



TRIDESET GODINA OD KOPENHAGENA – POLITIKA PROŠIRENJA EVROPSKE UNIJE 3.0

Nemanja Purić

Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka

REZIME

Politika proširenja Evropske unije nastala je početkom devedesetih godina XX veka kao odgovor na zahteve država Centralne i Istočne Evrope za pristupanje Uniji. Imajući u vidu nekoliko prethodnih talasa proširenja, cilj Unije bio je prvenstveno da institucionalizuje prethodna iskustva i na taj način stvori set standardizovanih pravila za proces pristupanja. Tokom godina Politika proširenja doživela je nekoliko promena i reformi koje su determinisane prethodnim iskustvima proširenja, institucionalnim i političkim izazovima u funkcionisanju same Unije, ali i političkim dešavanjima u regionima u kojima politika proširenja deluje. Posledično, ona se našla u stanju hiperinstitucionalizacije i kao takva predstavlja „pokretnu metu“ za države u procesu pristupanja. Praksa je pokazala da navedena dinamika institucionalizacije nije poboljšala performanse Politike proširenja. Naprotiv, novih proširenja nije bilo, a Unija je, determinisana rusko-ukrajinskim sukobom promenila ciljeve proširenja. Ona je sada usmerena na nove države koje do tog trenutka nisu gradile institucionalne veze sa perspektivom članstva, a u regionu Zapadnog Balkana postavljeni su novi prioriteti u pregovorima. Ove promene možemo okarakterisati kao esencijalne, te u skladu sa tim naglasiti da su trideset godina od promovisanja Kriterijuma iz Kopenhagena Unija i države članice prioritizovale političku dimenziju proširenja. Rad analizira glavne pravce razvoja politike proširenja sa posebnim osvrtom na pomeranje fokusa sa vladavine prava na usklađivanje sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom Unije kao i promenu institucionalnih veza sa državama Istočnog Partnerstva, uz osnovnu tezu da je nakon prioritizacije vladavine prava ovo druga esencijalna promena Politike proširenja.

KLJUČNE REČI: Politika proširenja EU, Istočno partnerstvo, vladavina prava, Zapadni Balkan.

Kontakt autora:

Nemanja Purić je istraživač saradnik na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu – odeljenje za međunarodne studije. Email: nemanja.puric@fpn.bg.ac.rs; <https://orcid.org/0009-0000-6783-864X>

UVOD

Početak rata u Ukrajini promijenila se celokupna bezbednosna arhitektura Evrope. Građen još od vremena hladnog rata, politički balans uticao je na odnose Rusije i Evropske unije u različitim sferama. Evropska unija, kao nadnacionalna međunarodna organizacija, tokom svog istorijskog razvoja pažljivo je gradila instrumente institucionalnih veza sa trećim državama. Dodatno, razvila je i jedinstvena pravila pristupanja u skladu sa svojom nadnacionalnom dimenzijom. Ta pravila su institucionalizovana i promovisana u politiku proširenja Evropske unije, jednu od najmlađih, ali i najuspešnijih politika. Glavna dimenzija politike proširenja je njen evolutivni karakter, odnosno sposobnost da se na osnovu prethodnih iskustava menja i prilagođava datim političkim okolnostima. Na taj način politika proširenja u stalnom je procesu institucionalizacije, što je čini „pokretnom metom“ za države u procesu pristupanja Uniji.

Rat u Ukrajini promenio je prioritete politike proširenja na dva nivoa. Prvo, tri države koje su bile deo Istočnog partnerstva, odnosno susedske politike Unije i koje, imajući u vidu takve institucionalne veze nisu imale perspektivu članstva u Uniji, sada su postale predmet interesovanja. U pitanju su Ukrajina, Moldavija i Gruzija. U tom smislu, politika proširenja dobila je novu geografsku dimenziju i volumen u pogledu broja država koje pregovaraju članstvo. Drugo, u skladu sa političkim promenama, promenili su se institucionalni prioriteti u procesu pristupanja, Zapadnog Balkana Uniji. Politika proširenja determinisana ratom u Ukrajini doživljava drugu fundamentalnu promenu dodavanjem novog prioriteta, odnosno zahteva za usklađivanjem sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom Unije.

