funkcionalne tržišne ekonomije i sposobnosti prilagođavanja zajedničkom tržištu EU. Važno je još naglasiti da je potrebna i administrativna sposobnost da se sve ovo može implementirati.⁴ Sve ovo čini pravnu osnovu politike proširenja EU, što državama koje pretenduju da budu članice otežava i komplikuje

¹ Duško Lopandić, „Političko i institucionalizovano vreme u EU i dinamika proširenja Unije”, *Evropski izazovi*, 2017. str. 1–6.

² Danijela Lakić, „Međunarodno-pravni aspekti širenja Evropske unije”, *CIVITAS*, br. 5, 2013, str. 231.

³ Ibidem, str. 231.

⁴ Jelena Todorović-Lazić, „Izazovi politike proširenja u svetlu transformacije Evropske unije — da li je porast evroskepticizma u Srbiji neizbežan?”, *Međunarodni problemi*, br. 1, 2019, str. 88–89.

taj proces, jer je sama reforma i priprema za članstvo od krucijalnog značaja za pristupanje.

Ona predstavlja jednu od najuspješnijih politika EU koje za cilj prevashodno imaju promovisanje i širenje demokratije i smatra se najuspješnijim instrumentom spoljne politike Unije.⁵

Od prvobitnih šest država osnivača, Evropska unija danas ima 27 država članica i preko 500 miliona stanovnika, što je čini jednim od glavnih globalnih igrača. To svakako ide u prilog tome da je politika proširenja najuspješnija javna politika EU, jer je broj članica od njenog nastanka skoro upetostručen.

Svoje prvo proširenje tadašnja Ekonomska zajednica ostvarila je 1973. kada su u punopravno članstvo stupile Velika Britanija, Irska i Danska. Nakon osam godina, članica je postala Grčka 1981, dok su u trećem talasu proširenja primljene Španija i Portugalija.⁶ U četvrtom talasu proširenja 1995. godine primljene su Austrija, Švedska i Finska, dok je u petom, najsiromašnijem i najvećem proširenju primljeno deset država centralne i istočne Evrope: Češka, Slovačka, Poljska, Mađarska, Litvanija, Letonija, Estonija, Slovenija, Malta i Kipar, a 2007. Rumunija i Bugarska, što se formalno smatra petim proširenjem, ali u trenutku pristupanja ovih deset zemalja one nijesu bile spremne za članstvo.⁷ Politika proširenja je od nastanka imala brojne oscilacije, a jedan od najvećih njenih padova bio je ulazak Rumunije i Bugarske 2007. i to je doprinijelo „zamoru” od proširenja, te je moralo doći do konsenzusa o budućem proširenju, koji će biti zasnovan na tri principa — konsolidacija, uslovljavanje i komunikacija.⁸

Poslednje proširenje Unije bilo je 2013. godine kada je Hrvatska postala punopravna članica, i tada je zvanično započeo proces širenja EU ka Zapadnom Balkanu, što je dalo nadu ostalim državama ovog regiona da uz ispunjavanje svih kriterijuma mogu biti punopravne članice.

⁵ Anna Vachudova, „EU Leverage and National Interests in the Balkans: The Puzzles of Enlargement Ten Years On”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 1, 2014, p. 122. (navedeno prema: Jelena Todorović-Lazić, „Izazovi politike proširenja u svetlu transformacije Evropske unije — da li je porast evroskeptizma u Srbiji neizbežan?”, *Međunarodni problemi*, br. 1, 2019, str. 82.

⁶ Danijela Lakić, „Međunarodno-pravni aspekti širenja Unije”, *CIVITAS*, op. cit, str. 232.

⁷ Ibidem, str. 232.

⁸ Gateva Eli, „EU Enlargement Policy and Institutional Battles: Can the Commission's Entrepreneurship Make Up for the Lack of Strong Political Will in the Council? in Laursen Finn, ed. (2013), *EU Enlargement: Current Challenges and Strategic Choices*, P. I. E. Peter Lang in Multiple Europes, Brussels, p. 40. (Navedeno prema: Vladimir D. Petrović, *Uticaj Nemačke na politiku proširenja Evropske unije na Istočnu i Jugoistočnu Evropu*, doktorska teza, Univerzitet u Beogradu Fakultet političkih nauka, 2019, str. 32–33.

Uticaj kriza na politiku proširenja

Pad komunizma i dezintegracija sovjetske sfere uticaja u Centralnoj i Istočnoj Evropi poslije 1989. izazvali su reakciju Evropske unije koja se može smatrati začetnikom njene strategije proširenja. Ova strategija se sastojala od tri elementa, postepene liberalizacije međuregionalne trgovine, programa finansijske pomoći i pripremnih koraka za prijem određenih država CIE u punopravno članstvo.⁹ Svih deset država iz CIE koje su 2004. postale članice ekonomski su bile jako siromašne, ali su bile i nove demokratije, i to proširenje Unije na taj dio bila je šansa za kulturnom, političkom i ekonomskom obnovom Evrope.¹⁰ Da li je to ostvareno, mišljenja na Zapadu su podijeljena, jer mnogi smatraju da Poljska i Mađarska, koje su pristupile Uniji 2004, nisu uspjele da dokažu da su spremne na koncept zajedništva, njihov odnos prema migrantima, funkcionisanje pravosudnog sistema, nametnuli su pitanje da li one mogu da dijele vrijednosti na kojima počiva EU zajedno sa starim državama Evrope.¹¹

