УДК: УДК 340.131(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 24 (2025)
Год XXIV, бр. 92, стр. 19–46
Изворни научни рад
Рад примљен 10. 10. 2025. године
Рад одобрен 29. 10. 2025. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2025.24.92.2
CC BY-SA 4.0

УТИЦАЈ ВЛАДАВИНЕ ПРАВА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ НА НОВУ МЕТОДОЛОГИЈУ ПРОШИРЕЊА

Јована ДЕСПЕНИЋ[*]

Апстракт: Владавина права у Европској унији (ЕУ) данас представља једну од темељних вредности на којима, сагласно члану 2. Уговора о Европској унији, почива ова наднационала организација. Истовремено, владавина права представља и кључни критеријум и инструмент спољне политике ЕУ, што је посебно изражено у склопу њене нове методологије процеса проширења. У предметној анализи испитује се еволуција владавине права, прати се нормативни и институционални развој овог концепта кроз различите фазе европских интеграција и пружају се објашњења у вези са механизмима које је ЕУ развила ради праћења, унапређења и заштите владавине права у унутрашњој и спољној политици. У фокусу анализе налази се процес проширења ЕУ, при чему се посебан акценат ставља на нову методологију проширења која уводи структуралнији и динамичнији приступ преговорима, са наглашеним значајем владавине права као централним стубом овог процеса. Кроз компаративну анализу ова два процеса, у раду се долази до сазнања да владавина права није само предуслов за чланство, већ и континуирани механизам надзора примењив и након приступања држава у ЕУ. Сам

[*] Правни факултет, Београд. E-mail: jovanadespenic17@gmail.com. ORCID iD: https://orcid.org/0009-0004-1568-4975. Овај чланак је одбрањен као приступни рад у оквиру докторских академских студија на Правном факултету, Универзитета у Београду.

процес проширења ЕУ носи са собом мноштво изазова везаних за имплементацију владавине права, а што се нарочито рефлектује кроз примену ревидиране методологије проширења ЕУ.

***Кључне речи**:* Владавина права, нова методологија проширења, процес проширења ЕУ, механизми владавине права, кондиционалност.

1) УВОД

Владавина права дефинисана је чланом 2. Уговора о Европској унији, који је примарни правни акт ове наднационалне организације. Овај концепт представља једну од темељних вредности на којима почива ЕУ.[1] У 21. веку владавина права све више добија на значају, имајући у виду да је овај концепт у периоду зачећа Уније, односно њених претеча – Европске зајединце за угаљ и челик и Европске економске заједнице – имао веома апсктрактну класификацију, будући да се водио као декларативно начело. Данас овај појам подразумева софистициране инструменте и механизме његовог дефинисања, али и праћења његовог поштовања у оквиру унутрашње политике ЕУ.[2] Поменута измена у тумачењу и класификацији начела владавине права значајно је утицала на њено унутрашње и спољно функционисање, а што се посебно може уочити код процеса проширења. Процес проширења ЕУ од самог почетка је представљао један од најзначајнијих политичких алата у пројекцији европских вредности, али и континуирани процес, посебно имајући у виду чињеницу да је наведену организацију иницијално чинило шест земаља чланица (и оснивача), те да данас броји 27 земаља чланица.[3] Свака нова „рунда/талас" проширења са собом је доносила новитете и преседане у приступном процесу, од којих је већина и данас актуелна.[4] Најзначајније реформе у процесу проширења могу се уочити од почетка деведесетих година 20. века, када је проширење Уније одиграло кључну улогу у стабилизацији посткомунистичких друштава и подстицању институционалних реформи. Након великог

[1] "Consolidated version of the Treaty on the the European Union", *Official Journal of the European Union* C series 325 (26. 10. 2012), члан 2.

[2] Laurent Pech, "The Rule of Law", *The Evolution of EU Law (3rd edn),* P. Craig and G. De Burca, Oxford University Press, 2021, pp. 307–310.

[3] Frank Emmert, Siniša Petrović, "The Past, Present, and Future of EU Enlargement", *Fordham International Law Journal,* Vol. 37, Issue 5, p. 1350.

[4] *Ibid.,* pp. 1417–1418.

проширења 2004. и 2007. године, а потом и све израженијег „замора од проширења", ЕУ је настојала да реформише своје приступне механизме како би повећала кредибилитет, условљеност и реверзибилност самог процеса. Пратећи тај курс, ЕУ је током 2020. године усвојила нову методологију проширења, којом настоји да преговоре учини политички и правно релевантнијим, транспарентнијим и ефикаснијим.[5] У средишту нове методологије налази се концепт владавине права, који представља суштински услов отварања и затварања преговора и битно мерило стварне институционалне трансформације.[6] Стога је за разумевање овог новог приступа проширења круцијално разумевање концепта владавине права, који треба да допринесе ефикасности европских политика и унапређењу саме политике европских интеграција.

2) ПОЈАМ И ЗНАЧАЈ КОНЦЕПТА ВЛАДАВИНЕ ПРАВА У ПРАВУ ЕУ

У академским круговима, прецизна дефиниција појма владавине права и њена категоризација одувек је била контроверзна тема и предмет научне дискусије.[7] Узимајући у обзир све већи значај наведеног појма у европској унутрашњој и спољној политици, његово разумевање и проучавање битан је аспект анализе примарних вредности ЕУ, као и темеља на којима ова организација почива и на основу којих функционише. Иако је код дефинисања и тумачења појма владавине права евидентно постојање различитих школа мишљења, у оквиру ЕУ овај појам начелно се објашњава као да „нико није изнад закона ове наднационалне организације, укључујући земље чланице, али и институције".[8] Апстрактност овакве конструкције појма владавине права довела је до бројних тумачења, што је у пракси

[5] Јелена Ћеранић Перишић, "Нова методологија проширења Европске уније – правни аспекти и изазови, у: *65 година од Римских уговора: Европска унија и перспективе европских интеграција Србије,* Институт за упоредно право Београд, 2022, стр. 31–32.

[6] *Ibid.,* стр. 35.

[7] Дејан Матић, *Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније*, Владавина права и конституционализација Европске уније, Књига XII, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, 2024, стр. 30–32.

[8] Александар Андрија Пејовић, „Начело владавине права у Европској унији и њена политика проширења", *Докторска дисертација, Правни факултет – Универзитет у Београду*, 2020, стр. 5–7.

стварало конфликте у примени овог начела.[9] Када је реч о кодификацији овог појма, данас се у примарним изворима права Уније, односно у Уговору о Европској унији, овај појам експлицитно помиње у оквиру члана 2, којим се наводе примарне вредности ЕУ. Значење овог појма се у наведеном правном акту не спомиње, при чему су кроз историју организације покушаји његовог дефинисања били присутни у оквиру секундарних правних аката, као и у пресудама и тумачењима Европског суда правде.[10]

Владавина права као темељна вредност у Европској економској заједници

Уговором о оснивању Европске зајединце за угаљ и челик, односно Париским уговором из 1951. године, основана је прва претеча данашње Европске уније – Европска заједница за угаљ и челик, чији је главни и основни циљ била економска интеграција шест земаља чланица (Белгије, Луксембурга, Холандије, Француске, Немачке и Италије). Сам појам владавине права експлицитно се није спомињао.[11] Међутим, у академским круговима постоје мишљења да је овај појам имплицитно наведен чак и у овом правном акту, и то у оквиру члана 31. Париског уговора који је прописивао да, „Суд треба да осигура да се у тумачењу и примени одредаба овог Уговора и правилима прописаним за имплементацију наведеног, поштује закон".[12] Иако су, када се данас прича о појму владавине права и њеном очувању у оквиру Уније, законодавна и извршна власт неизоставне, евидентно је да је у овом периоду фокус био на судској власти.[13] Уговором о оснивању Европске

[9] Miodrag Jovanović, Kenneth Einar Himma, *Interpretation, the Rule of Law,* Eleven, Utrecht, 2014, pp. 20–21.

