

УДК: 341.217(4-672EU:497)  
Biblid 1451-3188, 21 (2022)  
Год XXI, бр. 79, стр. 57-76  
Изворни научни рад  
Рад примљен 12. 8. 2022. године  
Рад одобрен 28. 8. 2022. године  
DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2022.21.79.4](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.79.4)

## НОВА МЕТОДОЛОГИЈА ПРЕГОВОРА О ПРИСТУПАЊУ ЗЕМАЉА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА ЕУ – КЛАСТЕР 4 И КРЕДИБИЛНОСТ ДАЉЕГ УСЛОВЉАВАЊА

*Ивана МИЛИЋЕВИЋ<sup>1</sup>*

*Анстракт:* Упркос интензивном присуству Европске уније (ЕУ) у региону Западног Балкана од почетка деведесетих година и примени политике проширења, која важи за најуспешнији механизам њене спољне политике, процес интеграције ових држава тече изузетно споро. Не занемарујући вишеструке слабости западнобалканских држава, које несумњиво ограничавају њихове капацитете за спровођење реформи, у раду се посебна пажња посвећује анализи политике условљавања коју ЕУ примењује међу државама овог региона, како би се објаснио неуспех њене трансформативне моћи. Ослањајући се на теоријски модел спољних подстицаја аутора Шимелфенига и Седелмајера, рад анализира проблем не кредибилног условљавања од стране ЕУ, присутног у условима замора од проширења и измењене улоге ЕУ у региону, одређене постојањем дилеме „стабилност – демократија”. У том контексту, усвајање нове методологије преговора о приступању имало је за циљ превазилажења постојећих проблема кроз ревитализацију политике проширења, а отварање Кластера 4 у преговорима са Републиком Србијом први је случај њене примене. Основна хипотеза у раду је да у условима замора од проширења ЕУ и измењених геополитичких околности, отварање Кластера 4 представља, пре свега, подстрек за Србију да остане на европском путу. С друге стране, из визуре ЕУ, отварање овог Кластера треба да посведочи о успеху нове, ревидиране методологије. На тим основама ауторка указује на ограничене домете нове методологије преговора, и потенцијалне импликације даље праксе не кредибилног

---

<sup>1</sup> Факултет политичких наука Универзитета у Београд.  
E-mail: [ivana99milicevic@gmail.com](mailto:ivana99milicevic@gmail.com)

условљавања држава Западног Балкана. У раду је коришћена научна метода анализа садржаја релевантних правних и политичких извора.

*Кључне речи:* ЕУ, Западни Балкан, Србија, политика проширења, нова методологија преговора, Кластер 4.

## 1) УВОД

Више од двадесет година након потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању, државе Западног Балкана још увек изразито споро напредују на путу ка чланству у ЕУ. Србија и Црна Гора, као државе кандидати, не остварују значајан напредак без обзира на отворена поглавља, док Северна Македонија и Албанија наилазе на озбиљне препреке када је реч о отпочињању преговора о чланству. Део одговорности свакако лежи на овим државама, које су често споре и недоследне у спровођењу реформи. Међутим, упркос одређеним реформама подржаним од стране ЕУ, на Западном Балкану је последњих година приметно јачање ауторитарних тенденција. На том трагу треба поставити питање – зашто успех трансформативне моћи Уније, остварен у државама Централне и Источне Европе, у овом региону изостаје?

Нема сумње, други део одговорности јесте на самој Унији, која се већ дуже време налази у стању „замора од проширења“ (*enlargement fatigue*). Дилема – да ли Унија има капацитета, али и воље за даље ширење – појављује се након неуспеха референдума о Уговору о Уставу ЕУ, да би постала једно од централних питања након приступања Бугарске и Румуније 2007. године. Измењене геополитичке околности и кризе које су потресале ЕУ не само да су питање проширења стављале у други план, већ су и утицале на јачање негативног дискурса о овом процесу, често износећи нове захтеве у већ довољно компликован сет услова за приступање. Повратно, то је утицало на настанак „замора од приступања“ међу државама Западног Балкана, што је додатно проузроковало да сва три кључна актера – ЕУ, њене државе чланице и државе кандидати – показују резервисаност према даљем проширењу.<sup>2</sup>

Теоријски модел спољних подстицаја Франка Шимелфенига (*Frank Schimmelfennig*) и Урлиха Седелмајера (*Ulrich Sedelmeier*), развијен за анализу политике условљавања примењене у интеграцији земаља Централне и Источне Европе, везује успех ове политике за неколико фактора, и то: одређеност услова, обим и брзина користи коју трећа земља добија, кредибилитет претњи и обећања и обим трошкова прихватања услова по трећу земљу.<sup>3</sup> Ослањајући се на овај теоријски модел у раду ће се, кроз кратак историјски осврт, неуспех политике проширења на Западном Балкану

<sup>2</sup> Тања Мишчевић, „Савремени изазови политике проширења ЕУ на Западни Балкан“, *Политичка мисао* 2016, vol. 53, бр. 2, стр. 133–155.

анализирати првенствено кроз призму ниске кредибилности условљавања од стране ЕУ, што је од самог почетка процеса интеграције узроковано недовољно јасним условима и недовољно брзим и адекватним награђивањем држава у процесу приступања. Стога, у тренутку у ком се процес проширења на Западни Балкан налази(о?) „на вештачком дисању”, изношење предлога за усвајање нове методологије у политици проширења на овај регион може представљати одређен покушај за њено оживљавање, усвајањем јаснијих параметара и омогућавањем постепеног приступања.<sup>4</sup> Уз питање – да ли нова методологија на адекватан начин одговара на структурне недостатке који оптерећују политику проширења, овај рад има за циљ да се кроз призму искуства Србије, као једне од држава кандидата, осврне и на питање да ли су усвојене методолошке измене успеле да овом процесу дају нови замах. Чињеница да је Република Србија у децембру прошле године отворила преговарачки Кластер 4, који се односи на Зелену агенду и одрживо повезивање, свакако представља изванредан помак на њеном путу ка чланству у ЕУ. Овај рад ће настојати да одговори на питање шта отварање новог кластера представља за Републику Србију, а шта за ЕУ, у околностима споменутог замора од проширења, присутног међу свим актерима? На тим основама, у раду се испитује да ли отварање Кластера 4 заиста представља резултат стварног напретка који је Србија остварила у њиме обухваћеним областима. У условима замора од проширења ЕУ и измењених геополитичких околности, отварање овог Кластера представља, пре свега, подстрек за Србију да остане на европском путу. С друге стране, из визуре ЕУ отварање Кластера 4 треба да посведочи о успеху нове, измењене методологије преговора о приступању. Самим тим, ово постаје још један пример некредибилног условљавања држава кандидата од стране Уније, чиме се, како се испоставља, наставља тренд јачања стабилнократија у региону, док остварење суштинског напретка и даље изостаје. Како критеријуми чланства, па и сам бирократски процес постају све захтевнији за кандидате за чланство, постоји мишљење дела аутора да је управо таква логика допринела удаљавању од суштине која почива на преображају и стварању одрживог, европеизованог система код држава овог региона.