Kada se govori o Evropskoj uniji, krize za nju nisu novitet, i one se odnose na teška vremena u kojima su na testu njene politike i vrijednosti, ali je svaku do sada uspješno prebrodila.¹² Bez obzira na brojne krize u posljednje tri decenije, Unija je pokazala izuzetnu otpornost i stavovi evroskeptika o njenom raspadu pokazali su se kao neutemeljeni. Svakako odlazak Angele Merkel sa mjesta kancelarke Njemačke otvara brojna pitanja oko dalje evolucije evropskog integracionog procesa, uzimajući u obzir njenu ulogu i moć u politici proširenja.¹³

U pojedinim djelovima Evropske unije, najviše u Mađarskoj, Poljskoj, Slovačkoj i Češkoj, uočljiv je narativ vestfalskog principa pri čemu se delegiranje nadležnosti na nivo Unije, kada je riječ o politici proširenja koja spada u domen visoke politike, gleda kroz nacionalne i prioritete spoljne politike, a za koju je neophodno usaglasiti stavove država članica Unije, što je jako kompleksan zadatak.¹⁴ Neusaglašenost po brojnim pitanjima na nivou EU, različiti pogledi na koncept zajedništva, jako često stavljaju politiku proširenja u drugi plan.

⁹ Otto Holman, *Prioritising Democracy? EU enlargement strategy at a crossroads*, Clingendael Spectator, 71(4), Dostupno preko: <https://spectator.clingendael.org/pub/2017/4/eu-enlargement-at-a-crossroads/> (datum pristupa: 18. novembar 2021), str. 3–11.

¹⁰ Dezmon Dinan, *Sve bliža Unija*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 151.

¹¹ Aleksandar Andrija Pejović, „Varijabilna realnost Zapadnog Balkana u kontekstu evropske integracije”, *Politička misao*, god. 55, br. 1, 2018, str. 74–95.

¹² Deniz Tekin Apaydin, „The Effect of refugee crisis on EU Enlargement”, *Marmara Journal of European Studies*, Vol. 26, No. 2, 2018, str. 85–86.

¹³ Duško Lopandić, *Tri glavne pretnje i tri perspektive geopolitičke evolucije EU nakon Angele Merkel*, Centar za evropske studije, dostupno na: <https://cep.org.rs/blogs/tri-glavne-pretnje-i-tri-perspektive-geopoliticke-evolucije-eu-nakon-angele-merkel/> (datum pristupa: 1. decembar 2021)

¹⁴ Miloš Petrović, „Izmenjena politika proširenja: izazovi i koncentrični krugovi integracije”, *Međunarodni problemi*, Vol. LXXI, br. 1, str. 58.

Kada se govori o krizama koje su pogodile Uniju, neizbježno je pomenuti finansijsku krizu koja je izbila 2008. godine, i ne samo da je uticala na dešavanja unutar EU već je dobila i globalnu dimenziju. Sve zemlje EU su bile pogođene krizom, a njene posledice se i dan-danas osjećaju. To je pokazatelj da se mora usavršiti Unijina strukturna politika, te da njen izvoz treba usmjeriti ka zemljama sa visokim nivoima dohodaka, tj. na tržišta na kojima se preferiraju kvalitet i inovacije, a ne niske cijene.¹⁵ Posljedice ove krize imaju široku dimenziju, od porasta nezaposlenosti do porasta duga mnogih zemalja, što će se i u narednom periodu nastaviti, ukoliko EU ne bude imala zajednički odgovor na ovaj duboki ekonomski izazov.

Brojni izazovi u okruženju EU, ukrajinska kriza, sankcije između EU i Rusije, Arapsko proljeće, događaji u Siriji, bili su prioritet naspram politike proširenja, i uticaj svih tih kriza bio je evidentan jer Unija nije imala mehanizam da ih riješi.¹⁶

Iako se na samom početku mislilo da će Ugovor iz Lisabona stvoriti dobru podlogu da EU dočeka spremna sve predstojeće izazove i krize, to se ipak nije dogodilo, i dobra osnova ugovora nije iskorišćena onako kako je bilo planirano, jer nije stvoren politički konsenzus država članica po brojnim pitanjima, a samim tim je izostao jednoglasan odgovor na krize.¹⁷

Migrantska kriza

Još jedna u nizu kriza koje su pogodile Uniju jeste migrantska. Otpočela je 2015. godine i predstavljala jednu od najvećih opasnosti, koja je prijetila da ugrozi cjelokupan proces evropskih integracija, te je bila još jedan od pokazatelja neusaglašenosti država članica. Više je razloga zbog kojih je došlo do ove krize, počevši od stanja u EU, poljuljanog odnosa između država članica, preko solidarnosti koja je ispod očekivane, do nestabilnosti poretka usred ekonomske krize, kao i sporog ekonomskog oporavka.¹⁸ Do rješenja migrantske krize nije došlo zbog različitih socijalnih stavova država članica, te je u budućnosti potreban zajednički odgovor na krizu, do kojeg teško da će doći, sudeći po neusaglašenosti stavova država i uticaju migrantske krize na svaku ponaosob. Iako se ide ka jedinstvu, Evropska unija ne posjeduje mehanizam za rješenje ovog pitanja, a izlaženje iz tog problema biće veoma kompleksno sve dok su partikularni interesi država prioritet u odnosu na evropsko zajedništvo.