[10] Александар Андрија Пејовић, „Начело владавине права у Европској унији и њена политика проширења", *op. cit.*, стр. 10.

[11] Париски уговор потписан је 1951. године, а ступио је на снагу 1952. године. Видети: Ана Кнежевић Бојовић и Весна Ћорић, „Владавина права – начелни изазови и пресек стања у Србији на одабраним примерима из области правосуђа", у: *65 година од Римских уговора: Европска унија и перспективе европских интеграција Србије*. Институт за упоредно право Београд, 2022, стр. 51–42.

[12] "Treaty establishing the European Coal and Steel Community", 11951K/TXT, 1951, члан 31.

[13] Ана Кнежевић Бојовић, Весна Ћорић, „Владавина права – начелни изазови и пресек стања у Србији на одабраним примерима из области правосуђа", *op. cit.*, pp. 45–47.

економске заједнице, односно једном од одредби Римских уговора из 1957. године, којима је основана Европска економска заједница (ЕЕЗ), као једна од три заједнице које су чиниле Европске заједнице, а чији је циљ био дубља европска интеграција (која је, поред економске, подразумевала и политичку и правну интеграцију), одредба из поменутог Париског уговора минимално је измењена, тако да је гласила: „Европски суд правде ће обезбедити да се приликом тумачења и примене одредаба овог Уговора, поштује закон" (члан 164. Римског уговора).[14] Узимајући у обзир обе одредбе наведених уговора, може се закључити да је у првим деценијама постојања Уније (односно њених претеча), судска власт била централни стуб дефинисања, али и очувања владавине права. Такође, уочава се уско разумевање и тумачење у односу на данашњу, знатно проширенију дефиницију овог појма.

Судска пракса Европског суда правде у вези са владавином права

Приметно је да је у првих пар деценија постојања ЕЕЗ, Европски суд правде имао главну улогу у дефинисању, детаљнијој интерпретацији, али и наглашавању значаја појма владавине права у оквиру ове заједнице. Релевантно и од значаја јесте споменути случај *Erich Stauder v City of Ulm – Sozialamt*, када је 1969. године Европски суд правде потврдио да примарна, односно основна (темељна) права представљају саставни део правне тековине ове заједнице, и да је њихово поштовање у унутрашњем функционисању земаља чланица обавезно.[15] У оквиру наведене пресуде први пут се уочава спомињање „основних, темељних" права заједнице и обавеза њиховог поштовања. Међутим, у наредних пар година уочава се неконзистентност примене ове пресуде како у даљим пресудама овог Суда, тако и у самом функционисању заједнице.[16] Можда и најрелевантнија пресуда Европског суда правде, која се у академским круговима често наводи као прекретница у посматрању, дефинисању и поштовању концепта владавине права у ЕЕЗ, тиче се случаја *Parti écologiste "Les Verts" v European Parliament.*[17] Суд је 1986. године у пресуди експлицитно навео

[14] "Treaty establishing the European Economic Community", 11957E/TXT, 1957, члан 164.

[15] *Erich Stauder v City of Ulm – Sozialamt*, ECLI:EU:C:1969:57, Case 29-69 (1969).

[16] Александар Андрија Пејовић, „Начело владавине права у Европској унији и њена политика проширења", *op. cit.*, стр. 82–83.

[17] *Parti écologiste "Les Verts" v European Parliament*, Case 294/83 (1986).

термин владавина права, указујући да су „Европске заједнице базиране на поштовању овог начела“, и да је концепт владавине права у правном поретку Заједнице, за потребе ове пресуде, потребно тумачити на „традиционалан, имплицитно посматран начин“, који интегрише правна начела законитости, адекватне судске заштите, али и судске ревизије (контроле).[18] У оквиру наведене пресуде такође је стављен нагласак на поштовање овог принципа од стране институција Заједнице и земаља чланица, односно на усклађеност националног законодавнства ових чланица са темељним принципом Заједнице – владавином права.[19]

Владавина права у ЕУ

Крај осамдесетих и почетак деведесетих година 20. века широм Европе донео је значајне геополитичке промене, које су у великој мери утицале на развој концепта владавине права. Пад Берлинског зида 1989. године означио је почетак геополитичке револуције, која ће заувек променити међународни поредак у Европи.[20] Наведени догађај симболизовао је пад социјализма у Европи, након чега су многе централне и источноевропске земље, претходно чланице социјалистичких федеративних република, стекле независност.[21] Независност ових земаља донела је нове могућности проширења ЕЕЗ на централну и источну Европу, при чему би проспект проширења на овај део Европе донео обостране користи, будући да би наведеним проширењем Заједница појачала свој утицај у овом региону, а поменуте земље, након деценија социјалистичког режима и тешких економских и политичких последица које је он оставио, имале су прилику за стабилизацију, реформе и економски напредак. Међутим, због економске и политичке девастираности ових земаља након пада социјалистичког режима, било је потребно приступити процесу проширења са већом институционалном и нормативном пажњом. У том контексту, принцип владавине права почео је да добија на тежини у оквиру приступних критеријума, али и као фундаментална вредност унутар правног поретка

[18] *Ibid.*

[19] *Ibid.*

[20] Ljeposava Ognjanoska, “Promoting the Rule of Law in the EU Enlargement Policy: A Twofold Challenge”, C*roatian Yearbook of European Law and Policy*, 2021, Vol 17, pp. 245–248.

[21] Реч је о Совјетском Савезу, Чехословачкој и бившој СФР Југославији.

ЕУ.[22] У управном смислу, прва кодификација овог начела наступила је потписивањем Уговора о Европској унији, односно Уговора из Мастрихта 1992. године којим је званично основана ЕУ, а у оквиру ког је концепт владавине права први пут кодификован у примарном правном акту ове наднационалне организације – у оквиру преамбуле овог уговора, наводећи „посвећеност земаља чланица Уније принципима слободе, поштовању људских права и фундаменталних слобода, као и владавине права". [23] Имајући у виду поменуто проширење Уније на земље централне и источне Европе, у току приступног процеса и током састанка Европског савета 1993. године у Копенхагену, по први пут се уочава кодификација фундаменталних критеријума за приступање, чије је постојање претходно само имплицитно постојало (у склопу договора заједнице, односно Уније и земаља кандидата), а који су симболично названи Копенхашки критеријуми.[24] У погледу владавине права један од Копенхашких критеријума управо условљава чланство у Унији постојањем стабилних институција земаља кандидата, које гарантују постојање демократије, адекватне заштите људских права, владавине права и поштовање и заштите мањина под окриљем стабилних и установљених институција у оквиру државе.[25] Када је реч о примарним правним актима Уније, иако се наведена кодификација владавине права у Уговору из Мастрихта често наводила као искључиво театрална, узимајући у обзир да је овај концепт споменут у преамбули документа, већ се реформом поменутог уговора – Уговором из Амстердама који је потписан 1997. године – ставља јаснији нагласак на ово начело, будући да се у преамбули овог уговора јасно наводи да је Унија заснована на, између осталог, принципу владавине права.[26] Додатан, и изузетно значајан, новитет уочава се у увођењу механизма санкционисања држава чланица које не поштују темељне (примарне) принципе Уније који подразумевају владавину права (члан 7. Уговора). Затим, још и условљавање чланства у ЕУ кроз кодификацију начела у оквиру Копенхашких

[22] Ljeposava Ognjanoska, "Promoting the Rule of Law in the EU Enlargement Policy: A Twofold Challenge", *op. cit.*, pp. 255–257.

[23] Уговор из Мастрихта ступио је на снагу 1993. године.

[24] Heather Grabbe, "European Union Conditionality and the "Acquis Communautaire"", *International Political Science Review*, 2002, Vol 23, No 3, p. 251.

[25] *Ibid.*, pp. 254–255.

[26] Уговор из Амстердама ступио је на снагу 1999. године.