---

<sup>3</sup> Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe”, *Journal of European Public Policy*, vol. 11, no. 4, 2014, p. 664.

<sup>4</sup> Milada Anna Vachudova, “EU Leverage and National Interests in the Balkans: The Puzzles of Enlargement Ten Years On”, према Јелена Тодоровић Лазич, „Изазови политике проширења у светлу трансформације ЕУ – да ли је пораст скептицизма у Србији неизбежан?”, *Међународни проблеми* 2019, vol. 71, бр. 1, стр. 82.

## 2) ПОЧЕТАК „ЕВРОПЕИЗАЦИЈЕ“ ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

Политика проширења ЕУ представља свеобухватну и оквирну политику која има за циљ припрему држава кандидата за чланство у ЕУ.<sup>5</sup> Иако су и раније постојала правила која су се односила на пријем нових чланица, политика проширења се као конкретна политика развила формулисањем *Копенхашких критеријума*, у намери да регулише пријем држава Централне и Источне Европе. На регион Западног Балкана, који обухвата државе бивше Југославије, без Словеније а укључујући Албанију, ова политика почиње да се примењује крајем деведесетих година. Потписивање Дејтонског споразума 1995. године омогућило је окончање оружаних сукоба, а прве године постконфликтне стабилизације биле су обележене иницијативама ЕУ, али и Сједињених Америчких Држава за успостављање оквира за мултилатералну сарадњу међу новонасталим државама.<sup>6</sup> Сам термин настаје паралелно са развојем Регионалног приступа ЕУ 1996/1997, који је за циљ имао пре свега стабилизацију овог подручја. Како се у стручној јавности учачава, политика условљавања у том периоду подразумевала је дефинисање сета политичких и економских услова које ове државе треба да испуне, али без јасне перспективе о приближавању ЕУ.<sup>7</sup> Награде за спроведене реформе огледале су се у финансијској помоћи, једностраним трговинским повластицама и уговорном јачању сарадње.<sup>8</sup> Но, како поједини аутори наводе, за разлику од држава Централне и Источне Европе испуњавање услова за државе Западног Балкана није нужно значило убрзавање процеса проширења, већ је претежно долазило до негативног условљавања, које се испољавало кроз ограничавање уговорних односа или чак и увођење санкција (у случају СР Југославије).<sup>9</sup> Резултати оваквог приступа, међутим, били су ограничени, а регион се убрзо суочио са новом кризом изазваном сукобима на Косову и Метохији и бомбардовањем СРЈ 1999. године. Постало је јасно да је неопходан амбициознији приступ Уније овом подручју, те је он редефинисан успостављањем Процеса стабилизације и придруживања. Овај процес почивао је на елементима стабилности и интеграције, односно испуњавању

<sup>5</sup> Невена Станковић, „Европске интеграције Републике Србије – између политике проширења и Заједничке спољне и безбедносне политике“, *Национални интерес* 40, 2021, бр. 3, стр. 187–211.

<sup>6</sup> Драган Ђукановић, „Западни Балкан: од сукоба до евроинтеграција“, *Годишњак Факултета политичких наука* год. 3, бр. 3, 2009, стр. 496–497.

<sup>7</sup> Јелена Б. Тодоровић, „Србија и политика условљавања ЕУ“, *Политичка ревија*, 2011, vol. 28, бр. 2, стр. 183–200.

<sup>8</sup> Иван Миловановић, „Проширење на Западни Балкан: између стварности и нове методологије“, *Национални интерес* 2020, vol. 38, бр. 2, стр. 55–74.

<sup>9</sup> *Ibidem*

функционалних захтева проширења, чиме је државама Западног Балкана експлицитније понуђена могућност приближавања ЕУ.<sup>10</sup> Намера о интеграцији ових држава у оквиру Процеса стабилизације и придруживања први пут је и званично потврђена на Самиту Европског савета у Санта Марији де Феири (*Santa Maria da Feira*), 2000. године. О њима се први пут као о „потенцијалним чланицама ЕУ” говори на Самиту у Солуну 2003. године, који практично представља заокрет од политике стабилизације ка процесу придруживања.<sup>11</sup> Солунска агенда и Заједничка декларација ЕУ и држава Западног Балкана представљале су израз привржености европској перспективи, уз акценат да ће се напредак сваке државе на том путу у будућности посматрати појединачно.<sup>12</sup> Испоставља се да је такав приступ омогућио изолован успех политике проширења у овом региону, и то у случају Хрватске која је 1. јула 2013. године постала чланица ЕУ. Хрватска тиме престаје да буде део Западног Балкана, који, према речима појединих аналитичара, као оквир за регионалну сарадњу практично опстаје првенствено зарад остваривања чланства у ЕУ.<sup>13</sup>

### 3) ОГРАНИЧЕНИ ДОМЕТИ ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА ЕУ

Упркос интензивном присуству Уније у региону од почетка деведесетих година и примени политике проширења, која важи за најуспешнији механизам њене спољне политике, процес интеграције овог региона тече изузетно споро. ЕУ је, кроз критеријуме из Копенхагена, регионални приступ и Процес стабилизације и придруживања, успела да подстакне стабилизацију и економски опоравак овог подручја.<sup>14</sup> Ипак, врло брзо је постало извесно да успех постигнут у интеграцији држава Централне и Источне Европе неће моћи да се понови и на Западном Балкану. Сукоби деведесетих година оставили су бројна отворена питања у региону, а новонастале државе биле су слабе, са недовољно развијеним институцијама, slabим правосудним системима, оптерећене проблемима корупције и организованог криминала.<sup>15</sup> Свакако, бројни проблеми у државама овог региона, попут недостатка владавине права, нефункционалних демократских институција и проблема

---

<sup>10</sup> Ibidem

<sup>11</sup> Јелена Б. Тодоровић, *op. cit.*, стр. 193.

<sup>12</sup> Иван Миловановић, *op. cit.*, стр. 58.

<sup>13</sup> Драган Ђукановић, „Западни Балкан: стални усуд европске периферије”, *Међународни проблеми*, 2015, vol. 67, бр. 4, стр. 355.

<sup>14</sup> Ibid., стр. 498.

<sup>15</sup> Маја Ковачевић, „Ограничења трансформативне моћи ЕУ и Западни Балкан”, *Међународни проблеми* 2019, vol. 71, бр. 1, стр. 39.

тзв. заробљене државе, на које указују и извештаји Европске комисије, представљају препреку интеграцијама, онемогућавајући спровођење реформи.<sup>16</sup> У вези с тим, вишеструке слабости западнобалканских држава, попут ограничења у успостављању државности, недовољно развијених административних капацитета, као и ограничене политичке моћи самих институција, неки су од разлога немогућности примене европских стандарда у кључним доменима ових држава. Након више од двадесет година процеса евроинтеграција, ни у једној од држава Западног Балкана није дошло до консолидације демократије, а протеклих година забележен је и значајан пад у демократичности. Према последњем извештају Фридом Хауса (*Freedom House*), све државе овог региона оцењене су као „делимично слободне” државе са „хибридним режимима”.<sup>17</sup> У светлу јачања ауторитарних тенденција, намеће се закључак да политички лидери региона нису мотивисани на спровођење реформи које би умањиле њихову популарност и сузиле маневарски простор за њихово деловање на унутрашњем плану.<sup>18</sup> Важно питање је, међутим, зашто не постоји довољно јак подстицај за реформе? У том контексту биће посебно анализирани узроци неуспеха политике условљавања ЕУ на овом простору.