¹⁵ Đorđe Popov, „Evropska unija i svetska ekonomska kriza”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 2, 2010, str. 7–22.

¹⁶ Miloš Petrović, „Izmenjena politika proširenja: izazovi i koncentrični krugovi integracije”, op. cit, str. 53.

¹⁷ Tanja Mišćević, „Savremeni izazovi politike proširenja Evropske unije na Zapadni Balkan”, *Politička misao*, br. 2, 2016, str. 141–142.

¹⁸ Spasoje Vulević, „Migrantska kriza kao izazov socijalnoj bezbednosti u Evropskoj uniji”, *Vojno delo*, 3/2018, str. 68–69

Migrantska kriza nametnula je Uniji brojne izazove, od socijalnih, humanitarnih, bezbjednosnih i ekonomskih, dok je posebno bio naglašen jaz podjela povodom pitanja migranata unutar država članica. Takođe je važno naglasiti da je migrantska kriza povećala broj euroskeptika, i da je došlo do preklapajućih kriza, na koje Unija nema odgovor.¹⁹

Porast populizma, evroskepticizma i izlazak Velike Britanije

Među najvećim problemima za Evropsku uniju su evidentni porast evroskepticizma i populizma, kao i jačanje desničarskih partija, te je u tom kontekstu politika proširenja dovedena u pitanje. Stoga mora doći do saglasja unutar Unije i do pravljenja usaglašenih narednih koraka, koji će imati za cilj jedinstvo u ovoj organizaciji.

Porast evroskepticizma vlada čitavim evropskim kontinentom, a predvodnik u tome je bila Partija za nezavisnost Ujedinjenog Kraljevstva, čiji je glavni cilj bio izlazak UK iz Evropske unije (Bregzit), djelimično ispunjen ishodom referenduma u njihovu korist.²⁰ Danas se oni mogu smatrati pobjednicima u populističkom kontekstu, uzimajući u obzir da UK više nije članica EU i da je to otvorilo brojna pitanja unutar Unije.

Uticaj Bregzita oscilirao je tokom vremena, te je odmah nakon referenduma i njegovih rezultata preovladao osjećaj da je on razotkrio krhkost evropskog sistema, što je doživljeno kao veliki udarac za budućnost evropskih integracija. To je došlo u trenutku kada je EU bila suočena sa migrantskom krizom, unutrašnjim i spoljnim izazovima, koji su rezultat terorističkih prijetnji uz preteći porast evroskepticizma.²¹ Uprkos očekivanjima da će u Evropskoj uniji nastati kolaps nakon referenduma u Britaniji, njegovi efekti nisu bili toliko ozbiljni kao što se predviđalo. Unija je imala brzu reakciju koja je pokazala snagu njenog autoriteta, te je već sastanak lidera EU u septembru 2016. u Bratislavi bio indikator da će EU biti spremna da se suoči sa svim neposrednim efektima Bregzita.²²

Uticaj Bregzita bio je mnogo širi i smatrao se najvećom krizom Evropske unije, pa se često spekulisalo kako će se to odraziti na naredno proširenje EU. U govoru 2017. godine, tadašnji predsjednik Evropske komisije Žan Klod Junker izjavio je da neće biti narednih

¹⁹ Deniz Tekin Apaydin, „The Effect of refugee crisis on EU Enlargement”, *Marmara Journal of European Studies*, Vol. 26, No. 2, 2018, str. 88–89.

²⁰ Žaklina Novičić, „Evroskepticizam i Evropski parlament: paradoks uzajamne legitimizacije”, *Međunarodni problemi*, Vol. LXXI, br. 2, 2019, str. 161.

²¹ Aleksandra Čavoški, „The implications and impact of Brexit”, *Pravni zapisi*, br. 2, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 2019, str. 438.

²² <http://www.consilium.europa.eu/media/21250/160916-bratislava-declaration-and-roadmapen16.pdf>, p. 1. (navedeno prema: Aleksandra Čavoški, „The implications and impact of Brexit”, *Pravni zapisi*, op. cit, str. 439.

proširenja u mandatu Evropske komisije koja je izabrana 2014, jer zemlje Zapadnog Balkana nisu spremne za članstvo.²³

Bregzit je evidentno dao šansu ostalim državama članicama da učvrste svoju saradnju i sačuvaju evropske temelje postavljene prije više od šezdeset godina. Posljedice koje će izlazak UK ostaviti na EU ne moraju nužno biti pozitivne, i ukoliko ne dođe do evropskog jedinstva, nije nemoguće da će doći do domino efekta i da će još neka država članica raspisati referendum o izlasku, i potencijalno napustiti Uniju.