критеријума (члан 49. Уговора).[27] Најзначајније промене у погледу кодификације владавине права могу се видети у Лисабонском уговору (односно важећем Уговору о Европској унији – УЕУ) који је потписан 2007. године и којим су измењени и допуњени сви претходни примарни правни акти Уније.[28] Најрелевантније измене могу се видети у оквиру члана 2. УЕУ, који наводи вредности на којима се Унија заснива (темељне, основне вредности), а које, између осталог, подразумевају и владавину права. Дакле, владавина права је по први пут класификована као „вредност Уније", и наведена је у главном тексту уговора. Даље, члан 7. Уговора из Амстердама остао је на снази у оквиру УЕУ, у минимално модификованој форми, гарантујући могућност санкционисања земаља чланица које „тешко и трајно" прекрше вредности из члана 2. УЕУ (када долази до суспензије чланства).[29] Интересантан новитет може се уочити и код члана 21. УЕУ, који прописује да се међународни односи Уније воде „начелима која су утицала на њено стварање, развој и проширење и које она даље промовише у остатку света", а која, између осталих, укључују и владавину права. Додатно, члан 49. УЕУ, који је постојао у претходним верзијама примарног правног акта Уније, и даље условљава чланство у ЕУ. Међутим, у новом УЕУ чланство је условљено поштовањем вредности из члана 2.[30] Као што је већ наведено, деведесете године прошлог века у Европи означиле су период великих геополитичких промена. ЕУ је током овог периода отворила приступне преговоре са чак дванаест земаља, које су у периоду 2004. и 2007. године постале земље чланице.[31] Иако је у процесу проширења усвојено мноштво новитета, како би се осигурало да наведене земље спроведу адекватне реформе и ускладе своја респективна законодавства са правном тековином Уније у току приступног процеса, адаптивни период ових земаља након

[27] "Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts", *OJ* C 340 (1997).

[28] Лисабонски уговор ступио је на снагу 2009. године.

[29] У вези са начелом законитости, које представља саставни део концепта владацине права, наведеним Уговором је проширена надлежност Суда правде Европске уније у погледу утврђивања законитости поступака, правних аката, одлука и фукционисања институција Уније.

[30] "Consolidated version of the Treaty on the the European Union", *Official Journal of the European Union* C series 325 (26. 10. 2012).

[31] Кипар, Чешка, Естонија, Мађарска, Летонија, Литванија, Малта, Пољска, Словенија, Словачка, Румунија и Бугарска.

стицања статуса земаља чланица био је трновит и изузетно сложен, испуњен како правним тако и политичким потешкоћама и изазовима.[32] Наведена дешавања током прве две деценије 21. века произвела су и значајне тензије унутар саме Уније, доводећи у питање доследност и ефикасност примене основних вредности, пре свега владавине права у унутрашњем функционисању ЕУ. Услед унутрашње кризе Уније, додатно подстакнуте светском економском кризом из 2008. године, спроведене су реформе којима је требало осигурати доследно поштовање основних вредности на којима Унија почива.[33] У том смислу, у ЕУ током друге деценије 21. века усвојени су многобројни механизми и мере како би се утицало на очување и поштовање владавине права (*Rule of law toolbox*).[34] Наведено се могло уочити када је 2013. године Европска комисија усвојила инструмент са намером да унапреди ефикасност правосуђа, и осигура независност правосудних система – тзв. „Семафор правосуђа" (*EU Justice Scoreboard*). Овај алат био је намењен за анализу правосудних система земаља чланица, и то у различитим аспектима, кроз процену броја грађанских, управних и привредних случајева који су у току, затим анализу процењеног времена трајања спорова, као и ефикасности судова у примени и заштити одређених аспеката права ЕУ у свакој земљи чланици.[35]

Једна од значајнијих иницијатива Европске комисије огледа се у усвајању инструмента под називом „Оквир владавине права" (*EU Rule of Law Framework*) 2014. године. Сагласно великом броју академских анализа на ову тему, инструмент се може посматрати као процедура која претходи активацији поменутог члана 7. УЕУ (односно санкционисању земаља чланица Уније за непоштовање основних вредности).[36] Релевантно је

[32] Carlos J. Moreiro González, "Implementing the Rule of Law in the European Union: How Long Trapped in Penelope's Spinning Wheel from Article 2 of the TEU?", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol 25, 2023, pp. 3–4.

[33] *Ibid*., pp. 5–7.

[34] Katarzyna Granat, "The parliamentary politics of the rule of law crisis in the EU", *Journal of European Integration*, Vol 45, 2023, pp. 1017–1025.

[35] "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – The EU Justice Scoreboard", COM 160 (2013).

[36] Три фазе – процена стања, препорука Комисије и праћење и евалуација, а пре покретања драстичних мера из члана 7. УЕУ (тзв. „нуклеарне опције"). Иако је Комисија оценила да постоје озбиљнија кршења владавине права у

указати да је Комисија, у оквиру овог документа, потврдила да, иако не постоји потпуни правни консензус око појма владавине права и њено тумачење може да варира у државама чланицама, све земље ЕУ дужне су да поштују основне принципе који сачињавају концепт владавине права: *Законитост, правну сигурност, забрану самовоље власти, независност и непристрасност судова, делотворну судску контролу уз поштовање основних права и једнакост пред законом.* Намера Уније била је да овим механизмом омогући земљама у којима постоје озбиљни проблеми у вези са кршењем владавине права, превасходно вођење дијалога којим би се наведени проблеми јасно идентификовали, и земљи чланици се пружала прилика да ове проблеме реши, а пре ативирања „нуклеарне опције", односно члана 7. УЕУ.[37] Узимајући у обзир потешкоће које су пратиле примену и поштовање концепта владавине права и све више случајева озбиљног кршења наведене вредности Уније, али и исцрпне процедуре коју је било потребно спровести ради активирања члана 7. УЕУ, Комисија је 2019. године усвојила Акциони План за јачање владавине права (*Strengthening the rule of law within the European Union – a blueprint for action for the rule of law*).[38] Наведени документ заснива се на скупу „конкретних мера за краткорочни и средњорочни период". Документ је фокусиран на три главне области: Унапређење културе и информисаности из области владавине права, превенцију кршења ове вредности, али и на реакцију Уније у случајевима непоштовања владавине права. Када је реч о унапређењу и информисаности, Европска комисија се обавезала да ће

одређеним земљама чланицама и да се проблеми након спровођења поменутих фаза нису решили, Комисија је оклевала код примене мера из члана 7. УЕУ. То је указало да је сам механизам успешан у решавању проблема кршења валдавине права без потребе активације члана 7. УЕУ. Међутим, већ 2017. године, након спровођења све три фазе у оквиру механизма Оквира владавине права, Комисија је по први пут, у случају Пољске, започела процес активирања мера санкционисања ове земље због озбиљног кршења владавине права, сходно члану 7. УЕУ, док је исти процес започет против Мађарске 2018. године.

[37] "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, A new EU Framework to strengthen the Rule of Law", COM 0158 (2014).

[38] "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Strengthening the rule of law within the Union A blueprint for action", COM 343 (2019).