Istraživanje je podeljeno u tri dela. Prvo, fokusiraćemo se na kratku rekapitulaciju politike proširenja i njenog razvoja, sa ciljem ukazivanja na njenu transformativnu prirodu, uz važnu tezu da su sve dosadašnje promene u skladu sa osnovnim ciljevima postavljenim promovisanjem Kriterijuma iz Kopenhagena i Madrida. Drugi deo istraživanja fokusiran je na institucionalne veze država Istočnog partnerstva i Unije i promene njihove evropske perspektive. U tom smislu posebno ćemo se osvrnuti na Ukrajinu i njen sporazum o pridruživanju. U trećem delu ćemo se fokusirati na Zapadni Balkan i nove zahteve za region u pogledu Zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Osnovna teza istraživanja jeste da nova prioritizacija znači politizaciju procesa pristupanja, kao i transformaciju politike proširenja u instrument spoljne politike.

POLITIKA PROŠIRENJA EVROPSKE UNIJE –
ISKUSTVA ZA BUDUĆNOST

Proširenje Evropske unije, odnosno horizontalna dimenzija procesa evropske integracije sastavni je deo njenog razvoja i istorije. Od samog nastanka tri Zajednice počele su rasprave o njihovom širenju i novim državama članicama, a ti procesi snažno su determinisali postojeće političke odnose, ali i konstituisanje institucionalnih pravila funkcionisanja. Počevši od 1973. godine i prvog proširenja, pa sve do 1995. godine i pristupanja Austrije, Finske i Švedske, proširenja su imala značajan uticaj na vertikalnu integraciju i razvoj različitih politika Zajednice, odnosno Unije, ali o njima ne možemo govoriti kao delu konzistentne politike koja ima svoja insitucionalna pravila. O pregovorima 9 država koje su u tri talasa pristupile možemo govoriti samo kao diplomatskim.

Pad Berlinskog zida i fundamentalne promene u političkoj i bezbednoj arhitekturi Evrope pružili su mogućnost državama Centralne i Istočne Evrope da se u potpunosti transformišu, a jedna od ključnih komponenti bila je upravo zahtev za „povratkom u Evropu“, odnosno članstvu u Evropskoj uniji. Podstaknuta tim zahtevima i objektivno daleko komplikovanim zadatkom novih pregovora o članstvu, Evropska unija kreirala je svoju najmlađu politiku – politiku proširenja. U svrhu našeg istraživanja već na samom početku važno je naglasiti da politika proširenja nije nastala kao grupa ad hoc pravila, koja su nastala u trenutku konstituisanja, već da su prva pravila nastala kao proizvod iskustava prethodnih proširenja uz determinantu političkih i ekonomskih osobenosti država Centralne i Istočne Evrope. U tu svrhu kreirani su Kriterijumi iz Kopenhagena koji su podeljeni na politički, ekonomski i pravni, uz četvrti, neformalni, koji nazivamo „apsorpcioni kapacitet“ (Mišćević 2009, 147). Politički kriterijum podrazumeva državu koja ima izgrađene institucije koje garantuju demokratske procese, kao i kapacitete koji garantuju vladavinu prava, osnovna prava kao i prava manjina; ekonomski kriterijum podrazumeva tržišnu ekonomiju spremnu da odgovori na sve zadatke ekonomske integracije koje podrazumeva članstvo u Uniji, dok pravni kriterijum znači da je država koja pristupa Uniji spremna da preuzme obaveze iz članstva, odnosno da usvoji i implementira evropsku pravnu baštinu, odnosno evropski *acquis* (Accession criteria, 1993). Poslednje pomenuti apsorpcioni kapacitet predstavlja neformalni uslov koji se može pročitati iz političke izjave, a koji podrazumeva sposobnost Unije da odgovori na buduća proširenja. Rečju, ukoliko Unija i države članice nisu u mogućnosti da odgovore na zahteve proširenja, samog proširenja neće biti. Ovaj uslov je vrlo važan u našoj liniji argumentacije, a o tome ćemo više govoriti u nastavku istraživanja.

Nedugo nakon donošenja Kriterijuma iz Kopenhagena, na osnovu iskustva u početnoj interakciji sa državama koje su težile članstvu, Unija je

promovisala Kriterijum iz Madrida, a koji je u potpunosti konzistentan ideji institucionalnog dizajna Kriterijuma iz Kopenhagena. U pitanju je *administrativni kriterijum*, koji naglašava nužnost postojanja administrativnog kapaciteta države u procesu pristupanja da na adekvatan način odgovori na zadatke prethodno navedenih kriterijuma (Madrid EC 1995).