Ono što posebno zabrinjava Brisel jeste odluka Ustavnog suda Poljske da djelovi zakona EU nisu u skladu sa evropskim zakonodavstvom, koje se smatra centralnim stubom evropskih integracija. Jedan dio opozicije u poljskom parlamentu se zalaže za izlazak Poljske iz članstva — *Polegxit*, dok po riječima Didijera Rejndersa, evropskog komesara za pravosuđe, nepoštovanje pravila zajednice neće biti tolerisano već će uslijediti sankcije dok Poljska ne prihvati da evropski zakoni imaju primat nad nacionalnim.²⁴

Nacionalizacija politike proširenja

Fenomen nacionalizacije politike proširenja rezultirao je u procesu zagušenom pravnim i političkim preprekama, što često dovodi do pitanja kredibiliteta EU prema njenim članicama a ujedno i prema državama kandidatima.²⁵

Države članice u jednom periodu su imale dominantnu ulogu u politici proširenja, ali je ona imala određene oscilacije tokom prethodnih godina. Međutim, tokom razvoja EU politika proširenja je postala punopravna politika koju su kreirale institucije EU kao pripremu kandidata za punopravno članstvo.²⁶

Nakon više od jedne decenije od proširenja na države centralne i istočne Evrope, promijenjene su okolnosti pod kojima je došlo do najvećeg proširenja u istoriji Unije, usljed brojnih kriza, ekonomske nestabilnosti i promjene političkog ambijenta. To je rezultiralo i promjenom načina vođenja pregovora.²⁷ Stupanjem na snagu Ugovora

²³ Aleksandra Čavoški, „The implications and impact of Brexit”, *Pravni zapisi*, br. 2, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 2019, str. 445.

²⁴ Glas Amerike, „Polegxit: Da li je Poljska na putu da napusti Evropsku uniju?“, dostupno na: <https://www.glasamerike.net/a/evropa-evropska-unija-eu-poljska-polegxit-sud-presuda-fondovi/6267085.html> (pristupljeno: 1. decembar 2021)

²⁵ Christophe Hillion, „The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy”, *Swedish Institute for European Policy Studies*, 2010, str. 7.

²⁶ Christophe Hillion, „Masters or servants? Member states in the EU enlargement process”, in: Rosa Balfour and Corina Stratulat (eds.), *EU member states and enlargement towards the Balkans*, EPC Issue Paper No. 79, 2015, p. 19

²⁷ Međak, Vladimir. „Noviteti u vođenju pregovora o pristupanju Evropskoj uniji”, tekst urađen u okviru projekta „Identitetski preobražaj Srbije”, podtema Evropska unija i ideja Evrope — Srbija pred „zadatim” preobražajem, kolektivna monografija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 357–358, Beograd,

iz Lisabona, sve aktivniju ulogu u politici proširenja zauzimaju nacionalni parlamenti država članica, što je dovelo do sve većeg uticaja država članica, a samim tim je slabio uticaj institucija EU.²⁸ Države članice pokazuju određeni stepen nesaglasja oko daljeg proširenja, i sve je više prisutan pogled kroz prizmu nacionalnog interesa, što se može karakterisati kao manjak ambicije da EU bude jak politički akter u svijetu.²⁹ Tu je jako teško doći do kompromisa, da se produbi integracija, koja će biti u skladu sa evropskom spoljnom politikom, a ne nacionalnim spoljnopoličkim prioritetima, dok je obaveza više državama Zapadnog Balkana da se moraju prilagoditi promjenama u samoj Uniji.

Nacionalizacijom politike proširenja države su uvele mehanizme kojim mogu kontrolisati sam proces, i pritisci koji dolaze od nacionalnih vlada država članica mogu relaksirati određene uslove za pristupanje, a isto tako i blokirati njihovo članstvo. Evropska komisija je izgubila ulogu u politici proširenja u poređenju sa Savjetom ministara u kojem poslednju riječ daju predstavnici država članica.³⁰ Takođe, nacionalizacija politike proširenja ima evidentan uticaj na stavove ključnih institucija Evropske unije, što doprinosi neskladu prilikom kreiranja određenih koraka usmjerenih ka procesu proširenja.

Može se očekivati da će države članice i u narednom periodu kontrolisati politiku proširenja i da će jačati njihova uloga u procesu donošenja odluka u Uniji, što može imati za posljedicu uticaj nacionalnih problema država članica na politiku proširenja, što može usporiti proces proširenja.³¹

Evropska unija i Zapadni Balkan

Države Zapadnog Balkana čine grupu kojoj je 2003. godine na Solunskom samitu ponuđena evropska perspektiva. Ove zemlje su do danas prolazile kroz procese tranzicije i postepenog ispunjavanja kriterijuma za približavanje EU. Kako se Unija susrijetala sa brojnim krizama, ambiciozniji proces reformi u zapadnobalkanskim državama

2017, (navedeno prema: Vladimir Međak, „Institucionalne promene u EU i nove procedure u procesu proširenja”, u: Jelica Minić (ur.), *Rezultati „velikog praska” i promene u politici proširenja Evropske unije*, Spoljnopoličke sveske, 2019, str. 23.