организовати догађаје у циљу едукације држава чланица и институција о важности владавине права. Такође, уставновљен је и план за финансирање даљих истраживања и унапређења механизама за очување овог принципа. Превенција се истиче као кључна област у којој Комисија предвиђа конкретне мере за спровођење владавине права. Један од основних елемената превентивног оквира јесте Циклус ревизије владавине права (*Rule of law Review Cycle*), који подразумева годишње извештавање о стању владавине права у свим државама чланицама. Поменути извештаји фокусирају се на четири главна стуба – националне правосудне системе, оквире за борбу против корупције, плурализам и слободу медија, као и друге институционалне проблеме у вези са владавином права. Стубови, сагласно наведеном Акционом Плану, представљају основу за процену поштовања стандарда владавине права у свакој држави. Када је реч о реакцији Уније у случају непоштовања владавине права, Комисија је указала на значај адекватне и ефикасне реакције свих институција код примене члана 7. УЕУ, у случајевима који се не могу решити другачијим путем. [39] Битно је указати да је од 2020. године до данас објављено укупно четири годишња извештаја који анализирају владавину права у земљама чланицама, у склопу Циклуса ревизије владавине права, те су на основу ових извештаја земље категоризоване и оцењене. Од 2022. године, у оквиру наведених извештаја, укључене су и конкретне препоруке Комисије за побољшање владавине права у оквиру земаља чланица, док су се наведени извештаји из 2024. године проширили на четири земље кандидате за чланство у ЕУ: Србију, Северну Македонију, Црну Гору и Албанију.[40] Такође, од 2021. године у ЕУ примењује се Уредба о условљености (кондиционалности) владавине права, која омогућава заштиту заједничког буџета Уније.[41] Сагласно наведеном секундарном правном акту, у случајевима озбиљног кршења владавине права ЕУ би била у могућности да предузме одређене финансијске мере (укључујући

[39] *Ibid.*

[40] European Commission, Annual Rule of Law Cycle, Strategy and Policy – Rule of law, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle_en, август 2025.

[41] Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget, OJ L 433I (2020).

суспензију средстава за одређену земљу чланицу), а што, сагласно наводима надлежних институција, представља додатни слој заштите од озбиљних кршења владавине права од стране земаља чланица.[42]

3) РЕФОРМА ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА ЕУ ИЗ 2020. ГОДИНЕ – НОВА МЕТОДОЛОГИЈА

Методологија проширења – историјат

Као што је већ наведено, проширење ЕУ је процес који се одвијао од првих претеча ове организације и у току је и данас, при чему је свака наредна етапа *(рунда/талас),* уводила преседане који и данас обликују приступне механизме. Почевши од прве рунде проширења, у оквиру које су се тадашњој ЕЕЗ 1973. године придружиле Ирска, Уједињено Краљевство као и Данска, установљена је основа за приступни процес, али су наглашене и потребе за кодификацијом и уопштеним уређењем правног поретка који се односи на проширење, имајући у виду да је до тада примарни правни акт ове Заједнице – Римски уговор – само површно уредио питање приступања других европских земаља, условљавајући овај процес постизањем договора између чланица ове заједнице и земаља кандидата.[43] Иако су ове земље приступиле Заједници кроз мање формалан процес подложан договору и већој преговарачкој моћи земаља кандидата, установљен је битан преседан за приступни процес, односно предуслов за чланство – усвајање правних тековина Заједнице *(acquis communautaire).*[44] Наредна рунда проширења, која је наступила током осамдесетих година прошлог века када је Заједница примила још три чланице (Грчку – 1981. године, Португалију и Шпанију – 1986. године), поред већ установљених услова за приступање, донела је овом процесу додатне, веома значајне услове за које многи правници сматрају да су претече услова данашњег *Процеса стабилизације и придруживања* који се примењује за земље Западног Балкана, а који се односе на постојање демократије, поштовање људских права, као и постојање добросуседских

[42] Maja Lukić Radović, "Crises and institutional transformation of the EU", *Epidemija. Pravo. Društvo – supported by the Faculty of Law, University of Belgrade*, 2021, p. 8.

[43] Marc Maraesceau, "EU Enlargement: Origins and Practice", *Challenges of Expansion: Protection and Security, Cambridge University Press,* 2023, pp. 411–415.

[44] *Ibid*., p. 419.

(али и уопштено адекватних и добрих међународних) односа.[45] У трећој, тзв. „ЕФТА“ рунди проширења ЕУ, овој супранационалној организацији 1995. године придружиле су се чланице овог Удружења – Аустрија, Шведска и Финска, узимајући у обзир висок ниво економске и политичке развијености, као и одређен већ постигнут висок ниво европских интеграција ових земаља. ЕУ је током ове фазе проширења приступила са релативно „блажим“ условима, при чему је преговарачка моћ ових земаља кандидата, слично као и у првој рунди проширења, била знатно већа.[46] Расправа око процеса проширења и његовог утицаја на приступну методологију зато је данас највише фокусирана на тзв. „велики источни прасак“ *(big Eastern bang)*, односно на проширење Уније на земље централне и источне Европе (који се најчешће сматра четвртим таласом, односно рундом проширења), од којих је већина до почетка деведесетих година прошлог века била део Савеза Совјетских Социјалистичких Република (СССР). Поменута рунда је у целокупном процесу проширења донела највише новитета који се данас користе у својој изворној или минимално модификованој форми.[47] Имајући у виду да су наведене земље највећим делом биле недовољно економски и политички развијене, ЕУ је морала да развије стриктније и формалније услове за приступање, као и конкретне и ефикасне методологије приступања које би биле део ефикасног приступног процеса, али и интензивног процеса адаптације који следи након приступања у пуноправно чланство.[48] С тим у вези, као што је већ наведено, Европски савет је 1993. године на самиту у Копенхагену први пут кодификовао главне и основне критеријуме за приступање унији (тзв. *Копенхашки критеријуми*). Наведени критеријуми додатно су допуњени на самиту Европског савета 1995. године у Мадриду (тзв. *Мадридски критеријуми*).[49] Копенхашки и Мадридски критеријуми

[45] Frank Emmert, Siniša Petrović, “The Past, Present, and Future of EU Enlargement”, *op. cit.*, p. 1356.

[46] Jovana Despenić, “The Enlargement Process of the European Union”, Master thesis – Master in European Integration, Law Faculty, University of Belgrade, 2024.

[47] Miroslav Jovanović, “Eastern Enlargement of the EU: a Topsy-Turvy Endgame or Permanent Disillusionment”, Journal of Economic Integration, Vol 19, Issue 4, 2004, pp. 830–836.

[48] *Ibid.*

[49] Копенхашки критеријуми подразумевају постојање стабилних институција које гарантују постојање демократије, адекватне заштите људских права,

представљају значајну прекретницу у приступном процесу, имајући у виду да су конкретни услови за приступање први пут јасно и недвосмислено кодификовани. Поред тога, у оквиру приступног процеса установљен је механизам кондиционалности, који базира напредак земаља кандидата на основу испуњених услова и заслуга. Наведени механизам кондиционалности представља везивну нит у приступном процесу (у динамичнијем облику) све до данас. Он је и фундус измена саме методологије приступања у наредном периоду. [50] Током Копенхашког самита установљен је још један услов који се односи на проширење ЕУ у зависности од интерних капацитета ове организације (тзв. *апсорпционих капацитета*), што је свакако релевантно код дискутовања о променама у методологији приступања.[51] Током наведене рунде проширења утврђен је још један кључни новитет у погледу саме методологије приступања, а то је подела, односно груписање процеса усклађивања националног законодавства са *acquis communitaire* на сегменте, односно преговарачка поглавља, при чему ће ова методологија бити додатно разрађена у оквиру Процеса стабилизације и придруживања који је развијен за земље Западног Балкана.[52] Наведена, четврта рунда проширења ЕУ уједно је и

владавине права и поштовање и заштите мањина под окриљем стабилних и установљених институција у оквиру државе, затим постојање функционалне и стабилне тржишне економије која може да издржи притисак конкуренције у Европској унији, али и постојање институционалне способности земаља кандидата да преузму обавезе чланства (укључујући усклађивање домаћег законодавства са *acquis communautaire*, али и наведене политичке и економске обавезе), док су Мадридски критеријуми додатно утврдили ове услове из Копенхагена, прописујући да земље кандидати морају да имају адекватну и ефикасну административну и судску структуру, која ће обезбедити делотворно усклађивање националног законодавства с правним оквиром Европске уније, али и адекватну судску заштиту.

[50] Maja Lukić Radović, "The Interaction Between the Rule of Law, Fundamental Rights, and the Supremacy of EU Law", *Central European Journal of Comparative Law*, 2023, Vol. 4 Issue 2, p. 126.