Prema političkom i ekonomskom opsegu prethodno navedenih kriterijuma, ali i istorijskom kontekstu stanja država Centralne i Istočne Evrope nakon pada Berlinskog zida nameće se zaključak da, za razliku od tipičnih međunarodnih organizacija u kojima su pravila pristupanja u najvećem broju slučajeva vezana za oblast delovanja organizacije u najužem smislu, politika proširenja Evropske unije postaje instrument koji Uniji daje mogućnost da deluje transformativno na države pojedinačno, kao i na različite regione u kojima deluje (Kovačević 2016, 85). Iako je u pitanju samo početak konstitucionalizacije jedne od najuspešnijih politika Unije, već u ovom trenutku razvoja možemo primetiti da prikazana pravila predstavljaju kvalitativni skok u odnosu na prethodne uslove. Osnivački ugovori Zajednice/Unije, kao jedini uslov koji se nije menjao navode član 49. Ugovora iz Lisabona, prema kojem evropska država koja poštuje evropske vrednosti može postati članica Unije (TEU, art. 49). Iako se čine kao jednostavni uslovi, potreban je dodatni komentar. Prvo, iako jednostavniji za analizu, geografski kriterijum nije bio neupitan tokom istorije proširenja. To se naravno u najvećoj meri odnosi na Tursku, koja se nalazi u procesu pristupanja, a koja je tokom poslednje decenije XX veka i početkom XXI veka bezuspešno pokušavala da postane kandidat za članstvo. Pored pitanja vrednosti, oponenti njenom članstvu u Uniji često su naglašavali da je u pitanju država koja svojim najvećim delom ne pripada Evropi (Redmond 2007, 306). S druge strane, Kipar se, iako u geografskom smislu pripada Aziji, nije suočavao sa istim kritikama kao Turska. U savremenom trenutku to se naravno najviše odnosi na Gruziju, o čemu ćemo diskutovati u nastavku.

Drugi kriterijum, pitanje poštovanja evropskih vrednosti, dvostuko je problematično. U tom smislu, član 49. Ugovora iz Lisabona upućuje na član 2. u kom su navedene vrednosti Unije. Međutim, vrednosti koje su navedene nisu precizno definisane i kao takve podložne su tumačenju (Kochenov 2017, 11). S druge strane, proširenje na 28, odnosno 27 država članica dovelo je Uniju u političku konstelaciju u kojoj ne razumeju sve države članice pitanje osnovnih evropskih vrednosti na isti način. Konačno, ni institucije Unije koje imaju nadnacionalnu dimenziju poput Parlamenta i Komisije, ne postavljaju prioritete na isti način kao međuvladini organi poput Saveta ministara, što smo mogli videti na primeru pregovora sa državama Centralne i Istočne Evrope ili još ranije na primeru Grčke. Ipak, iako nedovoljno precizan, član 49. činio je institucionalnu osnovu za razvoj

Kriterijuma iz Kopenhagena i Madrida. Ti kriterijumi čine osnovu za dalji razvoj metodologije pristupanja, koja je imala svoje instrumente institucionalne podrške reformama, ali takođe i finansijske prirode, kao i političke podsticaje za uspeh svih država procesu pristupanja.

Međutim, iskustva Velikog proširenja 2004. godine pokazala su nekoliko problema sa institucionalnim dizajnom politike proširenja. Ta iskustva su uglavnom postpristupna. Prvi problem se odnosi na sistem uslovljavanja i promociju vladavine prava u državama koje pregovaraju članstvo. Očekivano, ove države su se suočavale sa ozbiljnim nedostacima u oblasti vladavine prava, a zadatak Komisije bio je da usmerava, proces reformi. Međutim, problema je bilo nekoliko. Prvo, Evropska unija, odnosno njene institucije u datom trenutku nisu imale efikasne instrumente nadzora. Oslonac je u najvećoj meri bio na izveštajima drugih međunarodnih organizacija, poput Ujedinjenih nacija, Saveta Evrope ili Organizacije za bezbednost i saradnju u Evropi (De Ridder 2011, 600). Problematična je činjenica da vladavina prava nije u jednakom fokusu svih navedenih organizacija, te da u tom smislu ocena ne može biti konzistentna. Zahtevi postavljeni prema državama članicama pokazali su svoju deklarativnu prirodu, odnosno zahtevan je samo minimum ispunjenja standarda. U praksi su se pojavile dve vrste problema. Prvi se tiče Bugarske i Rumunije. Ove dve države inicijalno su bile deo pregovora sa državama koje su pristupile 2004. godine. Međutim, kako nisu uspele da ispune zadate kriterijume u oblasti vladavine prava, njihovo pristupanje je odloženo, uz obećanje da će pristupiti 2007. godine. Obećanje je institucionalizovano Mapom puta (Commission Communication 2002). Jasna perspektiva članstva 2007. godine, koju su Bugarska i Rumunija protumačile gotovo kao garanciju, rezultirali su zakasnelim pristupanjem tokom kojeg ove dve države nisu načinile posebno velike napore u reformama. U tom smislu novo iskustvo Unije jeste rizik obećanja u kojima su jasno navedeni vremenski okviri. Rezultat je izostanak jasne komunikacije oko datuma pristupanja sa državama Zapadnog Balkana (Purić, Lazarević 2021).