²⁸ Ibidem, str. 23.

²⁹ Nikoleta Đukanović, „Evropeizacija spoljne politike Crne Gore u vrijeme kriza”, *Spoljna politika Crne Gore — istorija i savremenost*, Zbornici radova sa naučnih skupova, 154, Odjeljenje društvenih nauka, 50, Crnogorska akademija nauka i umjetnosti, Podgorica, 2019, str. 155.

³⁰ Tea Hadžiristić, Pridruženje Zapadnog Balkana EU nakon 2015: Da li je bitnije putovanje od destinacije?, *Analitika* — Centar za društvena istraživanja, Dostupno na: <https://www.analitika.ba/bs/publikacije/pridruzenje-zapadnog-balkana-eu-nakon-2015-da-li-je-bitnije-putovanje-od-destinacije>, (datum pristupa: 4. decembar 2021)

³¹ Uroš V. Živković, „Politika proširenja Evropske unije u izmenjenom strateškom okruženju”, *Srpska politička misao*, br. 3, vol. 53, 2016, str. 163.

nije išao planiranom dinamikom, već je fokus stavljen na stabilnost u regionu koja je za nju bilo najvažnije pitanje.³²

Evropska unija je naučila lekcije iz proširenja 2004. i 2007. godine, te je najvažnije da se ključne reforme sprovedu prije stupanja u članstvo, jer je u pojedinim oblastima, kao što su jačanje vladavine prava i demokratije, potreban duži period za ostvarivanje konkretnih rezultata.³³ Nesprovođenje stvarnih i nužnih reformi iz ključnih oblasti predstavljaju kočnicu za napredak u pregovorima Republike Srbije i Crne Gore, koje su najviše poodmakle u pregovaračkom procesu po broju otvorenih i zatvorenih poglavlja.

U poslednjoj deceniji premalo pažnje je poklanjano francuskom predlogu da je neophodno produbiti integraciju u samoj EU, kako bi ona bila spremna da se fokusira na politiku proširenja a samim tim na prijem novih država.³⁴ Očigledno je bilo da se proces proširenja mora revidirati i da se državama Zapadnog Balkana mora staviti do znanja da njihovo pristupanje Uniji nije zapalo u drugi plan.

Od 2017. godine proširenje EU se relativno često nađe u političkim prioritetima EU, zahvaljujući geostrateškim okolnostima sve više pojačanog toka migracije. U svom govoru iste godine tadašnji predsjednik Evropske komisije Žan Klod Junker potvrdio je da se politika proširenja EU ka Zapadnom Balkanu nalazi na agendi prioriteta EU, te je godinu kasnije, 2018. Evropska komisija izložila redefinisani strategiju proširenja — „Kredibilna perspektiva proširenja i pojačan angažman EU sa Zapadnim Balkanom”.³⁵ Godina 2025. u Strategiji je navedna kao potencijalna godina pristupanja Srbije i Crne Gore, ali se može primijetiti da konkretnog obećanja članstva nije bilo, što implicira sve veće nepovjerenje određenih država članica ka proširenju Unije na Zapadni Balkan. Sama strategija je imala za cilj da ohrabri pretendente za članstvo, da osvježi i da na dinamici procesu proširenja.³⁶ Redefinisanje koncepta proširenja bilo je nužno, jer je sve prisutniji narativ bio da je došlo do zamora od proširenja i da brojne krize unutar Evropske unije ne dozvoljavaju da se taj proces nastavi onako kako je i planirano.

³² Ivana Radić Milosavljević, „Problemi odnosa Evropske unije i država kandidata za članstvo i fleksibilno pristupanje kao moguć način oživljavanja politike proširenja”, *Međunarodni problemi*, Vol. LXXI, br. 1, 2019, str. 6.

³³ Anna Vachudova, „EU Leverage and National Interests in the Balkans: The Puzzles of Enlargement Ten Years On”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 1, 2014, p. 124.

³⁴ Dejana M. Vukasović, „Nacionalno VS. nadnacionalno u politici naoružanja EU”, *Politička revija*, br. 03/2019, godina (XXX) XIX. vol. 61, str. 85–112. (Navedeno prema: Maja Kovačević, „Politika proširenja Evropske unije u potrazi za reformom”, *Politička revija*, br. 2/2020, vol. 64, str. 139.

³⁵ Jelena Todorović Lazić, „Izazovi politike proširenja u svjetlu transformacije Evropske unije — da li je porast evroskepticizma u Srbiji neizbežan?”, *Međunarodni problemi*, br. 1, 2019, str. 82–83.

³⁶ *Ibid.*

Nova metodologija proširenja

Da se politika proširenja EU nalazi u nekoj vrsti krize, bilo je poznato u javnom i naučnom diskursu, ali ono što je utvrdilo te stavove jeste francusko *ne* za otvaranje pregovora Albaniji i Sjevernoj Makedoniji.³⁷ To je dovelo u pitanje konzistentnost EU koja nije ispunila dato obećanje da će pregovori sa obje države biti otvoreni kada one budu spremne za to, a uz to i doprinijelo padu podrške članstvu u Uniji u ovom regionu.