[51] Miodrag Jovanović, Dragica Vujadinović, R. Etinski, Rodoljub "Democracy and Human Rights in the European Union", *Uvod u institucije i pravo EU*, Maribor/Beograd, 2009, pp. 300–350.

[52] Dorian Jano, "EU Accession Criteria and Procedures: Up for the Challenge", *EuZ – Zeitschrift für Europarech,* 2024, Vol 4.

највеће проширење ове организације до тада, будући да се током 2004. и 2007. године Унији придружило дванаест земаља.[53]

Процес стабилизације и придруживања – Западни Балкан

Поучена искуствима из претходне рунде проширења, ЕУ је за потребе проширења на подручје Западног Балкана узела у обзир „специфичне политичке и регионалне односе у овом региону", усвојивши нови додатни (претприступни) процес – *Процес стабилизације и придруживања* (ПСП), чиме је у знатној мери модификовала и сам приступни процес.[54] Овај процес установљен је на самиту Европског савета 1999. године, а званично је потврђен као процес који ће земље Западног Балкана пратити на самиту наведене инстуције у Солуну 2003. године. Из самог назива овог процеса може се приметити да је Унија овим потезом ставила нагласак не само на акт придруживања земаља које чине овај регион, већ и на стабилизацију ових земаља како политички (регионално, али и интерно), тако и у економском погледу.[55] Тако је, поред већ установљене методологије приступања из претходне рунде, ЕУ додатно унапредила и адаптирала услове за приступање који су саставни део ПСП-а.[56] Специфичност ПСП-а огледа се у томе што он представља тзв. претприступни процес, који служи да припреми земље за ступање у приступне преговоре, и за стицање статуса кандидата за чланство. Поред ратификације ССП-а,

[53] Danijela Dudley, European Union membership conditionality: the Copenhagen criteria and the quality of democracy", *Southeast European and Black Sea Studies Journal,* 2020, Vol 20, pp. 530–535.

[54] Јелена Вукадиновић, „Споразум о стабилизацији и придруживању као посебан инструмент спољне политике ЕУ", *Страни правни живот*, 2015, бр. 4, стр. 91–92.

[55] Marija Vlajković, Jelisaveta Tasev, "The challenges of approximation of national law with the EU aquis in the Western Balkans in light of the new enlargement tendencies", *Western Balkans in Light of the New Enlargement Tendencies', Series of Papers Vol. 6 of the SEE|EU Cluster of Excellence*, 2021, pp. 85–95.

[56] Превасходно подразумева закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП), који представља специфичан вид међународног споразума, узимајући у обзир да је његова ратификација, од стране земаља чланица Уније, институција Уније и земаља који су потенцијални кандидати за чланство у Унији, обавезна. Битно је напоменути да исход наведене ратификације овог споразума не представља нужно званични почетак приступних преговора, нити подразумева да земља званично стиче статус кандидата.

потребно је испуњавање и других услова који карактеришу овај процес. Ови услови посебно се огледају у постизању добросуседских односа, односно адекватних регионалних али и међународних односа, што је, због конфликата на подручју овог региона у периоду деведесетих година прошлог века, изузетно битна ставка за Унију, а што је, као што је наведено у претходном поглављу, услов који је први пут уочен код другог таласа проширења ЕЕЗ, када су овој заједници приступиле Грчка, Шпанија и Португалија.[57] Отуда, код ПСП-а се, као и код поменутог другог таласа проширења, уочава услов демократије, поштовања (међународних) људских права (укључујући и сарадњу са Хашким трибуналом), али и националних мањина. Додатно, ефикасна трговинска сарадња и односи са Унијом представљају још један услов који чини овај процес.[58] Од значаја је нагласити да ПСП претходи кандидатури за чланство у Унији и приступним преговорима, и да је овај процес намењен као вид адаптације у економском и политичком смислу, али и додатне европске интеграције земаља потенцијалних кадидата, како би, након добијања статуса кандидата, сам приступни процес текао много брже и ефикасније.[59] У оквиру овог процеса, а пратећи напредак и постигнућа земаља потенцијалних кадидата за чланство у Унији, земљама које прате ПСП омогућени су одређени финансијски инструменти за претприступну помоћ, који служе да подрже овај напредак и подстакну даље ангажовање земаља на путу европских интеграција.[60]

---

[57] Јелена Ћеранић, „Процес стабилизације и придруживања – глобални политички оквир за преговоре Европске уније са земљама Западног Балкана“, *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније,* Институт за међународну политику и привреду, Институт за упоредно право, 2012, стр. 204.

[58] Marija Vlajković, Jelisaveta Tasev, "The challenges of approximation of national law with the EU aquis in the Western Balkans in light of the new enlargement tendencies" *op. cit.*, p. 95.

[59] Тренутно, земље које су пратиле овај процес и потписале ССП, и накнадно добиле и статус кандидата, укључују: Србију, Црну Гору, Албанију, Северну Македонију, Босну и Херцеговину, али и Украјину, Молдавију и Грузију (које нису део региона Западног Балкана, али и даље прате овај процес), при чему је једина земља која је пратила овај процес и приступила Унији као пуноправна чланица – Хрватска.

[60] Marija Vlajković, Jelisaveta Tasev, "The challenges of approximation of national law with the EU aquis in the Western Balkans in light of the new enlargement tendencies" *op. cit.*, p. 99.

Нова методологија проширења

Европска унија је од почетка 21. века, односно од проширења на дванаест нових земаља чланица, константно наилазила на интерне конфликте у вези са темом проширења својих граница на друге европске земље (услед геополитичких фактора). Као што је већ наведено, одређене нове земље чланице имале су значајних потешкоћа приликом адаптирања на чланство у ЕУ, и самим тим су нетрпељивост и несугласице постале све чешће унутар Уније. Ова неповољна интерна политичка ситуација одразила се и на став ЕУ у погледу проширења, при чему су европски званичници у овом периоду почели да цитирају имплицитни Копенхашки критеријум као разлог за измену модела проширења.[61] Дискусија око проширења званично је кулминирала у новембру 2019. године, када је Француска, вођена наведеним резоном, издала *non-paper* – преговарачки документ (*aide-memoire*), који нема правну снагу и који служи за интерну политичку комуникацију у оквиру Уније. Овај документ је садржао конкретне предлоге за реформу политике и методологије проширења. На опште изненађење, документ није нужно предвидео чланство у ЕУ као крајњи циљ приступног процеса за земљу кандидата, већ је предлагао одређене степене „партнерства" између земаља кандидата и ЕУ (конкретно – „блиско партнерство" или „специјални статус са ЕУ"). Додатно, предлози реформе самог процеса огледали су се у постепеном, фазном приступању кандидата наведеним партнерствима, и то под условом да постоји „продубљивање ЕУ пре проширивања ЕУ" *(deepening before widening the Union),* што подразумева унутрашње јачање, а затим проширење Уније. Наведени предлог су карактерисала четири главна принципа: постепеност, строжи услови процеса, опипљиве (видљиве) користи и реверзибилност.[62] С друге стране, иако је постојао општи консензус држава чланица да је потребно додатно унапредити унутрашњу политику ове организације и наћи адкеватна решења за елиминацију неповољне интерне политичке ситуације, француски предлог наишао је на критике и осуде од стране дела заједнице, који је сматрао да би оваква измена процеса проширења означавала крај самог проширења и била би у директној супротности са „политиком отворених врата" ове

[61] Dragan Tilev, et al., "The European Union New Methodology and its long-term impact on accession negotiations", Institute for Democracy "Societas Civilis", Skopje, 2021, pp. 7–10.

[62] *Ibid.,* p. 12.