Drugi institucionalni problem politike proširenja, odnosno funkcionisanja same Unije, jeste nemogućnost adekvatne kontrole u postpristupnom periodu, što možemo videti na primeru Mađarske i Poljske. Ove dve države se suočavaju sa ozbiljnim problemima u oblasti vladavine prava, a praksa je pokazala ozbiljne nedostatke u kontrolnim mehanizmima Unije. Naravno, Ugovor iz Lisabona nudi instrumente suspenzije glasačkih prava (TEU, art. 7), međutim, uz vrlo ozbiljan instintucionalna (način donošenja odluka) i politička ograničenja (politička konstelacija država članica). Stoga, nemogućnost adekvatne kontrole država članica u praksi prebacila je odgovornost na politiku proširenja da se reformiše u pogledu efikasnih instrumenata kontrole. Rečju, fokus je pomeren sa deklarativne promo-

cije vladavine prava na kreiranje instrumenata sveobuhvatne i trajne transformacije država u procesu pristupanja.

Politika proširenja, determinisana prethodno navedenim iskustvima Unije, doživela je svoju prvu suštinsku promenu. Ona se ogleda u prioritizaciji, a možemo reći i esencijalizaciji vladavine prava u procesu pristupanja. Promovisanje reformisanog okvira za pregovaranje počelo je predstavljanjem „novog pristupa u pregovorima o članstvu“ (New Approach to the EU Negotiations). Pristup je imao dve bitne dimenzije. U tehničkom smislu, uvođenje merila za otvaranje i zatvaranje poglavlja znači uvođenje novog mehanizma koji treba da pruži bolju dinamiku otvaranja i zatvaranja pregovaračkih poglavlja. To znači da država koja pregovara treba da ispuní odgovarajuće uslove da bi otvorila novo pregovaračko poglavlje, ali i da bi ga privremeno zatvorila (Enlargement Strategy, 2012). Osnovna ideja je da proces dobije jaču dimenziju predvidivosti i preciznosti, što se od države očekuje (Mišćević, Mrak 2017, 192). S druge strane, za naše istraživače daleko bitnija dimenzija jeste prethodno pomenuta prioritizacija vladavine prava. Sada, nakon reforme, celokupan tok pregovora zavisi od napretka u poglavljima 23 i 24 koja se odnose na vladavinu prava. Ona se prva otvaraju, poslednja zatvaraju, a pregovori mogu biti zaustavljeni zbog neispunjavanja obaveza u toj oblasti (imbalance clause).

Iako se reforma čini kao svrsishodna, problem prioritizacije vladavine prava u procesu pristupanja ima svoje nedostatke. Prethodno smo pomenuli pitanje vladavine prava u Evropskoj uniji i legalistički tretman u osnivačkim ugovorima. Takav, nedovoljno precizan pojam i njegova prioritizacija dovodi do stanja koje autori nazivaju *dilema i dvostruka dilema vladavine prava* (Mišćević 2018). Rečju, države članice podeljene prema dimenziji nova vs. stara Evropa nemaju konsenzus oko istovetnog razumevanja pojma vladavina prava (dilema). S druge strane, države u procesu pristupanja takođe nisu sigurne šta precizno znači termin vladavina prava, kao ni kako taj (nedovoljno poznat) koncept primeniti u praksi (dvostruka dilema). Posledično, proces je doveden u stanje u kojem države nemaju odgovarajuće kapacitete da adekvatno odgovore na nove izazove. Takođe, produblivanjem argumentacije možemo uvesti i termin *trostruka dilema*, koji se odnosi na nemogućnost država članica da adekvatno ocene napredak u datoj oblasti (Purić, Lazarević 2021).

