

## POLITIKA PROŠIRENJA EVROPSKE UNIJE: IZMEĐU STRATEŠKE VIZIJE I KONFUZIJE

### – Pitanje političkih kriterija i službeni narativ politike proširenja Unije –

Duško LOPANDIĆ<sup>1</sup>

*„Evropa nisu materijalni rezultati nego duh.  
Evropa je stanje duha.“ (Žak Delor)*

*Apstrakt:* Prošla decenija je bila prva dekada nakon pola veka postojanja EEZ/EU tokom koje nije bilo povećanja broja članica Unije (Hrvatska je ušla u EU, dok je Ujedinjeno Kraljevstvo u istoj deceniji izašlo iz EU), što samo po sebi govori o krizi ideje o „sve bližoj zajednici evropskih zemalja“, uključujući i politiku proširenja. U ovom radu polazi se od hipoteze da usložnjavanje tehničkih uslova za članstvo („striktna uslovljenost“, složeno otvaranje poglavlja i dr.) predstavlja način u EU da se izbegnu političke odluke o konkretnim rokovima i ispunjenosti političkih preduslova za proširenje Unije. Ipak, osnovno pitanje ulaska u članstvo Evropske unije ponovo se postepeno sve više koncentriše na ispunjenost elementarnih političkih preduslova za članstvo (prvi kriterijum iz Kopenhagena), a tek zatim na pitanja stepena tehničke ispunjenosti i usklađenosti internih propisa sa *aquis communautaire*-om. Prduslovi za članstvo povezani su, s jedne strane, sa Kopenhaškim političkim preduslovima i njihovim uticajem na stanje u zemljama kandidatima, i s druge strane, sa konkretnom realizacijom politike proširenja u uslovima permanentnog „zamora od proširenja“ u pojedinim državama članicama EU i u kontekstu serije kriza u Evropskoj uniji. Tokom prošle decenije formalni uslovi proširenja postali su još striktniji i sadržajniji („obnovljeni konsenzus“, „novi pristup“, „fundamentals first“...), a metodologija praćenja procesa prilagođavanja *aquis*-u od strane EK izuzetno je unapređena i postala detaljna i konkretnija. S druge strane, ne može se reći da je u istoj meri došlo do unapređenja sintetičke vizije stanja u oblasti demokratije ili opštih političkih ocena

---

<sup>1</sup> Ambasador, Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije. E-mail: [dulopand@yahoo.com.br](mailto:dulopand@yahoo.com.br)  
Stavovi izneseni u ovom radu odražavaju lični stav autora, a ne institucije u kojoj je zaposlen.

napretka država kandidata, kao i u pogledu dinamike u procesu pristupanja. U tekstu se ukazuje na suštinske oscilacije narativa evropskih zvaničnih organa o proširenju (u prvom redu Evropske komisije) – od najave da „neće biti proširenja EU u dogledno vreme“ (2014), preko (neuspešnog) pokušaja da se odredi ciljni datum novog proširenja EU (2025), pa do najave tzv. „nove metodologije“ proširenja, koja u suštini iznova odlaže perspektivu konkretnog ulaska u punopravno članstvo EU zemalja Zapadnog Balkana „do daljeg“. Ukazujemo da je problem ispunjenosti tzv. „političkih kriterija“ za članstvo postao složenijim zbog (za sada) neuspeha EU da kontroliše poštovanje odgovarajućih kriterija „vladavine prava“ i pravne države čak i u državama koje su već postale njene članice. Suštinski kredibilitet EU, koji ona stalno naglašava, u praksi postaje sve slabiji. „Nova metodologija proširenja“ EU, u tom kontekstu, usmerena je u prvom redu ka nekoj vrsti postepene i diferencirane integracije država Zapadnog Balkana u nešto što bi se moglo nazvati „trećim krugom“ evropske integracije organizovane u formi koncentričnih krugova.

*Ključne reči:* proširenje EU, Zapadni Balkan, politički kriteriji za članstvo u EU, nova metodologija proširenja.

### **Uvod: Kratak osvrt na političke kriterije za članstvo u EU**

Ugovor o Evropskoj uniji (UEU) predviđa u svom članu 49 da „svaka evropska država koja poštuje vrednosti navedene u članu 2. i posvećena je njihovom promovisanju, može podneti zahtev da postane članica Unije“.<sup>2</sup> U članu 2 Ugovora navodi se sledeće: „Unija se zasniva na vrednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući prava pripadnikâ manjina. Te vrednosti su zajedničke državama članicama u društvu u kome preovlađuju pluralizam, zabrana diskriminacije, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca“.

U zaključcima sa samita EU iz Kopenhagena (21/22. jun 1993), posvećenim budućem članstvu zemalja centralne i istočne Evrope u EU, naveden je, kao prvi preduslov „da članstvo podrazumeva da je država kandidat postigla stabilnost institucija koje obezbeđuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina“.<sup>3</sup> Treba, takođe ukazati na povezanost procesa

---

<sup>2</sup> Konsolidovana zvanična verzija prevoda Ugovora o Evropskoj uniji, v. Internet: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/ugovor\\_eu.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/ugovor_eu.pdf), 10/12/2020.

<sup>3</sup> Komentar Ugovora o EU: Zoltan Horvath, Balint Odor, *The Union after Lisbon; The Treaty Reform of the EU*, hvgorac, Budapest 2010, Internet: <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>, 10/12/2020.

pristupanja sa internim stanjem u EU, koje je takođe navedeno kao četvrti, dopunski kriterij iz Kopenhagena („kapacitet Unije da uključi nove članice, uz održavanje tempa evropske integracije“).

U pregovaračkom okviru Evropske unije prilikom otvaranja pregovora o pristupanju sa Srbijom (21. januar 2020)<sup>4</sup> u tački 21 istaknuto je da „su pregovori otvoreni na osnovu pretpostavke da Srbija poštuje i promovise vrednosti iz člana 2. UEU...kao i da je Srbija postigla visok stepen poštovanja uslova za članstvo, posebno političkih kriterija predviđenih na Evropskom savetu u Kopenhagenu iz 1993, kao i u uslova iz procesa stabilizacije i pridruživanja, utvrđenim od strane Saveta iz 1997“, uključujući i primenu ključnih reformi koje obuhvataju „pravosudnu reformu, borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, reformu javne uprave, nezavisnost ključnih institucija, slobodu medija, antidiskriminaciju i zaštitu manjina“.