То треба, пре свега, разматрати у светлу промењене улоге ЕУ на Западном Балкану, која је уследила након неуспеле ратификације Уговора о Уставу за Европу, економске кризе, а касније додатно продубљена кризом еврозоне и мигрантском кризом. Управо вишедимензионалност кризе ЕУ постепено је трансформисала њену улогу у региону. Како аутори примећују, из улоге активног учесника у процесима, ЕУ је доспела у улогу пасивног посматрача догађаја, првенствено с циљем одржања стабилности на сопственим спољним границама.<sup>19</sup> Преусмерење Уније, првенствено на унутрашња питања, оставило је простора за деловање актера који су нудили стабилност, али претежно урушавањем демократских институција и суспензијом даљих реформи на путу евроинтеграција. Стабилнократије, како се ови режими одређују у литератури али и јавном дискурсу, парадоксално свој спољни легитимитет добијају управо из Брисела.<sup>20</sup> Последично, испоставља се да прозападна спољна политика омогућава овим режимима одређен маневарски простор за учвршћивање своје позиције на унутрашњем плану,

<sup>16</sup> Ibidem

<sup>17</sup> Freedom House, *Countries and Territories*, 2022. Интернет: <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>. 3.8.2022.

<sup>18</sup> Маја Ковачевић, *op. cit.*, стр. 41.

<sup>19</sup> Иван Миловановић, *op. cit.*, стр. 63.

<sup>20</sup> Florijan Biber, *Uspón autoritarizma na Zapadnom Balkanu*, Biblioteka XX vek, Beograd, 2020, стр. 149.

чиме политика условљавања од стране Уније у овом региону добија потпуно нову димензију. У оваквој констелацији, стабилност се истиче као први услов, чије испуњење ЕУ награђује толерисањем пракси које су у супротности са њеним вредностима.<sup>21</sup> Такав приступ представља велику претњу по кредибилност условљавања од стране ЕУ, која ће се даље разматрати као један од кључних фактора, који у овом региону доприносе очувању *status quo*, умањујући могућност за суштинске реформе.

#### 4) ПРОБЛЕМ (НЕ)КРЕДИБИЛНОГ УСЛОВЉАВАЊА У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

Модел спољних подстицаја Шимелфенига и Седелмајера почива на претпоставкама теорије рационалног избора, према којој држава у процесу приступања прихвата правила ЕУ „уколико корист и награда Уније превазилазе унутрашње трошкове усвајања правила”.<sup>22</sup> На примеру процеса интеграције држава Централне и Источне Европе, овај модел понудио је преглед фактора који утичу на различит степен прихватања реформи и правила ЕУ међу овим државама, па може бити од помоћи приликом разматрања фактора који детерминишу ограничен успех (а према неким и потпуни неуспех) политике проширења на Западном Балкану. Поменути модел идентификује четири кључна фактора, и то: одређеност услова, обим и брзину награђивања, утицај вето играча и трошкова прихватања услова и кредибилитет условљавања, о којима ће у наставку текста бити речи. С једне стране, политика условљавања ЕУ испољила је специфичност када је реч о овом подручју, како због његовог конфликтног наслеђа и различитих нерешених питања узрокованих распадом Југославије, тако због слабе економске развијености региона.<sup>23</sup> У том смислу, стручњаци оправдано упућују да су захтеви постављени пред државе овог региона били знатно комплекснији у односу на државе Централне и Источне Европе, имајући у виду примењиван мултидимензионалан приступ условљавању према региону Западног Балкана.<sup>24</sup> Наведени приступ објединио је *Копенхашке критеријуме*, услове који су се односили на читав регион, као и додатне услове за сваку појединачну државу.

Чињеница да су уз *Копенхашке критеријуме* и захтеве који се односе на усклађивање са правним тековинама ЕУ, на државе Западног Балкана били примењивани и услови везани за сарадњу са Међународним кривичним судом

---

<sup>21</sup> Ibid., стр. 154.

<sup>22</sup> Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, op. cit., p. 663.

<sup>23</sup> Јелена Б. Тодоровић, op. cit., стр. 192.

<sup>24</sup> Ibidem

за бившу Југославију и изградњу државе, водила је замагљивању критеријума које треба испунити.<sup>25</sup> Додатно, мешање нормативних, функционалних и реалполитичких захтева оставља доста простора за неусаглашеност приступа и постојање различитих интереса држава чланица.<sup>26</sup> Унутрашње несагласности, као и неусклађености између држава чланица, не само да шаљу опречне поруке које „збуњују” државу кандидата остављајући тиме простор за различита тумачења, већ и значајно умањују кредибилитет самог условљавања од стране ЕУ.<sup>27</sup> Како истиче Маја Ковачевић, можда најбољи пример јесте постављање услова нормализације односа са тзв. Косовом у оквиру преговарачког поглавља 35 за Србију, иако ни међу државама чланицама ЕУ не постоји сагласност о међународноправном статусу Косова.<sup>28</sup> Снажни међународни притисци у најосетљивијим питањима за новонастале државе, мотивисани посебним спољнополитичким циљевима западних држава, утицали су на приоритете нових власти и на изванредан начин подривали њихову способност да ефективно управљају земљом, што је, према мишљењу појединих аутора, остварило негативан утицај на демократизацију.<sup>29</sup> Све наведено сугерише да природа условљавања осликава тенденцију која је још од деведесетих година присутна у приступу ЕУ према овом региону, а који подразумева прво стабилизацију, а затим интеграцију, што даље води у дилему – стабилизација и изградња државе или демократизација и изградња институција.<sup>30</sup> Према теорији спољних подстицаја, врло важан фактор када је реч о кредибилности условљавања јесте доследност у примени. Како се истиче, подређивање условљавања другим политичким, стратешким или економским интересима може водити томе да држава очекује награду без обзира на испуњавање услова, или да не очекује награду без обзира на испуњавање услова.<sup>31</sup> Међутим, постојање дилеме „стабилност – демократија” водило је често неконзистентној примени условљавања, с обзиром на то да, како би избегла безбедносне ризике, Унија у неким случајевима прибегава флексибилнијој примени критеријума.<sup>32</sup> Како

<sup>25</sup> Маја Ковачевић, „Политика проширења ЕУ у потрази за реформом”, *Политичка ревија*, 2020, vol. 64, бр. 2, стр. 136.

<sup>26</sup> *Ibidem*

<sup>27</sup> Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, *op. cit.*, p. 666.

<sup>28</sup> Маја Ковачевић, *op. cit.*, стр. 136.