Praksa je pokazala da ova fundamentalna promena nije dala odgovarajuće rezultate, pre svega na primerima Crne Gore i Republike Srbije koje, uprkos dugom procesu pregovora, nisu postigle očeivani napredak. Dodatno determinisana dugogodišnjim problemom početka pregovora za Severnu Makedoniju i Albaniju, politika proširenja doživela je još jednu, ali ipak ne fundamentalnu promenu, kada je predstavljena *nova metodologija pregovora*. Ona je u ceo proces unela snažnu političku dimenziju,

kao i novu tehničku dinamiku (Petrović, Tzifakis 2021). Ipak, nova metodologija nije u fokusu ovog istraživanja pre svega jer u praksi nije unela očekivanu dinamiku. Dodatno, institucionalno nije uticala na promenu osnovnih prioriteta politike proširenja ili promociju starih. Stoga, dodatna analiza u kontekstu našeg istraživanja čini se suvišnom.

Može se zaključiti da je pre rata u Ukrajini, a zaključno sa relativno lošim rezultatima primene nove metodologije, politika proširenja došla u stanje poznato kao *zamor od proširenja* (Radić Milosavljević, Domaradzki 2022). U pitanju je stanje Unije, prvi put identifikovano neposredno nakon proširenja 2004. godine, prema kojem su dovedeni u pitanje kapaciteti Unije da u okviru postojećeg institucionalnog dizajna i političkih i ekonomskih izazova prihvati nove države članice. Preciznije, u praksi je identifikovano stanje Unije predviđeno Kriterijumima iz Kopenhagena, u kojima je naglašeno da novih proširenja neće biti ukoliko države članice i institucije Unije nisu spremni, za nova proširenja. Dodatno, neki autori razlikuju *zamor od proširenja*, koji se odnosi na administrativne izazove za apsorpciju novih članica od *otpora od proširenja*, koji se odnosi na politički i ekonomski interes država članica za daljim proširenjima, odnosno na nedostatak istih (Spyros 2020). Nezavisno od razrade koncepta, pitanje spremnosti za članstvo se ne odnosi samo na države kandidate, već i na samu Uniju, naročito kada su u pitanju talasi proširenja.

Analiza stanja u državama Zapadnog Balkana ukazala je da zamor od proširenja nužno vodi do zamora od pristupanja, odnosno usporenost reformi u državama u procesu pristupanja koji je posledica zamrznute dinamike. Države kandidati, ukoliko su pregovori usporeni, gube podsticaj za reformama, a posledično to u velikoj meri umanjuje transformativnu moć Unije koja je instrumentalizovana kroz proces proširenja (Radić Milosavljević 2019, 7).

U institucionalnom smislu, možemo identifikovati nekoliko promena koje su nastale kao proizvod prethodnih iskustava, što politiku proširenja Evropske unije, odnosno proces pristupanja čini „pokretnom metom“ za države koje pregovaraju članstvo. Ipak, veoma je važno da naglasimo da se uslovi nisu promenili, oni su ostali konzistentni u skladu sa početnom pozicijom, ali su postali detaljniji. Takođe, došlo je do diferencijacije uslova u kojima su neki (vladavina prava) postali prioriteta, ali oni u svakom slučaju nisu novi. Nova promena prioriteta nastupila je ratom u Ukrajini, a pre nego što se osvrnemo na ovaj seminalni događaj za politiku proširenja, potrebno je da pojasnimo mesto i ulogu regiona Istočne Evrope u različitim politikama Evropske unije.