Pitanje kontrole poštovanja demokratije i osnovnih vrednosti iz UEU odnosi se i na internu problematiku Evropske unije, odnosno pitanje primene člana 7 i drugih mehanizama kontrole poštovanja demokratije i pravne države (vladavine prava) u nekim slučajevima u državama članicama EU, kao i novije odluke o povezanosti ovih pitanja i korišćenja finansijskih sredstava EU – budžeta. U nastavku ćemo analizirati koji je bio pristup Evropske unije u praksi kada se radi o primeni političkih kriterija, kao preduslova za članstvo u Evropskoj uniji u slučaju nekih zemalja u istorijskom kontekstu proširenja Unije. Ovo poglavlje biće posvećeno primeni političkih kriterijuma u pregovorima sa državama centralne i istočne Evrope – posebno kada su u pitanju Slovačka, Rumunija, Bugarska i Hrvatska, kao i Turska.

U drugom poglavlju analiziraćemo odnos prema procesu proširenja, uključujući primenu političkih kriterija u procesu pristupanja Srbije u periodu 2014–2020, sa posebnim osvrtom na evoluciju tzv. „strategije proširenja“ EU tokom poslednjih godina (između ostalog: „Junkerov papir“ iz 2018. godine, zaključci sa samita EU – Zapadni Balkan u Sofiji i Zagrebu 2018–2020, dokument o „novoj metodologiji“ proširenja iz 2020. i konsekutivni izveštaj Evropske komisije i zaključci Saveta EU o proširenju).

---

<sup>4</sup> Conference on Accession to the EU, Serbia, AD 1/14, Conf RS – 1, Brussels, 9.1.2020, Internet: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD%201%202014%20INIT/EN/pdf>, 10/12/2020.

Zaključci i predlozi biće posvećeni razmatranju pitanja da li je i u kojoj meri došlo do evolucije narativa EU o političkim uslovima proširenja (primenjeno u praksi odnosa sa Srbijom), kao i oko realne perspektive proširenja zemalja Zapadnog Balkana (ZB) tokom ove decenije.

Može se u početku naglasiti da je pitanje demokratičnosti nacionalnih sistema u EU, a posebno tema poštovanja vladavine prava u kontekstu članova 2 i 7 UEU postalo veoma aktuelno u internim odnosima između država članica, kao i odnosa organa EU (posebno Evropske komisije i Evropskog parlamenta) sa državama članicama. Značaj koji je ovo pitanje dobilo u internim odnosima u EU neminovno povećava i pažnju koju Evropska unija u celini ima kada je u pitanju poštovanje načela i vrednosti iz UEU u procesu pristupnih pregovora od strane država kandidata za članstvo.

### **Poštovanje političkih kriterija kao preduslov za članstvo u Evropskoj uniji u istorijskom kontekstu proširenja**

Pitanje poštovanja političkih kriterija u zemljama kandidatima uvek se implicitno podrazumevalo, ali nije imalo naglašen značaj u prvim decenijama postojanja Evropskih zajednica, koje su u suštini u prvom redu imale ekonomski značaj.<sup>5</sup>

Tek sa proširenjem iz 2004. i kasnijim iskustvima sa pristupanjem Bugarske, Rumunije i Hrvatske vladavina prava je, uz sve veće mesto u unutrašnjoj politici

---

<sup>4</sup> Conference on Accession to the EU, Serbia, AD 1/14, Conf RS – 1, Brussels, 9.1.2020, Internet: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD%201%202014%20INIT/EN/pdf>, 10/12/2020.

<sup>5</sup> Tako je Rimski ugovor predviđao u svom članu 237 kao preduslov za članstvo samo onaj geografski – da jedna država mora biti „evropska“. Ipak, ne treba zaboraviti da je članstvo u Evropskim zajednicama bilo jedan od indirektnih elemenata za učvršćivanje demokratskih sistema u Grčkoj (1981), Španiji i Portugaliji (1986. godine) nakon što su se ove zemlje oslobodile dugogodišnjih autoritarnih diktatorskih režima. Treba ipak dodati da se već u jednom izveštaju političkog komiteta parlamentarne skupštine Evropskih zajednica iz 1962. navodi da „*samo države koje na svojoj teritoriji garantuju stvarnu demokratiju i poštovanje osnovnih prava i sloboda mogu postati članice zajednice*“, prema: G. Pridham (ed.), *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transitions in Southern Europe*, Leicester: Leicester University Press, 1991, p. 212.

EU (tzv. „treći stub saradnje“ iz Ugovora iz Mاستrihta i kasnijih ugovora) dobila veliki značaj i u politici proširenja.<sup>6</sup>

H. Grabe navodi da su u procesu pristupanja zemalja centralne i istočne Evrope, kriteriji za članstvo postepeno ojačani i precizirani, a da je za razliku od ranijih perioda, postojanje efektivne primene političkih kriterija postalo neophodan preduslov pre samog pristupanja. U tom periodu uvedeni su konkretniji politički kriteriji za pojedine zemlje, poput Slovačke (izbori, opozicione partije, manjinski jezici), Estonije i Letonije (integracija ruske manjinske zajednice čiji članovi nisu imali državljanstvo i sl.). Oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova u to vreme, (krajem poslednje decenije 20. veka) odnosila se samo na upravljanje istočnim granicama.<sup>7</sup>

Slučaj Slovačke pod premijerom Mečijarom (1994–1998) predstavlja prvi slučaj otvorenog povezivanja u konkretnom slučaju procesa pristupanja sa stanjem demokratije u zemlji kandidatu. Isključivanje Slovačke iz prve grupe kandidata za članstvo na samitu u Luksemburgu (decembar 1997) verovatno je delovalo na rezultate nacionalnih izbora 1998. godine.<sup>8</sup>

U Agendi 2000,<sup>9</sup> koja je predstavljala strategiju Evropske komisije za proširenje EU na zemlje centralne i istočne Evrope, uz reformu same Unije, EK je istakla da će razmotriti „kako demokratija u praksi funkcioniše, prema detaljnim kriterijumima. Ona će na primer, ispitati kako su različita prava koja se odnose na slobode primenjena, na primer, u pogledu uloge političkih stranaka, NVO i medija“. Navedeno je i da „sve zemlje kandidati imaju nedostatke u oblasti „vladavine prava“. Posebno su izdvojene, kao problematične, Rumunija, Bugarska i Slovačka.

---

<sup>6</sup> A. A. Pejović, „Vladavina prava u politici prijema u EU“, *Matica*, br. 66, leto 2016.

<sup>7</sup> Heather Greabe, *The EU Transformative power, Europaisation through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave, 2006, str. 14; Frank Emmert, Siniša Petrovic, „The past, present and future of EU Enlargement“, *Fordham International Law Journal*, July 2014, pp. 1350-1417.