<sup>29</sup> Небојша Владисављевић, *Успон и пад демократије након Петог октобра*, Архипелаг, Београд, 2019.

<sup>30</sup> Маја Ковачевић, „Ограничења трансформативне моћи ЕУ и Западни Балкан”, *op. cit.*, стр. 40–41.

<sup>31</sup> Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, *op. cit.*, p. 666.

<sup>32</sup> Маја Ковачевић, *op. cit.*, стр. 41–42.



закључује Маја Ковачевић, на тај начин се умањује трансформативна моћ Уније у овом региону, али и њен кредибилитет као нормативне глобалне силе.<sup>33</sup> Са тим у вези, истиче се још један врло важан фактор који се одражава на успех политике условљавања, а то је чињеница да Унија не успева у томе да државама кандидатима пружи одговарајућу награду, што у великој мери додатно умањује кредибилитет њеног деловања.<sup>34</sup> Пример Северне Македоније, која је пристала на примену Преспанског споразума и промену имена мотивисана отпочињањем преговора о чланству, показује да чак и у случају високих политичких трошкова Унија може да обезбеди испуњење изнетих захтева уколико понуди адекватну награду.<sup>35</sup> Међутим, француски вето на отварање приступних преговора са Северном Македонијом оличење је недостатка кредибилности условљавања. У контексту актуелних тензија које блокирају отпочињање приступних преговора са Северном Македонијом, присутни су и бугарски захтеви усмерени према овој држави, у замену за уклањање бугарског вета.<sup>36</sup> Свеукупно посматрано, изостанак одлучнијег приступа Уније и њене спремности да испуни обећано треба разумети првенствено у контексту „замора од проширења”, што сведочи о већ поменутом недостатку сагласности међу државама чланицама и представља важан фактор када је реч о (не)могућностима за даље проширење. У вези са тим, Петровић и Вучковић закључују да, док је логика санкционисања назадовања повезана са оснаживањем кредибилности принципа условљавања, треба имати у виду да је нужно додатно омогућити и већи степен извесности награђивања за предузете реформе.<sup>37</sup> Коначно, присуство „пузећег национализма у политици проширења ЕУ” оличен је у тенденцији да државе чланице користе процес проширења како би наметнуле сопствене интересе.<sup>38</sup> У светлу актуелних околности, ово најбоље илуструје управо случај Северне Македоније, чији напредак у евроинтеграцијама блокирају суседне државе, иако су формални критеријуми за отварање преговора о чланству

---

<sup>33</sup> Ibid., стр. 41.

<sup>34</sup> Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, op. cit.

<sup>35</sup> Маја Ковачевић, op. cit., стр. 137.

<sup>36</sup> Захтеви према Северној Македонији односе се на признање позиције парламента Бугарске, којом се тражи да Скопље призна бугарске корене македонског језика и народа, да унесе измене у свој Устав и испуни договор о добросуседству из 2017. године.

<sup>37</sup> Милош Петровић, Владимир Вучковић, „Ковид-19 – реметилачки чинилац у ближем повезивању Европске уније са регионом Западног Балкана”, у: Невена Станковић, Драгана Дабић, Горан Бандов (урс.) *Развојни правци ЕУ након пандемије Ковид 19*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2021. стр. 305.

<sup>38</sup> Florijan Biber, op. cit., str. 154.

испуњени.<sup>39</sup> Тиме је кредибитет перспективе самог учлађења доведен у питање, због чега је било неопходно пронаћи нови оквир који ће, с једне стране, успети да прилагоди политику проширења атмосфери „замора” и, с друге стране, покушати да превазиђе постојеће недостатке.

## **5) НОВА МЕТОДОЛОГИЈА ПРЕГОВОРА О ПРИСТУПАЊУ ЕУ – ПОКУШАЈ РЕВИТАЛИЗАЦИЈЕ ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА**

Француска невољност за наставак проширења на Западни Балкан повезана је са њеним ставом да је неопходно, пре свега, продубити интеграцију и унапредити функционалност саме Уније како би она била спремна да прими нове чланице.<sup>40</sup> С тим у вези, аргумент за француско „црвено светло” јесте да је претходно неопходно реформисати сам процес учлађења, те је у новембру 2019. године Француска објавила *Non-paper* у коме истиче да је неопходно унети структурне промене, засноване на принципима постепеног приступања, строжијих услова, видљивих користи и реверзибилности.<sup>41</sup> Подстакнута овим предлогом, Европска комисија је у фебруару 2020. године усвојила нацрт нове методологије политике проширења који је, такође, препознао неопходност јаснијег, одређенијег и тиме предвидивијег процеса. Како се истиче у самом предлогу, од суштинског значаја је јачање међусобног поверења и унапређења процеса како би постао „предвидивији, кредибилнији, заснован на објективним критеријумима и стриктном позитивном и негативном условљавању, и реверзибилности”.<sup>42</sup> Предлог је стога фокусиран на три аспекта – кредибилност, већи уплив политичког у управљању процесом, нову динамику процеса и предвидивост на пољу условљавања.<sup>43</sup> Када је реч о новој динамици преговора, основ промењеног приступа представља тематска подела преговарачких поглавља по кластерима, која има за циљ да обезбеди већу ефикасност процеса. У том смислу, подела по кластерима треба да омогући јачи фокус на кључним областима у преговарању, као и идентификовање најважнијих реформи.<sup>44</sup>

<sup>39</sup> Glas Amerike, „VOA: Bugarska blokira put Severne Makedonije u EU, Albanija kolateralna šteta”, *N1*, 13.9.2021. VOA: Bugarska blokira put Severne Makedonije u EU, Albanija kolateralna šteta (n1info.com)

<sup>40</sup> Маја Ковачевић, *op. cit.*, стр. 139.

<sup>41</sup> Иван Миловановић, *op. cit.*, стр. 66.

<sup>42</sup> European Commission, *Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans*, Brussels, 5.2.2020 COM(2020) 57 final.

<sup>43</sup> Иван Миловановић, *op. cit.*, стр. 66.

<sup>44</sup> *Ibidem*

Преговарачка поглавља груписана су у шест кластера: Основе (поглавља 23, 24, 5, 18, 32); Унутрашње тржиште (поглавља 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 28); Конкурентност и инклузивни раст (10, 16, 17, 19, 20, 25, 26, 29); Зелена агенда и одрживо повезивање (14, 15, 21, 27); Ресурси, пољопривреда и кохезија (11, 12, 13, 22, 33), и Спољни послови (30 и 31). Први кластер је и најзначајнији и он обухвата питања која се односе на политичке критеријуме и демократске институције, економске критеријуме, реформу јавне управе и владавину права. Тиме што ће преговори у овим областима бити отворани први, а затворени последњи, тежи се да се омогући јача контрола спровођења најважнијих реформи. Према изнетим мишљењима стручњака, кластерисање би такође требало да олакша објективну процену испуњености критеријума, што би умањило арбитрарност самог процеса.<sup>45</sup> Успех држава у спровођењу реформи може водити убрзаној интеграцији и омогућити учествовање у појединим политикама и програмима Уније, као и приступ финансирању у оквиру ИПА (*Instrument for Pre-accession support*). У циљу повећања кредибилности условљавања, поред конкретнијих награда, предвиђена је и могућност предузимања мера уколико дође до назадовања, које у најозбиљнијим случајевима може довести и до обустављања преговора. Такође, предвиђено је и ограничавање временског оквира од отварања до затварања групе поглавља на годину дана, који би требало да повећа фокус на реформама и извесност самог процеса. Поред тога, још једна важна новина јесте најавна снажније политичке димензије кроз предвиђене редовне Самите на нивоу ЕУ – Западни Балкан и интензивирање министарске сарадње, која би требало да даље омогући и учествовање ових држава као посматрача на појединим састанцима ЕУ.