ISTOČNO PARTNERSTVO –
NOVE OKOLNOSTI, NOVE PERSPEKTIVE

Pored politike proširenja, za koju smo rekli da ima svoje ograničene domete u smislu broja država koje mogu biti članice, Unija je gotovo od samog početka svog razvoja promovisala *pridruživanje* kao instrument saradnje sa trećim državama. Prirodno, imajući u vidu istorijski trenutak prvi sporazumi o pridruživanju bili su usmereni prema državama Afrike, Kariba i Pacifika. Nešto kasnije instrument pridruživanja, odnosno kreiranja najbližih institucionalnih veza koje ne podrazumevaju članstvo, rado je korišćen u odnosima sa državama susedstva. Takav koncept prvi put je predstavljen u regionu Mediterana. Veliko proširenje 2004. godine pomerilo je granicu Evropske unije daleko prema Istoku pa je u regionu prethodne Sporazume o partnerstvu i saradnji¹ Unija inovirala i predstavila u formi Istočnog partnerstva. Koncept Istočnog partnerstva podrazumeva „nove ugovore o pridruživanju koji će uključivati produbljene i sveobuhvatne sporazume o slobodnoj trgovini sa onim zemljama koje žele da uđu u dublji angažman i postepenu integraciju u ekonomiju Evropske unije. Nove zone slobodne trgovine podrazumevaju ne samo liberalizaciju trgovine i investicija, već i regulatorno usklađivanje sa pravom i standardima Evropske unije. Pored toga, Istočno partnerstvo treba da omogući postepenu viznu liberalizaciju, uz prateće mere za borbu protiv nelegalne imigracije. Cilj partnerstva je da unapređuje demokratiju i dobro upravljanje, jača energetska bezbednost, podrži ekonomski i društveni razvoj i pojača stabilnost“ (Kovačević 2016, 104–105).

U pitanju su sporazumi koji u kvalitativnom smislu predstavljaju institucionalnu bližu vezu od standardnih sporazuma o pridruživanju. Oni, kao što smo rekli, obuhvataju i oblast vladavine prava, bliske saradnje u velikom broju oblasti, ali je ipak važno napraviti distinkciju u odnosu na druge sporazume. Sporazumi o pridruživanju koje potpisuje Evropska unija grubo se mogu podeliti na sporazume o pridruživanju sa i bez perspektive članstva. Iako u kvalitativno, smislu ovi sporazumi obuhvataju slične oblasti saradnje, oni, za razliku od Evropa sporazuma koje su potpisivale države Centralne i Istočne Evrope ili Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju za države Zapadnog Balkana, nisu sporazumi sa perspektivom članstva. Preciznije, dinamika politike proširenja je osmišljena kao dvostepeni proces koji podrazumeva pridruživanje pre pregovora o pristupanju, gde se pridruživanje percipira kao instrument „pripreme“ za pregovore o članstvu. Sporazumi potpisani u okviru Istočnog partnerstva nisu deo dvostepenog procesa, te ove države nakon potpisivanja nisu podno-

1 Sporazumi potpisani sa Rusijom, Jermenijom, Azerbejdžanom, Gruzijom, Kazahstanom, Kirgistanom, Moldavijom, Ukrajinom, Uzbekistanom i Tadžikistanom.

sile zahtev za članstvo u Uniji, već su svoju institucionalnu saradnju ograničavale na pravni okvir stvoren zajedničkim organima pridruživanja sa Unijom. Štaviše, Gruzija, koja je tokom druge decenije XXI veka kontinuirano pokazivala interesovanje za pregovorima o članstvu dobila je odgovor da u okviru svojih institucionalnih veza sa Unijom nema tu mogućnost.

Inicijalni problem Istočnog partnerstva, odnosno preciznije problem politike susedstva koja obuhvata i Istočno Partnerstvo i region Mediterana jeste upravo uslovljavanje koje je preuzeto uz politike proširenja. Autori naglašavaju problem mehaničkog pozajmljivanja iz iskustva proširenja što stvara „senku proširenja“ odnosno primenu instrumenata proširenja u novom političkom kontekstu, uz malo dokaza o njihovoj adekvatnosti (Kochenov 2008, 107). Problem ovakvog pristupa leži u istom previdu koji smo prethodno naveli u vezi politike proširenja, odnosno problemu zamora od pristupanja. Politika uslovljavanja može biti efikasna jedino ukoliko postoje kredibilna obećanja, odnosno adekvatne nagrade. U slučaju Istočnog partnerstva ne postoji perspektiva članstva, a samim tim ni kredibilitet nagrade. Pridruživanje kao institut, uz dodatno uslovljavanje u odnosu na druge slične institucionalne aranžmane, čini da države potpisnice dodatni angažman vide kao neprivačlan. Stoga, institucionalni dizajn Istočnog partnerstva uticao je da u prvoj deceniji nova forma pridruživanja ima relativno skromne rezultate.