<sup>8</sup> Frank Schimmelfennig et al., „Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey“, *Journal of Common Market Studies*, Volume 41. Number 3, 2003, pp. 495-518; Vladimir Bilcik, „Can Slovakia catch-up?“, DUPI Working paper, 2001/1, Internet: [https://www.esiweb.org/pdf/slovakia\\_Bilcik\\_SK%20catch%20up%202000.pdf](https://www.esiweb.org/pdf/slovakia_Bilcik_SK%20catch%20up%202000.pdf), 14/12/2020.

<sup>9</sup> „Agenda 2000 – For a stronger and wider Union“, Volume I – Communication, European Commission, Strasbourg, 15 July 1997, DOC/97/6.

Poznato je da je članstvo Rumunije i Bugarske realizovano 2007. godine, a da ove dve zemlje nisu ni prema formalnim ocenama Evropske komisije uoči ulaska u EU ispunile sve obaveze iz oblasti demokratije i vladavine prava – posebno kada je u pitanju borba protiv korupcije. Rumunija i Bugarska su prihvaćene u EU „pre vremena“ prvenstveno iz geopolitičkih razloga.<sup>10</sup> Zbog toga je, u ovom slučaju uveden nov, jedinstven instrument: nadzor nad primenom mera iz oblasti vladavine prava (reforma pravosuđa i borba protiv korupcije) od strane Evropske komisije nakon ulaska u članstvo. Ovaj „mehanizam saradnje i verifikacije“ traje i nakon 13 godina članstva ove dve zemlje u Uniji, što jasno ukazuje na jaz između političkih odluka i ispunjenja pravno-tehničkih preduslova na temu poštovanja vladavine prava i drugo.<sup>11</sup> Ovaj primer i pokazuje svu relativnost pitanja potpune ispunjenosti kriterija koji su povezani sa vladavinom prava i demokratizacijom političke scene. Korupcija je, na primer, fenomen koji je široko rasprostranjen u svim državama i procena u kojoj meri je ona suzbijena i u kojoj meri su pravni mehanizmi efikasni u borbi protiv korupcije uvek zavisi od niza činilaca, od kojih su neki politički, drugi kulturološki ili sociološki, a ne samo pravni. Drugim rečima, odgovor na pitanje „koliko je neka čaša puna ili prazna“ uvek je posledica odgovarajućeg skupa činilaca i političkog konteksta.

Sa pristupanjem Hrvatske (2013) već su uvedena, kao što je poznato, „merila“ kojim se ocenjuje ispunjenje preduslova za otvaranje i zatvaranje nekih poglavlja. Hrvatska je, međutim, ulaskom u članstvo, za razliku od Rumunije i Bugarske, uspela da izbegne uvođenje „mehanizma saradnje i verifikacije“.

Najradikalniji slučaj kršenja demokratskih i drugih kriterija povezanih sa poštovanjem vladavine prava i ljudskih prava predstavlja Turska. Iako je Turska formalno podnela zahtev za članstvo u EU još 1987. godine, ozbiljna mogućnost članstva ove zemlje u Uniji potvrđena je tek na samitu u Helsinkiju 1999. Ipak, ni stepen demokratskih reformi Turske, niti stepen spremnosti Unije da se u potpunosti angažuje na prijemu Turske u Uniju, nisu bili dovoljni kako bi efekat

---

<sup>10</sup> Treba podsetiti na agresiju izvršenu nad Srbijom 1999. godine od strane snaga NATO, u čemu su susedne zemlje, poput Rumunije i Bugarske, imale posebno mesto (zato nije nebitna ni njihova isturena pozicija u odnosu na Rusiju na Crnom moru).

<sup>11</sup> Svi godišnji izveštaji Evropske komisije oko ovog mehanizma su objavljeni na: Internet: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania\\_en.,](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en.,) 10/07/2021.

„guranja i vučenja“ (*“push and pull factor”*)<sup>12</sup> proizveo za posledicu odgovarajuću demokratizaciju Turske. Pregovori o članstvu Turske u Uniji zasnovani su na načelu „otvorenih pregovora“ bez jasnog kraja, tj. bez striktno garancije da će Turska jednom i postati punopravna članica, što je, uz veliko političko pitanje turske okupacije dela Kipra, suštinski uticalo na dinamiku dugotrajnih pregovora koji ni do danas nisu doveli do rezultata. Dve decenije pregovora Turske za članstvo u EU mogu se grubo podeliti na period *evropeizacije* i ozbiljnijih napora Turske da sprovede demokratske reforme (prva decenija 21. veka) i na kasniji period stagnacije reformi, regresije demokratije, odustajanja od tradicija Atatürkove sekularne države, kao i skretanja Turske ka jednoj vrsti autokratije pod vlašću predsednika Erdogana (Recep Tayyip Erdoğan) zasnovane na populizmu i jačanju islamizma.<sup>13</sup> Iako pristupni pregovori nisu formalno suspendovani, od 2018. godine, prema oceni Evropskog saveta, više ne postoje uslovi za otvaranje ili zatvaranje pregovaračkih poglavlja, jer se Turska udaljava od EU. Turska je, ipak, i dalje uključena u spisak zemalja kandidata za članstvo EU, a Evropska komisija podnosi redovne izveštaje o napretku.

Iz gornjih primera, mogu se izvući sledeći zaključci o uticaju demokratskih preduslova na proces pregovora:

- priroda, karakter i politike koje se primenjuju na uslove demokratizacije od strane EU *nisu statični, već imaju dinamičan i evolutivan karakter;*
- postoji vrlo *blizak odnos između uslovljavanja i procesa demokratizacije u državama kandidatima;*
- postoji direktna veza između *spretnosti za ispunjavanje demokratskih preduslova i realne perspektive ulaska u članstvo.* „*Faktori uslovljavanja deluju samo ako je jasna spretnost EU da se pregovori o pristupanju i realizuju.*“<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> V. Ali Resul Usul, *Democracy in Turkey. The impact of EU political conditionality*, Routledge, London, 2011, p. 244; Takođe: G. Pridham, “European Union Accession Dynamics and Democratization in Central and Eastern Europe: Past and Future Perspectives”, *Government and Opposition*, Vol. 41, No. 3, 2006, pp. 373-400; Paul James Cardwell, “Explaining the EU’s Legal Obligation for Democracy Promotion: The Case of the EU–Turkey Relationship”, *European Papers*, Vol. 2, 2017, No 3, pp. 863-886.

<sup>13</sup> O pregovorima o članstvu Turske vidi: Mario Zucconi, *EU Influence Beyond Conditionality, Turkey Plus/Minus the EU*, Palgrave, 2020, p. 353.