Предлог Европске комисије у одређеној мери ублажио је француски предлог о постепеној секторској интеграцији за Западни Балкан.<sup>46</sup> Државе чланице су такав предлог усвојиле у оквиру закључака Савета ЕУ у марту 2020. године. Уз све измене које за циљ имају да овај процес учине ефикаснијим, сам документ представља израз постојања одређеног степена унутрашње сагласности о даљем проширењу, што би такође требало да утиче на повећање његове кредибилности. Како је Комисија нагласила, одржавање и унапређење ове политике неопходно је за „кредибилитет ЕУ, успех ЕУ и утицај ЕУ у региону и шире – посебно у време појачане геополитичке конкуренције“.<sup>47</sup> Овакво сагледавање значаја нове методологије интересантно је, с обзиром на то да

---

<sup>45</sup> Ibid., стр. 68.

<sup>46</sup> Ibidem

<sup>47</sup> Vladimir Međak, *Nova metodologija vođenja pregovora o EU*, *Evropski pokret u Srbiji*, 2020. Интернет: <https://www.emins.org/nova-metodologija-vodenja-pregovora-o-pristupanju-eu/>, 30.5.2022.

препознаје још један од фактора који Шимелфениг и Седелмајер истичу као важан за кредибилност условљавања, а то је постојање конкурентних извора који могу понудити сличне користи по нижим унутрашњим трошковима прихватања услова.<sup>48</sup> Самим тим, оживљавањем политике проширења Брисел, с једне стране, покушава да превазиђе поменути кризу Уније као нормативне силе, док, с друге стране, директније тежи да очува свој утицај на Западном Балкану. Утицај других актера, пре свега Русије и Кине, можда се најбоље може видети на примеру Србије, којим ћемо се детаљније позабавити у наставку. Овде је, за сада, битно истаћи да новом методологијом, пре свега инсистирањем на политичком вођству процеса и предвидивијим преговорима кроз кластере, Унија тежи да понуди конкретнију и поузданију награду, по јаснијим критеријумима. Између осталог, то чини и како би повећала свој кредибилитет у односу на друге актере, чији је утицај такође значајан у региону а, судећи по ставовима јавног мњења, често може подразумевати ниже унутрашње трошкове прихватања.<sup>49</sup> У прилог тези да је кредибилност условљавања примарни проблем који треба превазићи, говори чињеница да је већина механизма предвиђена новом методологијом већ била на располагању државама чланицама. Наиме, владавина права стављена је у средиште преговарачког процеса одређеном реформом политике проширења 2012. године, а систем мерила које утврђује Савет давао је могућност државама чланицама да инсистирају на спровођењу кључних реформи.<sup>50</sup> Поред тога, у преговорима са Србијом и Црном Гором уведена је могућност да, у случају озбиљног и дуготрајног кршења права на којима почива ЕУ, Савет квалификованом већином може одлучивати о суспензији преговора и условима за њихов наставак.<sup>51</sup> Такође, према такозваној клаузули о равнотежи, уколико би дошло до застоја у напретку у кључним областима (поглавља о правосуђу и основним правима, и правди, слободи и безбедности), Савет би по истој процедури могао да одлучи о заустављању отварања и затварања других поглавља док неравнотежа не буде отклоњена. Чињеница да ЕУ до сада није никада формално употребила ову клаузулу сугерише да недостатак формалних механизма није оно што је до сада стајало на путу успеха политике условљавања, већ је проблем управо у одсуству примене ових механизма,

<sup>48</sup> Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, op. cit., p. 666.

<sup>49</sup> Милош Поповић, *Ставови грађана о спољној политици Србије*, Београдски центар за безбедносну политику, 2017. Интернет: <https://bezbednost.org/publikacija/stavovi-gradjana-o-spoljnoj-politici-srbije-2/>. 2.2.2022.

<sup>50</sup> European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013, Brussels, 10.10.2012 COM (2012) 600 final. Интернет: [https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/communication-on-eu-enlargement-policy\\_en\\_2012.pdf](https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/communication-on-eu-enlargement-policy_en_2012.pdf). 2.2.2022.

<sup>51</sup> Маја Ковачевић, „Политика проширења ЕУ у потрази за реформом”, op. cit., стр. 142.

односно њиховој неконзистентној примени.<sup>52</sup> У наставку ћемо на примеру Србије, која је у децембру 2021. године (недуго након што је прихватила прелазак на нову методологију у приступним преговорима) отворила нови преговарачки кластер, покушати да видимо који су за сада домети измењене методологије преговора о приступању. Иако је реч о ограниченом временском периоду да би се из њега извели поуздани закључци о резултатима примене нове методологије, овај пример може бити илустративан из аспекта утицаја усвојених промена на кредибилност условљавања.

## 6) ПРИМЕНА КЛАСТЕРА 4 У СЛУЧАЈУ СРБИЈЕ

С обзиром на то да су Србија и Црна Гора већ отпочеле преговоре о чланству пре усвајања нове методологије, била је предложена могућност да се она примени и на ове две државе, уз поштовање постојећег оквира преговарања и њихову сагласност, како би се унапредила динамика процеса. Обе државе су то прихватиле, након чега су у мају 2021. године државе чланице ЕУ усвојиле ревидирану методологију за приступне преговоре са Србијом и Црном Гором.<sup>53</sup> Пошто је у тренутку усвајања нове методологије већ отворила сва поглавља из основног кластера, односно укупно 18 поглавља из различитих кластера, поставља се питање шта конкретно за Републику Србију значе ове измене. Када је реч о основном кластеру, ревидираним приступом предвиђено је свеобухватно праћење и евалуација спроведених реформи.<sup>54</sup> Такође, у јуну 2021. године одржана је прва међувладина конференција, која има за циљ да пружи одговарајуће политичко усмерење даљем процесу.<sup>55</sup> Према Пакету проширења Европске комисије за 2021. годину, Србија је постигла „укупни баланс између напретка у оквиру поглавља о владавини права и нормализације односа са Косовом, на једној страни, и напретка у приступним преговорима широм поглавља, на другој”.<sup>56</sup> Истакнуто је да Србија треба да настави, убрза и продуби реформе на пољу независности правосуђа, сузбијања корупције, медијских слобода, процесуирања ратних злочина и борбе против организованог криминала. У истом извештају констатовано је да је Србија испунила услове за отварање кластера 3 и 4, а посебно је истакнуто да је, уз нормализацију односа са Косовом, напредак у владавини

---

<sup>52</sup> Ibidem

<sup>53</sup> Council of the European Union, *Enlargement: new enlargement methodology will be applied to Montenegro and Serbia*. Интернет: europa.eu. 11.5.2021.