U okviru Istočnog partnerstva, slučaj Ukrajine posebno je zanimljiv, čak i van konteksta rata. Odnosi Ukrajine i Evropske unije su 2010. godine pogoršani dolaskom na vlast predsednika Viktora Janukoviča, političara proruskog orijentacije. Pored političkih stavova, odnosi su ugroženi i hapšenjem bivše premijerke Julije Timošenko. Problem je predstavljao Sporazum o pridruživanju koji je Ukrajina pregovarala sa Evropskom unijom nezavisno od okvira Istočnog partnerstva. Pregovaranje sporazuma je bio inicijalni podsticaj za proteste širom Ukrajine 2014. godine, a sam sporazum je ugrožen prethodno pomenutim političkim problemima. Stoga, Savet je uslovio prethodno pregovaran Sporazum ispunjavanjem političkih uslova koji su stavljeni u domen vladavine prava i slobodnih izbora (CFA, doc. 3209). Dakle, u pitanju je instrument uslovljavanja preuzet iz politike proširenja, dok sporazum o pridruživanju i dalje ne daje perspektivu članstva.

Autori naglašavaju da Sporazum o pridruživanju sa Ukrajinom karakterišu tri dimenzije: *sveobuhvatnost*, *složenost* i *uslovljavajući karakter* (Van der Loo, Van Elsuwege, Petrov 2014, 10). Možemo ga tretirati kao sveobuhvatan iz nekoliko razloga. Prvo, on, pored ekonomskih aspekata u delovima II i III, obuhvata oblasti političkog dijaloga i reformi, političkog pridruživanja, saradnje i konvergencije u području spoljne i bezbednosne politike kao i oblast pravde, slobode i sigurnosti (EU Ukraine ASA, 2014).

Iako nije u skladu sa našom linijom argumentacije, u literaturi se zbog svih prethodno navedenih oblasti saradnje ovaj Sporazum karakteriše kao *integracioni* (Van der Loo, Van Elsuwege, Petrov 2014, 10). Ipak, integraciju ne možemo pominjati u kontekstu članstva, već radije možemo govoriti o novoj vrsti sporazuma koji je poslužio kao model za buduće slične sporazume, o čemu ćemo više govoriti u nastavku.

Sporazum o pridruživanju Ukrajine, za razliku od drugih sporazuma, uključuje i produbljene i sveobuhvatne sporazume o slobodnoj trgovini (Deep and comprehensive free trade agreements – DCFTA), pa je u tom trenutku ocenjen kao najnapredniji sporazum te vrste koji je Unija ikada potpisala (EU/CO 48/13). U institucionalnom smislu je poslužio kao model za kreiranje Sporazuma o trgovini i saradnji sa Ujedinjenim Kraljevstvom u post-Brexit odnosima sa Evropskom unijom. U oceni institucionalnog dizajna tog, novog tipa sporazuma sa državom koja je istupila, model Sporazuma sa Ukrajinom se u literaturi uzima kao referentna tačka za Sporazum o trgovini i saradnji sa Ujedinjenim Kraljevstvom (Larik, 2021). Dakle, sporazum se van konteksta rata u Ukrajini mogao tretirati kao posebna vrsta sporazuma o pridruživanju koji ne nudi perspektivu članstva, ali uz produbljene i sveobuhvatne trgovinske i političke veze. Stoga, *složenost* zaista jeste jedna od najvažnijih karakteristika ovog sporazuma.

Uslovljavajući karakter sporazuma prethodno je pomenut u kontekstu uslovljavanja u oblasti vladavine prava i kao takav nije drugačiji u odnosu na Sporazume o stabilizaciji i pridruživanju koji su potpisani sa državama i entitetima na Zapadnom Balkanu. Međutim, u slučaju Zapadnog Balkana u pitanju je kontekst pridruživanja kao faze koja prethodi članstvu, što ovde nije slučaj. Drugi politički i geografski kontekst Sporazuma o pridruživanju sa Ukrajinom doveo je do duboke politizacije procesa pridruživanja, kao i društvenih podela prema ovom pitanju. U tom smislu, instrument političke kontrole u drugom okruženju nije se pokazao dovoljno efikasnim.