<sup>14</sup> V. Ali Resul Usul, *Democracy in Turkey*, op. cit., p. 44; G. Pridham, “Change and Continuity in the European Union’s Political Conditionality: Aims, Approach, and Priorities”, *Democratisation*, 14(3), pp. 446-71.

Slučajevi zemalja centralne i istočne Evrope, a posebno Turske, ukazuju na značaj pitanja **kredibilitnosti** perspektive ulaska u članstvo EU,<sup>15</sup> kao preduslova za spremnost država kandidata da sprovedu sve reforme i realizuju proces demokratizacije u punoj meri. Ovo je značajna tema kada je u pitanju proces pristupanja država Zapadnog Balkana, koji se dosta odužio i koji se zbog toga i drugih faktora značajno razlikuje od pregovora CIEZ za članstvo u EU.

### **Republika Srbija i primena političkih kriterija za proširenje prema dokumentima Evropske unije**

*Promena u dinamici pregovora o proširenju EU za zemlje Zapadnog Balkana  
– „novi pristup“ (period do 2014. godine)*

Može se konstatovati da su preduslovi za članstvo država Zapadnog Balkana formalno zasnovani, s jedne strane, na odgovarajućim članovima UEU (član 49 u vezi sa članovima 2 i dr.) kao i, s druge strane, svim relevantnim zaključcima Evropskog saveta o proširenju od samita iz Kopenhagena (1993) i kasnije, kao i specifičnijim (regionalnim i bilateralnim) preduslovima navednim u dokumentima procesa stabilizacije i pridruživanja (poput regionalne saradnje i dr.), uz što treba dodati i specifične preduslove za pojedine zemlje navedene povodom odobravanja statusa zemalja kandidata, odnosno otvaranja pregovora o članstvu (npr. pregovarački okvir EU za pregovore i drugo). „Veliko proširenje“ Evropske unije, koje je u celini u periodu 2004–2013. obuhvatilo 13 zemalja, praktično je dupliralo broj članice Evropske unije (od 15 na 28) i istovremeno uticalo na pojavu „zamora od proširenja“ u tzv. starim državama-članicama Unije. Ono je, uz institucionalnu krizu EU iz prve decenije 21. veka (neuspeh usvajanja Ugovora o Ustavu EU i negativni referendum u Francuskoji i Holandiji 2003), kao i pojavu sukcesivnih kriza u periodu 2008–2016. (ekonomska i dužnička kriza, migrantska kriza, Bregzit, pojava populističkih pokreta koji su delimično ili u celini doveli u pitanje nekadašnji postojeći konsenzus „političkih elita“ o osnovnim ciljevima i vrednostima Unije i sl.), direktno uticalo na dinamiku i kontekst daljeg procesa proširenja Unije na Zapadni Balkan, uključujući i metodologiju i elemente uslovljavanja, posebno u oblastima tzv. pregovaračkih poglavlja 23 i 24.

---

<sup>15</sup> „Efekat uslovljavanja jako zavisi od njegove kredibilitnosti“, u: Ali Resul Usul (ed.), *Democracy in Turkey*, op. cit., p. 50.



Zaključci Evropskog saveta iz 2006. godine<sup>16</sup> o „obnovljenom konsenzusu o proširenju“ kao i redovnih godišnjih (uglavnom decembarskih) sednica Saveta ministara EU u periodu koji slede „veliki prasak“, koincidiraju sa dužničkom krizom i prethode ulasku Hrvatske u EU (2103) i otvaranjem pristupnih pregovora sa Crnom Gorom (2012) i Srbijom (2014). Oni stavljaju naglasak na tzv. „3K“: „**konsolidovanje** obaveza, fer i *strogu uslovljenost* (conditionality) i bolju **komunikativnost**“ (processa) – uz preduslov koji se odnosi na „sposobnost EU“ da integriše nove članice.<sup>17</sup> **Stroga (rigorous) uslovljenost** je ovde ključni izraz koji će uticati na suštinsko usporavanje i razvlačenje pregovora o članstvu država Zapadnog Balkana tokom druge decenije 21. veka. Od 2014. godine, u zaključcima Saveta EU o proširenju pojavljuje se još jedan „k“ – **kredibilnost** procesa proširenja na čemu se, čini se, utoliko više insistira koliko je proces pregovora o ulasku u članstvo usporeniji i bez jasnih rokova, posebno kada je u pitanju završetak pregovora, pa time u praksi EU gubi na kredibilitetu svoje politike proširenja.

Savet EU je u kontekstu otvaranja pregovora sa Crnom Gorom i Srbijom insistirao na „*tri osnovna stuba*“ („*fundamentals first*“) reformi: vladavina prava, vođene ekonomske politike (economic governance), kao i reforma administracije.

„*Novi pristup*“ u metodologiji pregovora, otpočet 2012. godine prilikom otvaranja pregovora sa Crnom Gorom (a zatim 2014. godine i sa Srbijom), u prvom redu se svodi na mnogo veće insistiranje u pregovorima na ispunjenje, formalno i u praksi, obaveza iz poglavlja o pravosuđu i unutrašnjim poslovima, odnosno insistiranje da pitanja vladavine prava otpočinu prva tokom pregovora i završe se poslednja.<sup>18</sup> Ova poglavlja (br. 23 i 24 u pregovaračkoj metodologiji Unije) postala su neka vrsta opštog merila i centralne tačke, od čije realizacije u unutrašnjem pravnom poretku zavisi i opšta dinamika pregovora, odnosno čije neispunjenje može da dovede do suspenzije dela ili celine pregovora.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Zaključci Evropskog saveta iz decembra 2006, Internet: [https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/92202.pdf](https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/92202.pdf), 15/12/2020.

<sup>17</sup> V. npr. Zaključke Saveta o proširenju u General Affairs Council meeting Brussels, 11 December 2012, Internet: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES\\_12\\_517](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_12_517), 17/12/2020.

<sup>18</sup> Marko Kmezić, “EU rule of law conditionality, Democracy or Stabilocracy Promotion in the Balkans?“, in: J. Džankić et al. (eds), *The Europeanisation of the Western Balkans, A failure of EU Conditionality?*, Palgrave, 2019, p. 110.

<sup>19</sup> V. A. A. Pejaković, „Vladavina prava...“, op. cit., str. 16. O iskustvima pregovora Hrvatske v. Mirna Vlašić Feketija and Adam Łazowski, “The seventh EU Enlargement and beyond: pre-

Evropska komisija je, osim toga, uvela druge metodološke novosti u svoje godišnje izveštaje o napretku, poput davanja preciznijih „ocena“ (u pet nivoa) o napretku reformi po pojedinim oblastima: svodnu ocenu o pripremljenosti države kandidata u jednoj oblasti (poglavljju), kao i ocenu o napretku u odnosu na prethodnu godinu.