<sup>54</sup> Невена Станковић, *op. cit.*, стр. 194.

<sup>55</sup> ЕУ у Србији, *Објављен Пакет проширења за 2021. годину*, 19.10.2021. Интернет: europa.rs. 29.5.2022.

<sup>56</sup> Ibidem

права кључна детерминанта даљег темпа приступних преговора. Неколико месеци касније Србија је на Међувладиној конференцији у Бриселу, 14. децембра 2021. године, отворила Кластер 4 који се односи на Зелену агенду и одрживо повезивање. Овај кластер обухвата четири приступна поглавља укључујући транспортну политику, енергетику, трансевропске мреже и заштиту животне средине и климатске промене. Према речима државног секретара Министарства спољних послова Словеније, Гашпера Довжана, наставак процеса проширења био је један од приоритета словеначког председавања Унијом, а практична примена ревидиране методологије стављена је у контекст првог отварања неког преговарачког кластера, чиме преговори о приступању добијају на динамици, уз истовремено отварање четири преговарачка поглавља.<sup>57</sup> Отварање Кластера 4 проглашено је великим успехом нове методологије у Бриселу, који ће, према речима председнице Европске комисије Урсуле фон дер Лајен, „убрзати преговоре”.<sup>58</sup> Када се узму у обзир околности у којима је до тога дошло, чини се да уношење динамике или убрзавање преговора не представљају последице, већ можда и примарне разлоге отварања овог Кластера. С друге стране, у Београду је, према речима премијерке Ане Брнабић, отварање Кластера 4 дочекано као „огромна мотивација за даље реформе у области владавине права, јавне управе, привреде и економије”.<sup>59</sup> Међутим, намеће се питање – да ли су уопште могуће реформе у било којој области без постојања владавине права која омогућава њихово транспарентно и законито доношење, односно ефикасно спровођење? Уколико се остане на претпоставци дела јавности да је реч о „симболичном поклону” Брисела, закључак је да отварање овог кластера може имати потпуно другачије последице по владавину права, демократију и слободу медија у Србији.

Наиме, децембар 2021. године у Србији су обележили еколошки протести током којих су грађани широм земље, масовним протестима и блокадом међународних саобраћајница, неколико недеља показивали незадовољство законима о експропријацији и референдуму, еколошки штетним пројектима, попут ископавања литијума међународне компаније „Рио Тинто”, али и генералним стањем животне средине у Србији. Три дана пре отварања новог Кластера који, иронично, обухвата управо ову област, била је трећа „протестна

<sup>57</sup> ЕУ у Србији, *Србија отворила ЕУ преговарачки кластер 4 – Зелена агенда и одрживо повезивање*, 14.12.2021. Интернет: <https://europa.rs/srbija-otvorila-eu-pregovaracki-klaster-4-zelena-agenda-i-odrzivo-povezivanje/> приступљено 29.5.2022.

<sup>58</sup> *Ursula von der Leyen*, Twitter, 14.12.2021. Интернет: [https://twitter.com/vonderleyen/status/1470693882123980800?s=20&t=dfHU9SK8TOX\\_drUSzBySog](https://twitter.com/vonderleyen/status/1470693882123980800?s=20&t=dfHU9SK8TOX_drUSzBySog), 29.5.2022.

<sup>59</sup> ЕУ у Србији, *Србија отворила ЕУ преговарачки кластер 4 – Зелена агенда и одрживо повезивање*, op. cit.

субота” широм Србије, а група грађана се у знак подршке овим протестима окупила и у Бриселу, испред зграде Европске комисије.<sup>60</sup> Уместо очекиване осуде, из Брисела је убрзо стигла вест о отварању Кластера 4, који би требало да буде показатељ остварених резултата на пољу Зелене агенде и одрживог повезивања. Поред упозорења на различите еколошке проблеме у Србији и нетранспарентно деловање надлежних у овој области, у Европу су са ових протеста послате и слике насиља над демонстрантима и прогона новинара. То је наишло на осуду Европског парламента, који је само два након отварања новог кластера усвојио Резолуцију о овим дешавањима.<sup>61</sup> У Резолуцији се указује на постојање корупције и недостатка владавине права у области животне средине, са посебним нагласком на нетранспарентност и неадекватне процене утицаја инфраструктурних пројеката на животну средину. Ови проблеми су, међутим, били препознати и у ранијим извештајима Комисије о напретку Србије у овим областима.<sup>62</sup> Међу европарламентарцима постоји забринутост због тога што је отпор Брисела према политикама српске владе којима се угрожава животна средина изостао. „Порука коју шаћемо гласи да једино Србију, земљу која показује знакове назадовања у подручју владавине права, награђујемо отварањем нових поглавља (...) Овакве одлуке неће обновити кредибилитет политике проширења”, истакао је Тонино Пицула, један од аутора Резолуције.<sup>63</sup> Такав став је доминантан и међу стручним делом јавности и представницима цивилног друштва у Србији. Према оценама Европске комисије, говорећи о Кластеру 4, у 2021. години је постигнут ограничен напредак, осим у области енергетике, где је кроз нови законски оквир достигнут виши степен усаглашености са регулативом ЕУ.<sup>64</sup> Међутим,

---

<sup>60</sup> Никола Радишић, *Грађани Србије у Бриселу одржали скуп подршке еколошким протестима, N1*. Интернет: <https://rs.n1info.com/svet/gradjani-srbije-u-briselu-odrzali-skup-podrske-ekoloskim-protestima/>, 11.12.2021

<sup>61</sup> *Resolution on forced labour in the Linglong factory and environmental protests in Serbia, 2021/3020(RSP)*. Интернет: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/fiche\\_procedure.do?lang=en&reference=2021/3020\(RSP\),1.2.2022](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/fiche_procedure.do?lang=en&reference=2021/3020(RSP),1.2.2022).

<sup>62</sup> Мирјана Јовановић, Марко Пајовић, Лазар Јовчић и др. „Отварање Кластера 4 – Заслуга Србије или подстицај из Брисела”, у: Јелена Јоргачевић, Бранислав Цветковић и Миљана Јовановић (урс), *Преговори о преговорима*, Београдска отворена школа, 79/2021.

<sup>63</sup> Радио слободна Европа, „Европски парламент осудио насиље над демонстрантима у Србији”. Интернет: <https://www.slobodnaevropa.org/a/eu-rezolucija-srbija-protesti-linglong/31612451.html>. 16.12.2021.

<sup>64</sup> Европска комисија, *Радни документ Комисије – Република Србија – Извештај за 2021. годину*, Стразбур, SWD (2021) 288 коначна верзија. Интернет: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_oktobar\\_21.PDF](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF). 30.1.2022.