организације. С тим у вези, одређене државе чланице су, као одговор француском документу, издале контра *non-paper* у децембру 2019. године, којим су изразиле противљење рестриктивној методи коју је предложила ова земља.[63] Оне су изнеле конкретне предлоге за реформу процеса проширења и то – груписањем преговарачких поглавља по својој главној сврси, више контаката и комуникације институција ЕУ и земаља чланица са земљама кандидатима за чланство, при чему су јасно и недвосмислено нагласиле да је крајњи циљ овог процеса пуноправно чланство у Унији.[64] Узимајући у обзир оба предлога, Европска комисија је, с намером да нађе компромисно решење приликом реформе процеса проширења, уз подршку Европског савета и земаља чланица, у марту 2020. године у склопу документа *Убрзање процеса приступања – кредибилна перспектива за Западни Балкан*, предложила нову методологију проширења. Концепт нове методологије фокусира се на четири принципа који представљају смернице у склопу процеса проширења, а чији је циљ повећана ефикасност и транспарентност самог процеса како би земље кандидати биле адекватно спремне за приступање и постизање задовољавајућег нивоа поштовања интегритета и основних вредности Уније. Наведени принципи укључују већи кредибилитет, повећано политичко усмерење односно ангажованост свих учесника у процесу (земаља кандидата, институција Уније, али и земаља чланица), затим предвидивост, као и динамичност самог процеса.[65] Кредибилитет представља принцип који наглашава значај испуњавања обавеза, али и обећања у приступном процесу држава кандидата. Званичници ЕУ увидели су да је поверење у сам процес знатно опало како од стране држава кандидата тако и Уније, па су код доношења нове методологије јасно назначили значај главних циљева овог процеса, који се огледају у међусобном кредибилитету. Потврђено је да су најзначајнија поглавља која штите и обезбеђују поштовање основних вредности ЕУ у оквиру земље кандидата – Поглавље 23 – *Правосуђе и*

[63] Аустрија, Естонија, Словенија, Чешка, Малта, Пољска, Летонија, Литванија и Италија.

[64] Dragan Tilev, et al., "The European Union New Methodology and its long-term impact on accession negotiations", *op. cit.*, p. 12.

[65] "Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and The Committee of the regions, Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans", COM(2020) 57 final.

основна права и Поглавље 24 – *Правда, слобода и безбедност*. Поглавља се у преговарачком процесу отварају прва, а затварају последња. Напредак у погледу реформи у земљама кандидатима најпомније се прати кроз имплементацију наведених поглавља, од чега зависи и целокупни ток приступног процеса. Овако перципирано, Унија је нагласила основне вредности, које, између осталог, подразумевају и владавину права. ЕУ је установила да ће се механизам владавине права, који има за циљ проверу поштовања и имплементације овог начела у земљи, примењивати и на земље кандидате.[66] Политичко усмерење је концепт чија је намера, у оквиру нове методологије, да обезбеди већу транспарентност самог процеса тако што ће допринети већем ангажовању свих актера у овом процесу – а поготово земаља чланица и њихових институција, али и земаља кандидата. Циљ овог концепта је да се земље кандидати недвосмислено политички определе за европске интеграције и да поштују овај процес у међународним односима и унутрашњем функционисању, али и да се земље чланице укључе у процесе одлучивања и планирања проширења ЕУ на свим нивоима и у свим стадијумима овог процеса, како би се достигао већи ниво знања и активности у процесу проширења.[67] Динамичност је део нове методологије који, за разлику од француског предлога, предвиђа брже и динамичније одвијање приступног процеса кроз подстицање институција земаља кандидата приликом отварања и затварања преговарачких поглавања и спровођења нужних реформи. Имајући у виду наведено, ЕУ је новом методологијом предвидела груписање преговарачких поглавља у веће целине – шест тематских кластера, при чему се од сада, у оквиру приступних преговора, отварају цели кластери уместо отварања сваког поглавља посебно, што доприноси већој ефикасности овог процеса. Први кластер, који садржи наведена Поглавља 23 и 24 отвара се први, а затвара последњи, у складу са концептом кредибилитета.[68]

Најинтересантнија, а можда и најконтроверзнија измена у процесу проширења, коју је донела нова методологија, може се видети у концепту предвидивости (који се често назива и концептом реверзибилности). У оквиру овог концепта представљен је тзв. *механизам кондиционалности* односно *условљености*, који може бити позитиван или негативан (чија се претеча уочава и код поменутих Копенхашких критеријума). Како би

[66] *Ibid.*

[67] *Ibid.*

[68] *Ibid.*

подстакла земље кандидате да напредују у самом процесу, али и осигурала праведност самог процеса, ЕУ је пошла о претпоставке да је потребно осигурати конкретне и опипљиве бенефите за поменути напредак за земље кандидате (позитивна кондиционалност), у виду финансијске помоћи и олакшица, али и у виду политичке укључености у процесе доношења одлука у оквиру Уније. С друге стране, уколико државе кандидати не напредују адекватном брзином, или чак назадују у приступном процесу, ЕУ је предвидела санкције (негативна кондиционалност), које могу бити финансијске природе, политичке, али и реверзибилност самог процеса (односно поновно отварање већ затворених поглавља, или привремени застој у преговорима у оквиру већ отворених поглавља). Предвидивост као механизам, сагласно наводима ЕУ, осигурао би да земље кандидати не стану са реформама и радом на актуелним темама код већ затворених поглавља, и да се, након затварања поглавља, реформе не престану спроводити. Иако је могућност санкционисања држава кандидата постојала и код претходне методологије проширења, у оквиру нове методологије је омогућено да наведене санкције буду лакше имплементиране у пракси. [69] Државе Западног Балкана – кандидати за чланство у ЕУ, које су до тренутка ступања на снагу нове методологије, приступне преговоре водиле са ЕУ у складу са правилима старе методологије (Србија и Црна Гора), донеле су одлуку о прихватању примене поменуте ревидиране методологије на приступне преговоре 2021. године, док су Албанија и Северна Македонија приступне преговоре отпочеле у складу са правилима измењене методологије 2022. године. Релевантно је указати да је, након ступања на снагу ревидиране методологије проширења, било мешовитих реакција од стране земаља кандидата. Иако је ЕУ представила нову методологију као алат за унапређење кредибилитета и предвидивости процеса, у пракси су се јавиле бројне недоумице. Посебно негодовање и забринутост од стране земаља кандидата уочена је код потенцијалне политизације процеса и нејасне могућности реверзибилности, односно враћања уназад уколико дође до регресије у спровођењу реформи. С друге стране, позитивно је оцењено груписање поглавља у кластере, као и фокусирање на „фундаменталне вредности“, за шта се сматрало да би донекле могло убрзати приступни процес (како почетне фазе, тако и целокупни процес). Уз то, позитивно је вреднована и идеја о поступној интеграцији у европске политике пре

[69] *Ibid.*

пуноправног чланства.[70] У том контексту, оснивање Европске политичке заједнице 2022. године доживљено је у региону као покушај ЕУ да покаже већу политичку присутност и ангажман према кандидатима, али је истовремено ово оснивање било протумачено и као и релативно контроверзан политички потез услед бојазни да би та иницијатива могла постати алтернатива пуноправном чланству.[71] Након 2020. године процес проширења ЕУ добија снажнију геополитичку димензију, што се посебно огледа у чињеници да су ескалацијом руско-украјинског конфликта 2022. године Украјина и Молдавија стекле статус земаља кандидата, али да је истовремено процес остао оптерећен унутрашњим несугласицама и перцепцијом да је темпо приступања и даље условљен више политичком вољом него објективним испуњавањем критеријума.[72]

4) УТИЦАЈ ВЛАДАВИНЕ ПРАВА У ЕУ НА НОВУ МЕТОДОЛОГИЈУ ПРОШИРЕЊА

На основу представљене теорије може се закључити да је концепт владавине права играо велику и значајну улогу у склопу процеса проширења, при чему је највише утицао на нову методологију проширења. Један од главних и основних разлога за доношење нове методологије управо је била криза у унутрашњем функционисању ЕУ, која је у највећој мери била узрокована назадовањем одређених земаља чланица у области владавине права. Ова унутрашња криза највидљивије се очитавала кроз поступке покренуте према одређеним државама чланицама на основу члана 7. УЕУ, као и кроз напоре ЕУ да допринесе ретификацији наведеног проблема посредством бројних инструмената и механизама (нпр. кроз поменути Оквир владавине права, као и Акциони план за јачање владавине права). То је у значајној мери подстакло ЕУ да ревидира начин на који приступа процесу проширења. Узимајући у обзир да су одређене земље чланице изразиле потребу да се уреди унутрашње функционисање ЕУ пре него што се уопште приступи теми проширења, ЕУ је приступила измени

[70] Michael Emerson, Stephen Blockmans, "A redynamised EU Enlargement Process, but hovering between Accession and the Alternatives", *Stockholm Centre for Eastern European Studies – Guest Report*, 2025, No. 1, pp. 1–5.