Kako je to već istakao Marsiak, amandmani u okviru „*obnovljenog konsenzusa*“ i „*novog pristupa*“ dodati na mehanizam uslovljavanja EU ojačali su ulogu nacionalnih država, posebno u okviru procedura koje omogućavaju veto u raznim fazama postupka (praktično prilikom otvaranja i zatvaranja svakog pojedinačnog poglavlja). Osim toga, ceo proces su učinili rigidnijim i više tehničkim. „*Umesto da približe proces proširenja građanima regiona ZB, ove tehnikalije su usitnile ceo proces pristupanja, dajući iluziju kretanja dok su istovremeno stvarnu perspektivu članstva zadržale na što daljoj distanci*“.<sup>20</sup>

Imajući u vidu dužinu procesa proširenja u slučaju zemalja ZB, može se konstatovati da on više ne može da se poredi samo sa iskustvom CIEZ, već da ima i neke elemente koji podsećaju na pregovore sa Turskom: pregovara se bez jasne perspektive ili roka za završetak, razvlačenje pregovora postepeno utiče na kredibilitet EU i njen efektivni uticaj na proces reformi, umesto daljeg procesa demokratizacije i vladavine prava u zemlji kandidatu na delu je pojava jačanja nedemokratske, autokratske, nacionalističke i identitetske prakse i narativa, nacionalni interesi pojedinih država članica EU i geopolitički elementi u pregovorima dominiraju u odnosu na tradicionalne preduslove i sl.

#### *Period mandata Junkerove komisije i oscilacije u narativu o perspektivama proširenja (2014–2019)*

Početak mandata komisije u junu 2014, pod predsedavanjem Ž. K. Junkera, otpočeo je njegovom izjavom u govoru pred Evropskim parlamentom da „*tokom narednih pet godina, neće biti novih proširenja Evropske unije*“, iako će sam

---

accession policy vis-a-vis the Western Balkans revisited, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, December 2014.

<sup>20</sup> Florent Marciaque, „The EU and the Western Balkans after the Berlin Process Reflecting on the EU Enlargement in Times of Uncertainty“, FES, Dialogue Sudosteupora, Sarajevo 2017, str. 19. V. takođe V. Međak, „Institucionalne promene u EU i nove procedure u procesu proširenja“, *Spoljnopolitičke sveske*, 01/2019, str. 19-23.

proces pregovaranja o članstvu zemalja Zapadnog Balkana biti nastavljen.<sup>21</sup> Ova izjava je primljena sa puno kritika od strane „prijatelja proširenja“, posebno u regionu ZB, jer je u praksi smanjila efikasnost politike uslovljavanja kao i kredibilnost EU, iako je u suštini odgovarala realnosti.

Inicijativa Nemačke iz 2014. godine o tzv. „Berlinskom procesu“ trebalo je donekle da popuni političku prazninu u pristupnim pregovorima i dopuni narativ o proširenju nakon negativnih efekata Junkerove izjave. Ona je je, ipak, imala više manifestacioni nego suštinski karakter.<sup>22</sup> Kolika je razlika u tempu između zemalja centralne i istočne Evrope pokazuje sama činjenica da je period od podnošenja zahteva do punopravnog statusa u EU za CIEZ, koje su postale članice Unije 2004. godine, trajao manje od deset godina (1995/1996–2004). Period od otpočinjanja pregovora do ulaska u članstvo trajao je oko sedam godina ili kraće (1997/1999–2004), dok su formalni pregovori (otpočinjanje pregovora–završetak pregovora zatvaranjem svih poglavlja i potpisivanjem sporazuma o članstvu) trajali između tri i pet godina (1997/1999–2002). Imajući u vidu da su Rumunija i Bugarska otpočele pregovore 1999. godine, može se konstatovati da je u njihovom slučaju ceo period pregovaranja (od otvaranja pregovora do članstva) trajao osam godina, a period formalnih pregovora oko pet godina (1999–2004). Najzad, kada je u pitanju Hrvatska, ona je zahtev za članstvo podnela 2003. godine, pregovori o pristupanju u EU su otpočeli 2005. godine, a završeni zatvaranjem poglavlja i potpisivanjem ugovora o pristupanju 2011. godine (ulazak Hrvatske se desio 2013. godine). Ceo proces je, dakle, trajao jednu deceniju a formalni pregovori oko šest godina.

U celini, može se zaključiti da je proces proširenja EU u slučaju država centralne i istočne Evrope (tzv. peto, šesto i sedmo proširenje EU) – koji je verovatno najkompleksniji postupak uključivanja neke države u međunarodnu organizaciju (u slučaju EU se radi o kvazi-kon/federaciji država nacija) – trajao između jednog do nešto preko dva politička ciklusa (5–10 godina).

---

<sup>21</sup> Jean Claude Juncker, *A new start for Europe Opening Statement* in the European Parliament Plenary Session Strasbourg, 15 July 2014, Internet: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_en.pdf), 10/07/2021.

<sup>22</sup> Sva dokumentna Berlinskog procesa, uključujući i prvu deklaraciju iz decembra 2014, mogu se naći na: Internet: <https://berlinprocess.info/wp-content/uploads/2017/11/Final-Declaration-by-the-Chair-of-the-Conference-on-the-Western-Balkans.pdf>, 19/12/2020.

S druge strane, formalni pregovori Crne Gore, odnosno Srbije, do kraja mandata Junkerove komisije već su trajali 7, odnosno 5 godina, bez jasne perspektive kada će biti završeni.

Pri kraju mandata Junkerove komisije, njen predsednik je krajem 2017. godine donekle promenio narativ. Ovo je verovanto bila posledica, kako pritiska iz regiona ZB i od strane prijatelja proširenja tako i kao reakcija na negativne poruke „bregzita“ i praktičnog zaustavljanja pristupnih pregovora sa Turskom. U „pismu o namerama“ EK upućenom Evropskom parlamentu od 13. septembra 2020. godine, koje predstavlja godišnji plan rada EK, navedno je „u perspektivi 2025. godine“ – „strategija za uspešno pristupanje Srbije i Crne Gore, kao vodećih zemalja (frontranners) kandidata sa Zapadnog Balkana, sa posebnim naglaskom na vladavinu prava, osnovna prava i borbu protiv korupcije, kao i na stabilnost regiona u celini“.