како је препознато и у самом извештају Комисије, али и од стране организација цивилног друштва које се баве овом области, Србију на овом плану тек чекају реформе. Осврћући се на импликације отварања поглавља 27, организације окупљене у Коалицији 27, отварање поглавља оцениле су пре као покушај ЕУ да мотивише Србију, него као резултат оствареног напретка у овој области.<sup>65</sup> Стога се оправдано намеће питање – какву поруку ЕУ шаље Србији, али и другим државама кандидатима, оваквим потезима?

Конечно, у јавном дискурсу су присутне и оцене да је отварање овог кластера латентни сигнал да ЕУ заправо „нема план за завршетак проширења, те и даље прихвата одржавање *statusa quo*“.<sup>66</sup> На трагу таквог размишљања, а у контексту замора од проширења, отварање овог најскупљег и изузетно захтевног кластера могло би се тумачити као формалност, безазлен уступак из Брисела који у блиској будућности неће довести до убрзања процеса приступања, али ће подстаћи Србију да, макар начелно, остане на путу евроинтеграција. Међутим, одлука о отварању овог кластера у датим околностима има вишеструке импликације. С једне стране, властима у Србији шаље поруку да суштинске реформе, а пре свега напредак у области владавине права и демократије, посебно када је реч о транспарентности и укључености цивилног друштва, нису неопходан услов за добијање „зеленог светла“ из Брисела. На тај начин, настављајући да се ослања на праксу не кредибилног условљавања, Унија заправо подрива сопствену трансформативну моћ и наставља да буде фактор легитимизације стабилоратских режима. С друге стране, на ширем плану, углед Уније као трансформативне силе се урушава, уз поруку грађанима у стабилоратским режимима Западног Балкана да у ЕУ, макар у тренутним околностима, не могу да нађу савезника у борби за реформу.

## 7) ИЗВОРИ

Владисављевић, Небојша, *Успон и пад демократије након Петог октобра*, Архипелаг, Београд, 2019.

Ђукановић, Драган, „Западни Балкан: од сукоба до евроинтеграција“, *Годишњак Факултета политичких наука*, 2009, vol. 3, бр. 3, стр. 495–506.

Ђукановић, Драган, „Западни Балкан: стални усуд европске периферије“, *Међународни проблеми*, vol. 67, 4, 2015, стр. 349–364.

<sup>65</sup> Коалиција 27, *Поводом отварања Поглавља 27 симболичан поклон ресорним министаркама*, 2021. Интернет: [koalicija27.org](http://koalicija27.org). 30.5.2022.

<sup>66</sup> Бојана Џуловић и Бранислав Цветковић, „Интервју – Владимир Међак ‘ЕУ нас као хвали, Србија се као труди’“, у: Јелена Јоргачевић, Бранислав Цветковић и Миљана Јовановић (урс.), *Преговори о преговорима*, Београдска отворена школа, 79/2021, стр. 11.



- Европска комисија, *Радни документ Комисије – Република Србија – Извештај за 2021. годину*, Стразбур, SWD(2021) 288 коначна верзија. Интернет: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_oktobar\\_21.PDF](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF)
- Јоргачевић, Јелена, Цветковић, Бранислав и Јовановић, Миљана (урц.), *Преговори о преговорима*, Београдска отворена школа, 79/2021. Интернет: [https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/arhiva-biltena/1744/3882/dostupan-79\\_-broj-biltena-progovori-o-pregovorima-otvaranje-klastera-4---zasluga-srbije-ili-podsticaj-iz-brisela.html](https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/arhiva-biltena/1744/3882/dostupan-79_-broj-biltena-progovori-o-pregovorima-otvaranje-klastera-4---zasluga-srbije-ili-podsticaj-iz-brisela.html)
- Коалиција 27, *Поводом отварања Поглавља 27 симболичан поклон ресорним министаркама, 2021*. Интернет: [koalicija27.org](http://koalicija27.org). 30.5.2022.
- Ковачевић, Маја, „Ограничења трансформативне моћи ЕУ и Западни Балкан”, *Међународни проблеми*, 2019, vol. 71, бр. 1, стр. 26–49.
- Ковачевић, Маја, „Политика проширења ЕУ у потрази за реформом”, *Политичка ревија*, 2020, vol. 64, 2, стр. 133–150.
- Миловановић, Иван, „Проширење на Западни Балкан: између стварности и нове методологије”, *Национални интерес*, 2020, vol. 38, бр. 2, стр. 55–74.
- Мишчевић, Тања, „Савремени изазови политике проширења ЕУ на Западни Балкан”, *Политичка мисао*, 2016, vol. 53, 2, стр. 133–155.
- Петровић, Милош и Вучковић, Владимир, „Ковид-19 – реметилачки чинилац у ближем повезивању Европске уније са регионом Западног Балкана”, у: Невена Станковић, Драгана Дабић, Горан Бандов (ур.) *Развојни правци ЕУ након пандемије Ковид 19*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2021.
- Поповић, Милош, *Ставови грађана о спољној политици Србије*, Београдски центар за безбедносну политику. Интернет: <https://bezbednost.org/publikacija/stavovi-gradjana-o-spoljnoj-politici-srbije-2/>, 3.7.2017.
- Радио слободна Европа, *Европски парламент осудио насиље над демонстрантима у Србији*. Интернет: <https://www.slobodnaevropa.org/a/eu-rezolucija-srbija-protesti-linglong/31612451.html>, 16.12.2021.
- Станковић, Невена, „Европске интеграције Републике Србије – између политике проширења и Заједничке спољне и безбедносне политике”, *Национални интерес*, 2021, vol. 40, бр. 3, стр. 187–211.
- Тодоровић, Јелена Б. „Србија и политика условљавања ЕУ”, *Политичка ревија*, 2011, vol. 28, бр. 2, стр. 183–200.
- Тодоровић Лазих, Јелена, „Изазови политике проширења у светлу трансформације ЕУ – да ли је пораст скептицизма у Србији неизбежан?”, *Међународни проблеми*, 2019, vol. 71, бр. 1, стр. 80–106.