[71] *Ibid.,* p. 7.

[72] Michael Emerson, Stephen Blockmans, "A redynamised EU Enlargement Process, but hovering between Accession and the Alternatives", *op. cit.*, pp. 15–20.

методологије проширења како би се у фази приступања изградили чвршћи и отпорнији институционални капацитети држава кандидата и како би се смањио ризик да нове чланице након уласка назадују у темељним вредностима Уније.[73] У светлу наведеног, било је очигледно да ће владавина права бити премештена у централни стуб нове методологије, не само декларативно већ и кроз структуралне промене у самом преговарачком оквиру. Посебан утицај владавине права на нову методологију проширења огледа се у кредибилитету, који је један од четири основна принципа ове ревидиране методологије. Такозвани кластер „основе" (*fundamentals*), који обухвата Поглавље 23 – *Правосуђе и основна права* и Поглавље 24 – *Правда, слобода и безбедност* отвара се први, а остаје отворен све до краја преговора. Значај владавине права као темељне вредности Уније је, на овај начин, јасно наглашен. Поменути приступ недвосмислено сигнализира приоритетност владавине права као трајног стандарда који мора показивати континуитет напретка, те се ни у једном тренутку у току преговора не може занемарити или ставити по страни. Друго, овај распоред омогућава ЕУ да у дужем периоду проверава капацитет кандидата да институционализују реформе, као и да спречи формално затварање поменутог кластера уколико се појаве назнаке политичке инструментализације или регресије.[74] У том контексту, од значаја је дати осврт и на Копенхашке критеријуме који су формално остали основни оријентир за приступање ЕУ. Тако, политички критеријум који подразумева стабилност институција које гарантују демократију, владавину права, људска права и заштиту мањина, више не представља декларативни предуслов за почетак преговора, већ део механизма континуиране евалуације током целог процеса.[75] У томе се огледа суштинска диференцијација од претходног приступа, у којем су технички

[73] Maja Lukić Radović, MarijaVlajković, "How firm are the bonds that tie the EU together? EU rule of law conditionality mechanism and the next generation EU recovery fund", *EU and comparative law issues and challenges series – ECLIC 5,* 2021, pp. 62–64.

[74] "Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and The Committee of the regions, Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans", COM(2020) 57 final.

[75] Marija Vlajković, "Rule of Law – EU's Common Constitutional "Denominator" and a Crucial Membership Condition on the Changed and Evolutionary Role of the Rule of Law Value in the EU Context", EU 2020 – Lessons from the Past and Solutions for the Future, 2020, Vol, 4, pp. 1–5.

аспекти преговарачког процеса често засенивали политичку стварност на терену. Истовремено, овај приступ одражава шире тенденције у развоју правне архитектуре ЕУ, посебно када се посматра принцип предвидивости нове методологије у оквиру којег се може уочити условљеност, односно кондиционалност као механизам којим се напредак у приступном процесу награђује (позитивна кондиционалност), док се назадовање или стагнирање санкционише (негативна кондиционалност). Иако се механизам кондиционалности може сматрати структурно новим у односу на претходне методологије, он представља суштински континуитет у примени овог принципа који је први пут установљен 1993. године кроз поменуте Копенхашке критеријуме. Као што је претходно наведено, Копенхашки критеријуми су још тада поставили темељ за кондиционалност у ЕУ, јер наглашавају да приступање ЕУ захтева постојање стабилних институција које гарантују демократију, владавину права, поштовање људских права и заштиту мањина.[76] Дакле, ови критеријуми су већ у својој основи имплицирали потенцијал реверзибилности, тј. непоштовање наведених вредности значи неприхватање чланства у Унији. Оно што нова методологија постиже јесте формализација овог принципа унутар самог процеса преговора, чиме условљеност постаје не само улазни, већ и континуирани тест.[77] Када је реч о владавини права, може се повући директна паралела са наведеним механизмом кондиционалности и развојем унутрашњих механизама ЕУ за заштиту владавине права након приступања, пре свега кроз активирање члана 7. УЕУ.[78] Наведена правна заштита ове темељне европске вредности може се посматрати својеврсном „постприступном" верзијом овог механизма или дела који се односи на негативну кондиционалност, а будући да представља санкциони механизам усмерен на очување основних вредности унутар Уније. Иако је процедура примене члана 7. УЕУ политички отежана, његова егзистенција указује на потребу да се нормативни оквир ЕУ у вези са владавином права и њеном

[76] Danijela Dudley, "European Union membership conditionality: the Copenhagen criteria and the quality of democracy", *op. cit.,* pp. 510–530.

[77] Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and The Committee of the regions, *Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans*, COM(2020) 57 final.

[78] Katarzyna Granat, "The parliamentary politics of the rule of law crisis in the EU", *op. cit.*, pp. 1010–1025.

заштитом не смањује формалним чланством, већ да укључује и могућност реакције на назадовање у оквиру ЕУ. У том смислу, реверзибилност у процесу проширења представља покушај да се сличан механизам имплементира још пре уласка у Унију, као превентивна мера против „ослабљене интеграције" и чланства држава које потенцијално могу угрозити основне вредности ЕУ. Такође, симетрија између приступног и постприступног периода у погледу владавине права у склопу механизма кондиционалности може се видети и код Уредбе о условљености (кондиционалности) владавине права, која је усвојена 2021. године, а која предвиђа финансијске санкције за земље које крше владавину права.[79] Улога владавине права у склопу нове методологије проширења додатно је ојачана укључивањем земаља кандидата у годишњи Извештај о владавини права (*Rule of law review cycle*), који представља механизам који је ЕУ увела 2019. године у оквиру Акционог плана за јачање владавине права за државе чланице. Од 2025. године овај циклус ревизије владавине права обухвата и четири државе кандидате за чланство: Србију, Црну Гору, Албанију и Северну Македонију, што представља важан корак ка институционалном изједначавању стандарда за чланице и кандидате. Наведена пракса јача транспарентност и праћење напретка у кључним областима, као што су независност правосуђа, борба против корупције и слободе медија. Принцип предвидивости, у том смислу, треба да послужи као основа за политичку процену напретка. Истовремено, ова пракса показује да ЕУ све доследније примењује механизам кондиционалности кроз повезивање унутрашњих и приступних инструмената контроле владавине права.[80]

5) ИЗВОРИ

Dudley, Danijela, "European Union membership conditionality: the Copenhagen criteria and the quality of democracy", *Southeast European and Black Sea Studies Journal*, Vol 20, 2020.

[79] Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget, OJ L 433I (2020).

[80] European Commission, Annual Rule of Law Cycle, Strategy and Policy – Rule of law, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle_en, август 2025.

Emmert, Frank, Petrović, Siniša, "The Past, Present, and Future of EU Enlargement", *Fordham International Law Journa*l, Vol. 37, Issue 5.

Emerson, Michael, Blockmans, Stephen, "A redynamised EU Enlargement Process, but hovering between Accession and the Alternatives", Stockholm Centre for Eastern European Studies – Guest Report, No. 1, 2025.