Poznato je da ova inicijativa predsednika Junkera nije bila koordinisana sa vodećim državama članicama i da se susrela sa značajnim otporom, još u fazi izrade novog dokumenta strategije.<sup>23</sup> Podsećajući da je članstvo ZB u političkom, ekonomskom i bezbednosnom interesu same EU, Komisija je ukazala da Unija mora postati još jača na internom planu da bi povećala članstvo na više od 27 država. Ukazala je da u 2018. još nijedna zemlja kandidat nije spremna za članstvo, i da je u cilju postizanja tog cilja i jačanja demokratije potrebno da se zaokruže, između ostalog, ključne reforme u oblastima vladavine prava, konkurentnosti i regionalne saradnje i pomirenja. Ukoliko bismo uporedili pokušaj Evropske komisije iz 2018. da unese političku dinamiku i konkretne datume u proces pregovora Srbije i Crne Gore – slično Agendi 2000 EK prema CIEZ dve decenije ranije – može se konstatovati da je Junkerova strategija sadržala znatno manje detalja: u dokument nije uključena precizna „mapa puta“ za ulazak članstvo 2025. (iako se ta godina navodi kao indikativna), niti su rađene analize mogućih efekata proširenja po politike Unije.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> “Communication, A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans”, European Commission, Strasbourg, 6.2.2018 COM(2018) 65 final, p. 19.

<sup>24</sup> Za analizu ove strategije videti: V. Medjak et al., *Twelve Proposals for EU Enlargement from the Western Balkans*, June 2018, EMINS, Belgrade, posebno str. 7 i dalje. Treba napomenuti da su nezvanična radna dokumenta EK na osnovu kojih je rađen konačni tekst strategija bila buno detaljnija: tako je mapa puta za Srbiju i CG predviđala da dve zemlje do 2019.

Na samitu u Sofiji šefova država i vlada EU i ZB (maj 2018) dodatno je razvodnjen politički impuls koji je Junckerova Komisija nameravala da pruži svojom strategijom o „kredibilnoj perspektivi proširenja“ u kontekstu planova razvoja EU do 2025. U deklaraciji iz Sofije reč „proširenje“ nije ni pomenuta, isto kao ni 2025. godina. Rezerve prema proširenju pojedinih država članica EU, posebno Francuske, usmerile su zaključke sa samita u Sofiji prvenstveno ka naglašavanju različitih instrumenata usmerenih na ekonomski razvoj ili bezbednost na ZB (tzv. „vodeće inicijative“ – *flagship initiatives*), čime je kredibilitet politike proširenja o relativno izglednom ulasku u članstvo EU samo još dodatno doveden u pitanje.<sup>25</sup>

### **Nova metodologija za pregovore o proširenju Evropske komisije i traženje novog političkog narativa o proširenju**

Period 2019–2020, odnosno izbor nove Evropske komisije i drugih organa EU, kao evolucija situacije na Balkanu (posebno Prespanski sporazum 2018. o imenu između Severne Makedonije i Grčke), ponovo su otvorili pitanje u EU „šta dalje“ sa proširenjem na ZB. Nakon što je francuski predsednik Makron blokirao otvaranje pristupnih pregovora sa Severnom Makedonijom i Albanijom,<sup>26</sup> Francuska je u novembru 2019. izašla sa novom inicijativom o „reformi procesa proširenja“. Osnovna ideja predloga bila je da pregovori budu dodatno kontrolisani od strane visoke politike i da budu zasnovani, umesto otvaranja poglavlje po poglavlje, na otvaranju poglavlja po tzv. „klasterima“ (tj. više tematski povezanih poglavlja), zatim na daljem pojačavanju „uslovljenosti“– posebno u oblasti vladavine prava, na

---

ispune privremena merila za oblast vladavine prava (što se u praksi nije ostvarilo) kao i da dođe do sporazuma o normalizaciji između Beograda i Šriptine, da 2021. EK pripremi studije o efektima proširenja na EU (budžet, poljoprivreda, kretanje ljudi, kohezione politike), da se do 2023. godine zatvore sva poglavlja i 2024. potpiše i ratifikuje ugovor o pristupanju.

<sup>25</sup> Tekst deklaracije sa samita u Sofiji dostupan na: Internet: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/05/17/sofia-declaration-of-the-eu-western-balkans-summit/>. Za komentare rezultata skupa v. N. Burazer, *Sofia Summit: The case for optimism or disappointment?*, EWB, Internet: <https://europeanwesternbalkans.com/2018/05/25/sofia-summit-case-optimism-disappointment/>, 10/12/2020.

<sup>26</sup> V. Fouéré, E., *Macron's non to EU enlargement*, CEPS, 22 October 2019, Internet: <https://www.ceps.eu/macrons-non-toeu-enlargement>, 10/12/2020.

mogućnosti „vraćanja“ pregovora (reverzibilnosti) ukoliko nema napretka, kao i na konkretnijim „nagradama“ država kandidata u vidu veće finansijske podrške ili uključivanja u neke od internih politika EU. Posebno zanimljiv je bio i predlog da ceo proces postane politički vidljiviji putem održavanja godišnjih sastanaka Evropskog saveta i zemalja kandidata, na kojima bi se razmatrao napredak u pregovorima i reformama, ali i druge teme saradnje.<sup>27</sup>

Novi saziv Evropske komisije (pod predsedavanjem Ursule fon Lajen, sa komesarom za proširenje O. Varheljjem) odgovorio je početkom 2020. godine na francusku inicijativu predlogom novog strateškog dokumenta: „*Jačanje procesa pristupanja – kredibilna perspektiva ka EU za Zapadni Balkan*“.<sup>28</sup> Komisija je ukazala na geopolitički značaj regiona za EU, ističući potrebu da se proces pristupanja ojača time što će biti kredibilniji, što će podrazumevati veći politički uticaj, što će biti dinamičniji (grupno otvaranje poglavlja na osnovu šest „*klastera*“), uz mogućnost usvajanja raznih oblika pozitivnih (sektorska integracija, povećano finansiranje) ili negativnih mera (npr. suspenzija pregovora u nekim oblastima, smanjenje fondova, zaustavljanje integracije u pojedinim oblastima). I u ovom dokumentu se posebno izdvajaju tri oblasti „*fundamentalnih reformi*“ gde se pregovori otvaraju na početku i zatvaraju poslednji, i koji obuhvataju: mapu puta za **vladavinu prava**, kao i mapu puta za **funkcionisanje domokratskih institucija** i reformu javne uprave (uz program ekonomskih reformi). U celini, prema stavu EK, proces bi trebalo da bude „*predvidljiviji, kredibilniji, dinamičniji i više politički orijentisan*“.