- Biber, Florijan, *Usporn autoritarizma na Zapadnom Balkanu*, Biblioteka XX vek, Beograd, 2020.
- Council of the European Union, *Enlargement: new enlargement methodology will be applied to Montenegro and Serbia*, 11.5.2021. Интернет: europa.eu. 28.5.2022.
- European Commission, *Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans*, Brussels, 5.2.2020 COM(2020) 57 final. Интернет: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enhancing-accession-process-credible-eu-perspective-western-balkans\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enhancing-accession-process-credible-eu-perspective-western-balkans_en), 28.5.2022.
- European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013*, Brussels, 10.10.2012 COM (2012) 600 final. Интернет: [https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/communication-on-eu-enlargement-policy\\_en\\_2012.pdf](https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/communication-on-eu-enlargement-policy_en_2012.pdf). 28.5.2022.
- European Parliament, *Resolution on forced labour in the Linglong factory and environmental protests in Serbia*, 2021/3020(RSP). Интернет: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2021/3020\(RSP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2021/3020(RSP)). 28.5.2022.
- EU u Srbiji, *Objavljen Paket proširenja za 2021. godinu*, 19.10.2021. Интернет: europa.rs. 2.2.2022.
- EU u Srbiji, *Srbija otvorila EU pregovarački klaster 4 – Zelena agenda i održivo povezivanje*, 14.12.2021. Интернет: <https://europa.rs/srbija-otvorila-eu-pregovaracki-klaster-4-zelena-agenda-i-odrzivo-povezivanje/>, 2.2.2022.
- Freedom House, *Countries and Territories*, 2022. Интернет: <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>, 28.5.2022.
- Glas Amerike, *VOA: Bugarska blokira put Severne Makedonije u EU, Albanija kolateralna šteta*, N1, 13. 9. 2021. VOA: Bugarska blokira put Severne Makedonije u EU, Albanija kolateralna šteta (n1info.com)
- Međak, Vladimir, *Nova metodologija vođenja pregovora o EU*, Evropski pokret u Srbiji, 2020. Интернет: <https://www.emins.org/nova-metodologija-vodenja-pregovora-o-pristupanju-eu/>, 28.5.2022.
- Radišić, Nikola, *Gradani Srbije u Briselu održali skup podrške ekološkim protestima*, N1, Интернет: <https://rs.n1info.com/svet/gradjani-srbije-u-briselu-odrzali-skup-podrske-ekoloskim-protestima/>, 11.12.2021.
- Schimmelfennig, Frank, Sedelmeier, Ulrich, “Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe”, *Journal of European Public Policy*, 2014, vol. 11, no. 4, pp. 661–679.
- Ursula von der Leyen, Twitter, 14.12.2021. Интернет: [https://twitter.com/vonderleyen/status/1470693882123980800?s=20&t=dfHU9SK8TOX\\_drUSzBysog](https://twitter.com/vonderleyen/status/1470693882123980800?s=20&t=dfHU9SK8TOX_drUSzBysog), приступљено 29.5.2022.

## 8) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Политика проширења ЕУ већ дуго се налази у ћорсокаку, без икаквих резултата, а одлагање отпочињања преговора о чланству са Северном Македонијом и Албанијом представља можда и врхунац ове кризе. Чињеница да упркос оценама Комисије о испуњености услова за отпочињање преговора са ове две државе до тога није дошло, актуелизовала је питање постојања узрочно-последичне везе између реформи и процеса приступања. Политика проширења била је оптерећена неодређеним условима и нејасним критеријумима, спорадичним награђивањем и као најважније – губитком кредибилитета. Усвајање нове методологије требало је да покаже спремност Уније да ради на превазилажењу ових недостатака и да пошаље поруку државама кандидатима да замор не значи и одустајање од проширења. У том контексту, оцену резултата нове методологије преговора неопходно је размотрити из два аспекта – адекватности новоусвојених механизма за обезбеђивање ефикаснијег, предвидивијег и кредибилнијег проширења и, с друге стране, његове улоге у оживљавању самог процеса и реafirмисању Уније као трансформативне силе. Како је раније и показано, промене у методологији преговора нису револуционарне. Већина формалних механизма условљавања већ је у сличним облицима била на располагању државама чланицама, а када је реч о новини у виду инсистирања на политичком усмерењу процеса питање је на који начин ће он допринети већој објективности и кредибилности политике проширења. У том смислу, без доследне примене ових механизма и постојања политичке воље за проширењем, нова методологија сама по себи не може да доведе до превазилажења постојећих недостатака. Њен први „велики успех“, оличен у отварању четири преговарачка поглавља груписана у оквиру Кластера 4 у преговорима са Србијом, заправо показује да она није донела значајне новитете, посебно када се узме у обзир најављена приоритизација напретка у владавини права, као услови за напредак у другим областима. Поред тога што је Србија у областима обухваћеним овим Кластером претежно остварила тек ограничен напредак, парадоксално, отварање новог Кластера дешавало се паралелно са протестима грађана ове земље против инвестиција штетних по животну средину, корупције и нетранспарентности, праћених насиљем над демонстрантима и прогоном новинара. Па ипак, овакво стање када је реч о владавини права, на које указују и оцене Фридом Хауса, није се одразило на отварање нових преговарачких поглавља. Штавише, и након примене нове методологије наставило се са старом праксом некредибилног условљавања, што је значајно из аспекта истраживања овог проблема. Имајући то у виду, не може се очекивати помак када је реч о политици проширења и након реформисања самог процеса. Политика проширења наставља да буде под утицајем замора од проширења и давања приоритета стабилности над демократијом са стране ЕУ.

Ово тим пре јер се инсистира на оваквим одлукама, а не на суштинским реформама, што показује да ЕУ још увек није спремна за пријем нових чланица. С друге стране, то иде у прилог политичким лидерима држава кандидата који награђивањем, без обзира на реформе, добијају легитимитет од стране ЕУ. Такав приступ ЕУ омогућава лидерима да себе потпуно лише одговорности за напредак у евроинтеграцијама, што им оставља додатан маневарски простор за учвршћивање сопствене позиције на унутрашњем плану. Следствено, и примена нове методологије није учинила значајан заокрет када је реч о политици проширења, већ је учинила корак даље ка смањењу кредибилности условљавања, што генерално умањује њену трансформативну моћ и води очувању тренутног стања у региону Западног Балкана.

**THE NEW METHODOLOGY OF THE NEGOTIATIONS ON THE ACCESSION  
OF THE COUNTRIES OF THE WESTERN BALKANS TO THE EU – CLUSTER 4  
AND THE CREDIBILITY OF FURTHER CONDITIONALS**

*Summary:* Despite the intensive presence of the European Union (EU) in the Western Balkans region since the beginning of the nineties and the implementation of the enlargement policy, which is considered the most successful mechanism of its foreign policy, the integration process of these countries is extremely slow. Without ignoring the multiple weaknesses of the Western Balkan states that undoubtedly limit their capacity to implement reforms, the paper pays special attention to the analysis of the conditionality policy, which the EU applies among the states of this region, in order to explain the failure of its transformative power. Relying on the theoretical model of external incentives by the authors Schimelfennig and Sedelmeier, the paper analyzes the problem of unreliable conditionality by the EU, present in conditions of fatigue from enlargement and the changed role of the EU in the region, determined by the existence of the stability-democracy dilemma. In this context, the adoption of a new methodology for accession negotiations aimed to overcome existing problems through the revitalization of the enlargement policy, and the opening of Cluster 4 in the negotiations with the Republic of Serbia is the first case of its application. The main hypothesis in the paper is that in the conditions of fatigue from EU enlargement and changed geopolitical circumstances, the opening of Cluster 4 represents, above all, an incentive for Serbia to remain on the European path. On the other hand, from the point of view of the EU, the opening of this Cluster should testify to the success of the new, revised methodology. On these grounds, the author points to the limited scope of the new negotiation methodology and the potential implications of the further practice of non-credible conditioning of the Western Balkan countries. The paper used the scientific method of content analysis of relevant legal and political sources.

*Keywords:* EU, Western Balkans, Serbia, enlargement policy, new negotiation methodology, Cluster 4.