Zbog nedovoljne efikasnosti politike proširenja Evropske unije ka Zapadnom Balkanu, sredinom novembra 2019. godine, Francuska je inicirala i na kraju predstavila *non-paper*, kojim je predložila reformu proširenja ka ovom regionu. U njemu se navodi da bi proces proširenja trebalo da počiva na četiri osnovna principa: postepeno pristupanje, stroži uslovi, vidljive koristi i reverzibilnost.³⁸ Ovaj predlog je došao u teškom trenutku za EU, koja se suočavala sa izlaskom Velike Britanije, kao i redefinisanjem evropskog liderstva nakon izbora za Evropski parlament, a najveća novina u predlogu je zauzimanje striktnijeg stava prema Zapadnom Balkanu, umjesto dotadašnjeg koji je bio fleksibilniji. Ovo je bio još jedan pokazatelj da se i u vrijeme najdublje krize sa kojom se Evropa suočava, Zapadni Balkan nalazi na njenoj spoljopolitičkoj agendi, ali zauzvrat se očekuju stvarne i suštinske reforme a ne političke floskule.

Karakteristično za Crnu Goru i Srbiju jeste „novi pristup u pregovorima o članstvu”, koji je fokusiran na dva ključna poglavlja 23 — Pravda, sloboda i bezbjednost i 24 — Pravosuđe i temeljna prava, koja se zatvaraju na samom kraju pregovaračkog procesa. Ova dva poglavlja igraju ulogu „kontrolora” pregovaračkog procesa i u slučaju neispunjavanja određenih uslova, kompletan pregovarački proces može biti doveden u pitanje.³⁹

Dešavanja unutar EU, izazovi sa kojima se suočava, nacionalizacija politike proširenja, imali su uticaj na blokadu otvaranja pregovora Sjevernoj Makedoniji i Albaniji, koje takođe imaju planove za ulazak u evropske strukture. To je još jedan od pokazatelja da je neophodno reformisati politiku proširenja, jer i nakon dvadeset godina od Solunskog samita, konkretni benefiti za građane ovih zemalja nijesu dovoljni.⁴⁰ Potpisivanje Prespanskog sporazuma 2018. kojim je riješe-

³⁷ Sava Mitrović, Nova metodologija proširenja EU i budućnost Zapadnog Balkana, Centar za međunarodnu javnu politiku, dostupno na: <http://cmjp.rs/nova-metodologija-prosirenja-eu-i-buducnost-zapadnog-balkana/> (Pristupljeno: 30. novembar 2021)

³⁸ Non-Paper. 2019. Reforming the European Union accession process, (Navedeno prema: Ivan Milovanović, „Proširenje na Zapadni Balkan: između stvarnosti i nove metodologije”, *Nacionalni interes*, vol. 38, br. 2, 2020, str. 66.

³⁹ Tanja Mišćević, „Savremeni izazovi politike proširenja Evropske unije na Zapadni Balkan”, *Politička misao*, br. 2, 2016, str. 139.

⁴⁰ Jelena Babić Barnes, EU i Zapadni Balkan: (Re) Forme politike proširenja, Beogradska otvorena škola, dostupno na: <http://eupregovori.bos.rs/>

na višedecenijska kriza između Grčke i Sjeverne Makedonije, trebalo je da rezultira otvaranjem pregovora sa EU Sjevernoj Makedoniji, ali se to nije dogodilo zbog nesaglasja unutar država članica.

Zbog sve prisutnijih kriza u EU, ali i nedovoljne angažovanosti zapadnobalkanskih država da ostvare nužne reforme, došlo je do predstavljanja nove metodologije proširenja 2020. što svakako jeste jedan vid ohrabrenja koji donosi veću angažovanost Unije na ovim prostorima, a ujedno i odbacivanje teze da je došlo do zamora od proširenja. U njoj je sadržano mnogo više prilika za države, ali predviđa konkretnije i ozbiljnije rezultate.⁴¹ Napredak Srbije i Crne Gore u pregovaračkom procesu evidentno je ograničen, jer za skoro devet i deset godina pregovora ove države nisu ni blizu članstvu, bez obzira na broj otvorenih i zatvorenih poglavlja. Obje su imale izbor da li će prihvatiti novu metodologiju ili će nastaviti da pregovaraju po starom modelu koji je bio složeniji od procesa u prethodnim talasima proširenja. Treba naglasiti da o napretku, prevashodno u vladavini prava, koja je najkritičnija tačka država Zapadnog Balkana, odlučuje svih 27 država članica. Samo po sebi nameće se pitanje kako će svoj sud o tome dati Poljska ili Mađarska, koje po ocjenama određenih evropskih zvaničnika ne poštuju fundamentalne vrijednosti na kojima počiva Evropske unija.

Nova metodologija pregovora se fokusira na četiri ključna aspekta: snažniji fokus na ključne reforme u vladavini prava, odlučnije političko upravljanje, pojačana dinamika i predvidljivost samog procesa. Poglavlja su tematski podijeljena u klastere i ta kategorizacija prevashodno ima za cilj da sadašnjim i budućim kandidatima olakša otvaranje poglavlja.⁴²

Zaključak

Politika proširenja EU je ostala najjači mehanizam spoljne politike, ali je nužan politički konsenzus unutar država članica oko daljeg proširenja. Sve je prisutnija njena nacionalizacija, što znatno može uticati na dalji tok ovog procesa, jer države nemaju isti pogled na dalje proširenje i pristupanje novih država.