Ukoliko bismo uporedili dokumenta EK o strategiji proširenja iz 2018. i 2020. moglo bi se konstatovati da je dokument o „*novoj metodologiji*“ iz 2020. u suštini dodatno preusmerio pristupne pregovore, od konačnog cilja (punopravnog članstva u EU, indikativno u 2025) na tehničku metodologiju kojom bi se mogla ostvariti parcijalna integracija zemalja kandidata u pojedinim sektorima („*phasing-in*“), dok je vizija ili mapa puta za punopravni ulazak u članstvo država

---

<sup>27</sup> Za francuski non paper v. Internet: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Enlargement-nonpaper.pdf>, 14/12/2020.

<sup>28</sup> „Communication, Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans“, European Commission, Brussels, 5.2.2020 COM (2020) 57 final, 8 p. Komentar u Marko Milenković, *EU Enlargement Strategy 2020 – Paving the Way for Differentiated Integration?*, SIOI, Bologna, Internet:, [https://www.osorin.it/uploads/model\\_4/files/54\\_item\\_2.pdf?v=1608022440](https://www.osorin.it/uploads/model_4/files/54_item_2.pdf?v=1608022440), 18/12/2020.

ZB (uključujući i tzv. „vodeće zemlje“, tj. Crnu Goru i Srbiju) ovde u suštini izostala. Kada se radi o izradi pregovaračke platforme (okvir za pregovore) EU na osnovu nove metodologije za pristupanje, blokada odluke o otvaranju pregovora sa Severnom Makedonijom – ovaj put od strane Bugarske<sup>29</sup> – nije ostavila prostor za objavljivanje tog dokumenta do kraja 2020.<sup>30</sup>

Godišnji izveštaji o proširenju EK za pojedine zemlje objavljuju se u formi poput „ruskih lutki“: tako opšti izveštaj sadrži relativno kratak pogled (rezime na jednoj strani) stanja u pojedinim zemljama<sup>31</sup>, a u aneks istog dokumenta su uneti nešto širi pregledi po zemljama (četiri strane).<sup>32</sup> Najzad, treći pregled, tj. dokument – posebno urađen za svaku zemlju ZB – sadrži vrlo detaljne i objektivne izveštaje stanja po oblastima (preko sto strana). U ovom smislu, čini se da ove jasne analize dobijaju donekle manje jasan oblik u raznim vidovima kraćih „rezimea“ u okviru opštijih izveštaja. Primetno je, takođe, da su sa povećanjem pažnje EK oko pitanja poštovanja demokratije i vladavine prava, delovi izveštaja o ovim temama sve detaljniji i duži. Na primer, u izveštaju za Srbiju 2012. godine političkim kriterijima i vladavini prava posvećeno je 12 strana. Obim izveštaja o ovim istim temama bio je: 2015 – 13 str., 2018 – 35 str. i 2020 – 45 str. Evropska komisija u svojim godišnjim izveštajima većinom koristi diplomatski način izražavanja, izbegavajući suviše direktne i jake ocene, uz znatnu primesu tehnokratsko-birokratskog rečnika: „određeni napredak“, „ograničen uspeh“, „potrebne su dodatne reforme“, „napredak nije onoliko koliko bi bilo potrebno/očekivano“, „postoje brojni izazovi“ i sl.

Iz gornjeg se može zaključiti da unapređenje metodologije i detaljnije i kvalitetnije praćenje stanja u oblasti političkih kriterija i vladavine prava, u suštini, ne znači i poboljšanje samog stanja u zemlji kandidatu u pomenutim oblastima. Ne negirajući značaj evaluacije napretka (ili nazadovanja) reformi po pojedinim sektorima, ostaje utisak da *transformativni i efektivni uticaj* Evropske unije u prvom redu direktno zavisi od postojanja realnog kredibiliteta politike proširenja,

---

<sup>29</sup> <http://rs.n1info.com/Region/a673127/Bugarska-blokirala-pocetak-pregovora-Severne-Makedonije-sa-EU.html>

<sup>30</sup> EK je predložila pregovarački okvir za Severnu Makedoniju i Albaniju prema novoj metodologiji u julu 2020, ali zbog bugarske blokade dokument nije usvojen do kraja 2020.

<sup>31</sup> “2020 Communication on EU enlargement policy”, European Commission, Brussels, 6.10.2020 COM (2020) 660 final. Za Srbiju strana 21-22.

<sup>32</sup> “2020 Communication”, European Commission, op. cit., *ANNEXES*, Za Srbiju str. 4-7.

odnosno od stepena veze između napretka reformi i stvarne perspektivne članstva zemalja kandidata, odnosno približavanja kraja pregovora.

## Zaključak

*„U suštini, bez obzira na metod, samo je politička volja odlučujuća (u procesu proširenja).“*

Pjer Mirel

U periodu nakon pojave „multikriza“ u EU i kao efekt zamora od proširenja (ili bismo mogli reći „mamurluka“), *proces pristupanja država ZB postao je sve nepredvidljiviji i bez jasne konačne perspektive*, sve manje podržavan od strane većeg dela javnosti u EU i manje promovisan od strane političkih elita (u EU i ZB) i sve više opterećen užim nacionalnim interesima država članica EU.

- tehnički napredak u evaluaciji reformskog procesa uticao je na segmentiranje procesa pristupanja, utisak o „kretanju u mestu“ („hrčak u kavezu“) kao i *zamagljivanje procene nekih političkih trendova* tokom druge decenije 21. veka na ZB (autoritarni trendovi, „hibridni“ oblici vlasti, zarobljavanje države i sl.);
- dinamika *otvaranje poglavlja je postala „svrha za sebe“*, gubeći vezu sa ocenama o dinamici reformi i opštog političkog stanja, s jedne strane, odnosno realnog približavanja kraju pregovora;
- uz konstantni proces *pojačavanja striktnosti* preduslova za članstvo („obnovljeni konsenzus“, „novi pristup“, „*fundamentals first*“...) i *napredak u evaluaciji* (ocenjivanju) reformi stepena pripremljenosti i napretka u reformama, politički *narativ predstavnika organa EU oscilirao je* između stava da za sada (do daljeg) „nije vreme za proširenje“ pa do ideje EK (oko koje nije bilo konsenzusa) da se proces ipak ubrza i završi za dve „vodeće“ zemlje u perspektivi 2025;
- nepostojanje jasne vizije članstva ZB u srednjoročnom periodu (jedan do dva politička ciklusa – 5/10 godina) ostavlja utisak o postepenom *gubljenju uticaja EU* kada su u pitanju glavni *politički trendovi u pitanjima demokratizacije i vladavine prava* na ZB;
- „*nova metodologija*“ proširenja, usvojena tokom EU, ima prvenstveno za cilj da politički i tehnički podstakne nove opcije tokom prelazne faze procesa



proširenja (srednjoročni period, sektorska integracija i sl.), ali ne doprinosi kredibilitetu EU kada je u pitanju ostvarenje punopravnog članstva ZB u EU;