Grabbe, Heather, "European Union Conditionality and the 'Acquis Communautaire'", *International Political Science Review*, Vol 23, No 3, 2002.

Granat, Katarzyna, "The parliamentary politics of the rule of law crisis in the EU", *Journal of European Integration*, Vol 45, 2023.

Jovanović, Miroslav N., "Eastern Enlargement of the EU: a Topsy-Turvy Endgame or Permanent Disillusionment", *Journal of Economic Integration*, Vol 19, Issue 4, 2004.

Jovanović, Miodrag, Vujadinović, Dragica, Etinski, Rodoljub, "Democracy and Human Rights in the European Union", *Uvod u institucije i pravo EU*, Maribor/Beograd, 2009.

Jovanović, Miodrag, Himma, Kenneth Einar, *Interpretation, the Rule of Law*, Eleven, Utrecht, 2014.

Jano, Dorian, "EU Accession Criteria and Procedures: Up for the Challenge", *EuZ – Zeitschrift für Europarech,* Vol 4, 2024.

Кнежевић Бојовић, Ана и Ћорић, Весна, „Владавина права – начелни изазови и пресек стања у Србији на одабраним примерима из области правосуђа", у: *65 година од Римских уговора: Европска унија и перспективе европских интеграција Србије*. Институт за упоредно право Београд, 2022.

Lukić Radović, Maja, "The Interaction Between the Rule of Law, Fundamental Rights, and the Supremacy of EU Law", *Central European Journal of Comparative Law,* Volume 4 Issue 2, 2023.

Lukić Radović, Maja, "Crises and institutional transformation of the EU", *Epidemija. Pravo. Društvo – supported by the Faculty of Law, University of Belgrade*, 2021.

Lukić Radović, Maja, Vlajković Marija, "How firm are the bonds that tie the EU together? EU rule of law conditionality mechanism and the next generation EU recovery fund", *EU and comparative law issues and challenges series – ECLIC 5,* 2021.

Maraesceau, Marc, "EU Enlargement: Origins and Practice", Challenges of Expansion: Protection and Security, Cambridge University Press, 2023.

Матић, Дејан, *Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ, Владавина права и конституционализација ЕУ*, Књига XII, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу.

Moreiro González, Carlos J., "Implementing the Rule of Law in the European Union: How Long Trapped in Penelope's Spinning Wheel from Article 2 of the TEU?", Cambridge Yearbook of European Legal Studies , Vol 25, 2023.

Ognjanoska, Leposava, "Promoting the Rule of Law in the EU Enlargement Policy: A Twofold Challenge", C*roatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol 17, 2021;

Pech, Laurent, "The Rule of Law", *The Evolution of EU Law (3rd edn),* P. Craig and G. De Burca, Oxford University Press, 2021.

Пејовић, Александар Андрија, „Начело владавине права у Европској унији и њена политика проширења", Докторска дисертација, Правни факултет – Универзитет у Београду, 2020.

Tilev, Dragan, et al., "The European Union New Methodology and its long-term impact on accession negotiations", Institute for Democracy "Societas Civilis" – Skopje, 2021.

Vlajković, Marija, "Rule of Law – EU's Common Constitutional "Denominator" and a Crucial Membership Condition on the Changed and Evolutionary Role of the Rule of Law Value in the EU Context", *EU 2020 – Lessons from the Past and Solutions for the Future*, Volume 4, 2020.

Vlajković, Marija, Tasev, Jelisaveta, "The challenges of approximation of national law with the EU aquis in the Western Balkans in light of the new enlargement tendencies"*, Western Balkans in Light of the New Enlargement Tendencies', Series of Papers Vol.6 of the SEE|EU Cluster of Excellence*, 2021.

Вукадиновић, Јелена, „Споразум о стабилизацији и придруживању као посебан инструмент спољне политике ЕУ", Страни правни живот, бр. 4.

Ћеранић, Јелена, „Процес стабилизације и придруживања – глобални политички оквир за преговоре ЕУ са земљама Западног Балкана", *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом ЕУ. Институт за међународну политику и привреду, Институт за упоредно право*.

Ћеранић, Јелена, „Процес стабилизације и придруживања – глобални политички оквир за преговоре ЕУ са земљама Западног Балкана", *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом ЕУ. Институт за међународну политику и привреду, Институт за упоредно право*.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

На основу излагања у претходним поглављима, може се закључити да улога владавине права у обликовању нове методологије проширења представља један од најзначајнијих помака у еволуцији приступног процеса ЕУ. Искуства са назадовањем у области владавине права у појединим државама чланицама, нарочито кроз активирање члана 7. УЕУ и споре примене санкционих механизама, отворила су питање кредибилитета и одрживости европских вредности након приступања. То је у великој мери утицало на ревизију методологије проширења, у којој је владавина права премештена из позиције једног од критеријума у саму срж процеса, односно као стално мерен, праћен и условљаван елемент. Следећи ову генезу, нова методологија посматра владавину права као континуирани процес провере, што се може уочити код чињенице да се кластер који садржи поглавља из ове области отвара први и остаје отворен до краја преговора, што омогућава стално праћење и корекцију. Додатно, механизам кондиционалности (условљености), који је уведен Копенхашким критеријумима 1993. године, у новој методологији добија структуриранију и ригиднију форму. Реверзибилност напретка, као кључни нови инструмент, омогућава ЕУ да суспендује или врати уназад кораке у процесу приступања уколико дође до назадовања или стагнирања у напретку земаља кандидата у процесу проширења, што представља подударност са већ постојећим инструментима усмереним на владавину права унутар ЕУ, као што је члан 7. УЕУ или Уредбе о условљености (кондиционалности) владавине права. Дакле, Унија тежи ка примени ове вредности и унутар и ван својих граница кроз поменути механизам. Даљу институционалну конзистентност показује и укључивање четири земље кандидата у годишњи Извештај о владавини права (*Rule of law review cycle*) од 2025. године. Тај механизам, који се раније примењивао само на државе чланице, проширује праксу редовног надзора над владавином права и на земље кандидате, чиме се брише формална разлика у третману и уводи већа транспарентност у процену стварне посвећености реформама. Може се закључити да увођењем нове методологије проширења владавина права више не представља само услов за улазак одређене земље кандидата у ЕУ, већ и основ на којем се заснива цела логика чланства у ЕУ. Нова методологије представља уједно алат политичког и правног управљања, али и контроле ЕУ.

THE IMPACT OF THE RULE OF LAW IN THE EUROPEAN UNION ON THE NEW METHODOLOGY FOR EU ENLARGEMENT

Jovana DESPENIĆ*

Abstract: The rule of law in the European Union (EU) today represents one of the fundamental values on which, according to Article 2 of the Treaty on European Union, this supranational organisation is founded. At the same time, the rule of law is also a key criterion and instrument of the EU's foreign policy, which is particularly evident in its new methodology for the enlargement process. The analysis examines the evolution of the rule of law, traces the normative and institutional development of this concept across different phases of European integration, and provides an explanation of the mechanisms that the EU has developed to monitor, enhance, and protect the rule of law in its internal and external policy. The focus of the analysis is the EU enlargement process, with particular emphasis on the new enlargement methodology that introduces a more structural and dynamic approach to negotiations, highlighting the importance of the rule of law as a central pillar of this process. Through a comparative analysis of these two processes, the paper concludes that the rule of law is not only a prerequisite for membership but also a continuous monitoring mechanism applicable even after a country accedes to the EU. The EU enlargement process presents a multitude of challenges related to the implementation of the rule of law, which is particularly evident in the application of the revised EU enlargement methodology.

Keywords: rule of law, new methodology for EU enlargement, EU enlargement process, the rule of law mechanism, conditionality.

* Faculty of Law, Belgrade. E-mail: jovanadespenic17@gmail.com. ORCID iD: https://orcid.org/0009-0004-1568-4975.