Suočena sa višestrukim dubokim krizama, što je u radu i prikazano, ali i sa preranim ulaskom država koje nisu bile u potpunosti

progovori-o-pregovorima/analize/1463/2019/12/27/eu-i-zapadni-balkan_-
reforme-politike-prosirenja.html (pristupljeno: 30. novembar 2021)

⁴¹ Danica Radiković, Milan Ranković, „Non-paper diplomatija-nova metodologija proširenja EU na Zapadni Balkan”, *Knowledge — International Journal*, Vol. 38, No. 5, Skoplje, Sjeverna Makedonija, 2020, str. 1104.

⁴² Dragana Marković, Nova metodologija proširenja — snažnije političko prisustvo država članica EU u politici proširenja, Ja za Evropu, Evropa za mene, dostupno na: <https://www.eu.me/nova-metodologija-prosirenja-snaznije-politicko-prisustvo-drzava-clanica-eu-u-politici-prosirenja/> (datum pristupa: 4. decembar 2021)

spremljene za članstvo, briselska administracija uči iz prethodnih „grešaka” i ne iznenađuje što neće da primi države koje nijesu u potpunosti spremne za to. Porast populizma i evroskepticizma sve više utiču na podršku članstvu u EU i u budućnosti može predstavljati jedan od glavnih problema sa kojima će se Unija suočavati, bez mehanizma da krizu prevaziđe.

Nova metodologija procesa pristupanja EU donijeće mnogo benefita Zapadnom Balkanu, ali rezultati moraju biti vidljiviji i dugoročniji, što je preduslov za napredak u sveobuhvatnom pregovaračkom procesu. Iako se u tom trenutku Unija suočavala sa izlaskom Velike Britanije, našla je mehanizam da ohrabri države Zapadnog Balkana i uvjeri ih da će samo njihovim ulaskom evropsko zajedništvo biti potpuno. Proces pristupanja jeste dvosmjernan, od zapadnobalkanskih država se očekuje da pristupe kada budu potpuno spremne za to, a od EU da ojača političke i institucionalne kapacitete za prijem novih država članica, kao i da postigne konsenzus oko ovog pitanja.

Literatura

- Čavoški Aleksandra, „The implications and impact of Brexit”, *Pravni zapisi*, br. 2, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 2019.
- Dinan Dezmon, *Sve bliža Unija*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Đukanović Nikoleta, „Evropeizacija spoljne politike Crne Gore u vrijeme kriza”, *Spoljna politika Crne Gore — istorija i savremenost*, Zbornici radova sa naučnih skupova, 154, Odjeljenje društvenih nauka, 50, Crnogorska akademija nauka i umjetnosti, Podgorica, 2019
- Eli Gateva, „EU Enlargement Policy and Institutional Battles: Can the Commission’s Entrepreneurship Make Up for the Lack of Strong Political Will in the Council?” in Laursen Finn, ed. (2013), *EU Enlargement: Current Challenges and Strategic Choices*, P. I. E. Peter Lang in Multiple Europes, Brussels
- Hillion Christophe, „The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy”, *Swedish Institute for European Policy Studies*, 2010.
- Hillion Christophe, „Masters or servants? Member states in the EU enlargement process”, in: Rosa Balfour and Corina Stratulat (eds.), *EU member states and enlargement towards the Balkans*, EPC Issue Paper No. 79, 2015
- Kovačević Maja, „Politika proširenja Evropske unije u potrazi za reformom”, *Politička revija*, br. 2, vol. 64, 2020.
- Lakić Danijela, „Međunarodno-pravni aspekti širenja Evropske unije”, *Civitas*, br. 5, 2013.
- Lopandić Duško, „Političko i institucionalizovano vreme u EU i dinamika proširenja Unije”, *Evropski izazovi*, 2017.
- Međak Vladimir, „Institucionalne promene u EU i nove procedure u procesu proširenja”, u: Jelica Minić (ur.), *Rezultati „velikog praska” i promene u politici proširenja Evropske unije*, Spoljnopolitičke sveske, 2019
- Međak Vladimir. „Noviteti u vođenju pregovora o pristupanju Evropskoj uniji”, tekst urađen u okviru projekta „Identitetski preobražaj Srbije”, podtema Evropska unija i ideja Evrope — Srbija