- nova metodologija proširenja iz 2020. odstupa u duhu od ambicije proširenja EU u viziji 2025 (dokument EK iz 2018); umesto toga ona predviđa postepenu, fleksibilnu, odnosno delimičnu integraciju u politike i fondove EU; nova metodologija ne pruža dodatne garancije zemljama ZB da će proširenje biti i ostvareno u nekom razumnom političkom ciklusu (npr. 5–10 godina);
- imajući u vidu stanje u EU i kandidatima na ZB, mogla bi se razmotriti i mogućnost *pristupanja u dve faze* (prvo ulazak u carinsku uniju/unutrašnje tržište i pristup fondovima EU – „EFTA plus“, zatim punopravno članstvo) kao fleksibilniju i realniju opciju realizacije članstva do kraja ove decenije. Treba imati u vidu da su i zemlje EFTA koje su ušle u EU prvo su sklopile sporazum o Evropskom ekonomskom prostoru. Manjkavost ovog predloga leži u činjenici da podseća na ono što je EU pokušavala u prethodnim decenijama sa Turskom (sklapanje ugovora o carinskoj uniji kao načina da se izbegne proširenje).

## LITERATURA

- Cardwell, Paul James, “Explaining the EU’s Legal Obligation for Democracy Promotion: The Case of the EU–Turkey Relationship”, *European Papers*, Vol. 2, 2017, No 3, pp. 863-886.
- Emmert, Frank, Petrovic, Siniša, “The past, present and future of EU Enlargement”, *Fordham International Law Journal*, July 2014, pp.1350-1417.
- Greabe, Heather, *The EU Transformative power, Europaisation through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave, 2006,
- Horvath, Zoltan, Odor, Balint, *The Union after Lisbon; The Treaty Rform of the EU*, hvgorac, Budapest 2010.
- Kmezić, Marko, “EU rule of law conditionality, Democracy or Stabilocracy Promotion in the Balkans?“, in: J. Džankić et al. (eds.), *The Europeanisation of the Western Balkans, A failure of EU Conditionality?*, Palgrave, 2019.
- Lopandić, Duško, *Evropska integracija između nacije i globalizacije. EU, Balkan i Srbija*, Arhipelag, Beograd, 2017.
- Lopandić Duško, *Moguća Evropa i godine pred nama. EU, Srbija i svet u promenama*, IES, Beograd, 2018.

- Marciaque, Florent, "The EU and the Western Balkans after the Berlin Process Reflecting on the EU Enlargement in Times of Uncertainty", FES, Dialogue Sudosteuroopa, Sarajevo 2017.
- Međak, Vladimir, "Institucionalne promene u EU i nove procedure u procesu proširenja", *Spoljnopolitičke sveske*, 01/2019.
- Medjak, Vladimir, et al., *Twelve Proposals for EU Enlargement from the Western Balkans*, June 2018, EMINS, Belgrade.
- Milenković, Marko, *EU Enlargement Strategy 2020 – Paving the Way for Differentiated Integration?*, SIOI, Bologna.
- Pejović, Andrija, „Vladavina prava u politici prijema u EU“, *Matica*, br. 66, leto 2016.
- Pridham G. (ed.), *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transitions in Southern Europe*, Leicester: Leicester University Press, 1991.
- Pridham, G., "European Union Accession Dynamics and Democratization in Central and Eastern Europe: Past and Future Perspectives", *Government and Opposition*, 2006, Vol. 41, No. 3, pp. 373-400.
- Pridham, G., "Change and Continuity in the European Union's Political Conditionality: Aims, Approach, and Priorities", *Democratisation*, 14(3), pp. 446-71.
- Resul, Usul, Ali, *Democracy in Turkey. The impact of EU political conditionality*, Routledge, London, 2011.
- Vlašić, Feketija, Mirna and Łazowski, Adam, "The seventh EU Enlargement and beyond: pre-accession policy vis-a-vis the Western Balkans revisited", *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, December 2014.
- Zucconi, Mario, *EU Influence Beyond Conditionality, Turkey Plus/Minus the EU*, Palgrave, 2020.

**EUROPEAN UNION ENLARGEMENT POLICY:  
BETWEEN STRATEGIC VISION AND CONFUSION  
– The issue of political criteria and the official narrative  
of the Union's Enlargement Policy –**

*Abstract:* The last decade was the first decade after half a century of EEC/EU existence during which there was no increase in the number of EU members (Croatia joined the EU, while the United Kingdom left the EU), which in itself speaks of the crisis of the idea of "ever closer Union" of European countries, including the policy

of enlargement. This paper starts from the hypothesis that the increasing number of technical conditions for membership (“strict conditionality”, complex opening of chapters, etc.) is a way for the EU to avoid political decisions on specific deadlines and the fulfillment of political preconditions for EU enlargement. However, the basic issue of EU membership is again gradually concentrating on the fulfillment of basic political preconditions for membership (the first criterion from Copenhagen), and only then on the degree of technical fulfillment and harmonization of internal regulations with the “*aquis communautaire*”. The perspective of membership is related, on the one hand, to the Copenhagen political preconditions and their impact on the situation in the candidate countries, and on the other hand, to the concrete implementation of enlargement policy under the conditions of permanent “enlargement fatigue” in some EU member states. Over the last decade, the formal conditions for enlargement have become even stricter and more substantial (“renewed consensus”, “new approach”, “fundamentals first” ...), and the methodology for monitoring the process of adjusting to the *aquis* by the EC has been greatly improved and detailed. On the other hand, it cannot be said that the synthetic vision of the situation in the field of democracy or general political assessments of the progress of the candidate countries has improved to the same extent, as well as in terms of dynamics in the accession process.

The text points to the essential oscillations of the narratives of European official bodies on enlargement (primarily the European Commission) - from the announcement that “there will be no EU enlargement in the foreseeable future” (2014), through the (failed) attempt to set a target date for new EU enlargement (2025), up to the so-called “New methodology” of enlargement, which in essence again postpones the perspective of concrete entry into EU of the Western Balkan countries “until further notice”. We point out that the problem of the fulfillment of the so-called “political criteria” for membership has become more complex due to (for now) the EU’s failure to control compliance with the relevant rule of law criteria, even in countries that have already become members. The essential credibility of the EU enlargement policy is becoming weaker in practice. The “methodology of EU enlargement”, in this context, is primarily aimed at a kind of gradual and differentiated integration of the Western Balkan countries into what could be called the “third circle” of European integration organized in the form of concentric circles.

*Keywords:* EU enlargement, Western Balkans, political criteria for EU membership, new enlargement methodology.