- pred „zadatom” preobražajem, kolektivna monografija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 357–358, Beograd, 2017
- Milovanović Ivan, „Proširenje na Zapadni Balkan: između stvarnosti i nove metodologije”, *Nacionalni interes*, vol. 38, br. 2, 2020.
- Miščević Tanja, „Savremeni izazovi politike proširenja Evropske unije na Zapadni Balkan”, *Politička misao*, br. 2, 2016.
- Non-Paper. 2019. *Reforming the European Union accession process*
- Novičić Žaklina, „Evroskepticizam i Evropski parlament: paradoks uzajamne legitimizacije”, *Međunarodni problemi*, Vol. LXXI, br. 2, 2019.
- Pejović Aleksandar Andrija, „Varijabilna realnost Zapadnog Balkana u kontekstu evropske integracije”, *Politička misao*, god. 55, br. 1, 2018
- Petrović D. Vladimir, *Uticao Nemačke na politiku proširenja Evropske unije na Istočnu i Jugoistočnu Evropu*, doktorska teza, Univerzitet u Beogradu Fakultet političkih nauka, 2019.
- Petrović Miloš, „Izmenjena politika proširenja: izazovi i koncentrični krugovi integracije”, *Međunarodni problemi*, Vol. LXXI
- Popov Đorđe, „Evropska unija i svetska ekonomska kriza”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 2, 2010.
- Radić Milosavljević Ivana, „Problemi odnosa Evropske unije i država kandidata za članstvo i fleksibilno pristupanje kao moguć način oživljavanja politike proširenja”, *Međunarodni problemi*, Vol. LXXI, br. 1, 2019.
- Radičković Danica, Ranković Milan, „Non-paper diplomatija-nova metodologija proširenja EU na Zapadni Balkan”, *Knowledge — International Journal*, Vol. 38, No. 5, Skoplje, Sjeverna Makedonija, 2020.
- Tekin Apaydin Deniz, „The Effect of refugee crisis on EU Enlargement”, *Marmara Journal of European Studies*, Vol. 26, No. 2, 2018.
- Todorović-Lazić Jelena, „Izazovi politike proširenja u svetlu transformacije Evropske unije — da li je porast evroskepticizma u Srbiji neizbežan?”, *Međunarodni problemi*, br. 1, 2019.
- Vachudova Anna, „EU Leverage and National Interests in the Balkans: The Puzzles of Enlargement Ten Years On”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 1, 2014,
- Vukasović M. Dejana, „Nacionalno VS. nadnacionalno u politici naoružanja EU”, *Politička revija*, br. 03/2019, godina (XXX) XIX. vol. 61
- Vulević Spasoje, „Migrantska kriza kao izazov socijetalnoj bezbednosti u Evropskoj uniji”, *Vojno delo*, 3/2018
- Živković V. Uroš, „Politika proširenja Evropske unije u izmenjenom strateškom okruženju”, *Srpska politička misao*, br. 3, vol. 53, 2016

Internet adrese

- Babić Barnes Jelena, EU i Zapadni Balkan: (Re) Forme politike proširenja, Beogradska otvorena škola, dostupno na: http://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/analize/1463/2019/12/27/eu-i-zapadni-balkan_-reforme-politike-prosirenja.html
- Hadžiristić Tea, Pridruženje Zapadnog Balkana EU nakon 2015: Da li je bitnije putovanje od destinacije?, Analitika-Centar za društvena istraživanja, Dostupno na: <https://www.analitika.ba/bs/publikacije/pridruzenje-zapadnog-balkana-eu-nakon-2015-da-li-je-bitnije-putovanje-od-destinacije>
- Holman Otto, Prioritising Democracy? EU enlargement strategy at a crossroads, *Clingendael Spectator*, 71(4), Dostupno preko: <https://spectator.clingendael.org/pub/2017/4/eu-enlargement-at-a-crossroads/>
- Lopandić Duško, Tri glavne pretnje i tri perspektive geopolitičke evolucije EU nakon Angele Merkel, Centar za evropske studije, dostupno na: <https://cep.org.rs/blogs/>

tri-glavne-pretnje-i-tri-perspektive-geopoliticke-evolucije-
eu-nakon-angele-merkel/
Marković Dragana, Nova metodologija proširenja — snažnije
političko prisustvo država članica EU u politici proširenja, Ja za
Evropu, Evropa za mene, dostupno na: [https://www.eu.me/nova-
metodologija-prosirenja-snaznije-politicko-prisustvo-drzava-clanica-
eu-u-politici-prosirenja/](https://www.eu.me/nova-metodologija-prosirenja-snaznije-politicko-prisustvo-drzava-clanica-u-politici-prosirenja/) (datum pristupa: 4. decembar 2021)

Danica Radifković

EU ENLARGEMENT POLICY DURING THE CRISES

This paper will explain the consequences of the development of the European Union's enlargement policy at the time of the United Kingdom's exit from the EU. During its development, the European Union has faced numerous crises, from institutional, identity, financial, and economic, to disagreements between the old and new member states, growing populism, strengthening right-wing parties, to the withdrawal of one of the most important member states. When the policy of enlargement towards the Western Balkans was in a phase of stagnation and could be considered a victim of Brexit, the European Union revised the methodology of its enlargement, which was an indicator that even during its deepest crisis, this region is on its foreign policy agenda. The new methodology adopted in February 2020 is more complex and demanding than before but also offers many more opportunities for countries. Therefore future enlargement depends not only on the European Union but also on the results achieved by the Western Balkans countries. The paper concludes that a new wave of enlargement is almost impossible until the European Union harmonizes joint action towards the Western Balkans, but also until the countries of this region show more visible and concrete results in the negotiation process.

Keywords: European Union, enlargement policy, Brexit, Western Balkans