Perspektive odnosa sa Unijom u okviru Istočnog partnerstva promene su se 24. februara 2022. godine kada je Rusija napala Ukrajinu. Neposredno nakon napada, Ukrajina je podnela zahtev za članstvo u Uniji, a odmah zatim su to učinile i Moldavija i Gruzija (EU/CO, 24/22). Podsetimo, obe države imaju teritorijalne nesuglasice sa Rusijom. Dodatno, važno je naglasiti da Gruzija, koja teritorijalne nesuglasice sa Rusijom ima duže vreme, u prethodnoj deceniji kontinuirano pokušava da definiše svoju evropsku perspektivu, odnosno pokazuje zainteresovanost za članstvo u Uniji. Odgovor Unije, odnosno država članica, uvek je usmeravao na član 2. Ugovora iz Lisabona, koji naglašava da članica Unije može biti samo evropska država koja poštuje evropske vrednosti. Takav tretman Gruzije i njene ambicije za evropskom perspektivom jasno stavlja do znanja da države Istočnog partnerstva ni u praksi nisu imale evropsku perspektivu.

POLITIČKA DIMENZIJA PROŠIRENJA – NOVA PROMOCIJA

Postavlja se pitanje na koji način se viđenje uloge politike proširenja i njenih instrumenata od strane Unije i država članica promenio nakon početka rata u Ukrajini? Pre analize, važno je naglasiti da su prethodna iskustva proširenja pokazala da različiti akteri unutar Unije imaju različite interese i stavove prema proširenju, te da su proširenja u zavisnosti od istorijskog trenutka i geografskog položaja imala različite pokrovitelje unutar Unije. U tom smislu razlikujemo interes različitih država i njihovih političkih i ekonomskih veza sa državama u procesu pristupanja, kao i interes različitih organa Evropske unije koji se razlikuju po dimenziji nadnacionalni/međudržavni. S obzirom na to da pristupanje država Zapadnog Balkana traje više od dvadeset godina, te da je sam proces u smislu dinamike imao nekoliko faza, ovu pojavu jasno možemo videti u praksi. Neke od država koje imaju bliske veze sa regionom, poput Austrije i Mađarske snažno podržavaju članstvo, dok države koje vladavinu prava stavljaju visoko na listu prioriteta, poput Švedske ili Holandije, sam proces povremeno usporavaju. Takođe, u praksi možemo videti i međuinstitucionalnu borbu za politički uticaj na proširenje. U tom smislu, Evropski parlament je tokom procesa integracije svoju relativno minornu institucionalnu ulogu u procesu proširenja pokušao da nadomesti političkim uticajem naročito u kritici proširenja u domenu vladavine prava.

U slučaju tri nove države, a posebno Ukrajine, države članice su, za razliku od Zapadnog Balkana, gotovo odmah prihvatile ideju kandidatskog statusa (Sapir 2022, 213). Države članice su pokazale jedinstvo, što u poslednjih deset godina, odnosno od trenutka pristupanja Republike Hrvatske nije bio slučaj u okviru politike proširenja. Takođe, Evropski parlament je u rezoluciji naglasio da „Unija mora biti pouzdan partner i kredibilan geopolitički akter, kao i da proširenje treba biti investicija u snažnu, stabilnu i ujedinjenu Evropu, kao i da utiče transformativno na države koje su na evropskom putu“ (European Parliament 2022). Dakle, možemo videti stavljanje političke, odnosno geopolitičke dimenzije proširenja u istu ravan sa njenom transformativnom ulogom. U teorijskim raspravama o politici proširenja transformativna dimenzija je uvek naglašavana kao njena glavna karakteristika, ali i kao *differentia specifica* u odnosu na pravila pristupanja u tipičnim međunarodnim organizacijama. Sada, pod uticajem geopolitičkih dešavanja i pretnji po bezbednosnu arhitekturu Evrope, ove dve dimenzije se podjednako prioritizuju. Dalje, u rezoluciji se takođe naglašava „da izostanak proširenja u prošlosti ima veliki uticaj na bezbednost i stabilnost“ (European Parliament 2022). To se naravno odnosi na Zapadni Balkan, koji je takođe prepoznat u trenutnom bezbednosnom kompleksu.

Iako u kontekstu rata pozitivna, važno je da sa drugog aspekta analiziramo ovu odluku. Evropska unija, kao što smo naglasili, pati od nedo-

statka apsorpcionog kapaciteta, odnosno nalazi se u stanju zamora od proširenja. U tom duhu, države Zapadnog Balkana imaju problem da u pregovorima pruže podsticaj za promenu takvog stanja. Istina je da nove države kandidati daju na volumenu proširenju, ali je pitanje kapaciteta adekvatne transformacije u procesu pristupanja vrlo aktuelno. Dodatno, ova politizacija politike proširenja vodi pitanju njene instrumentalizacije. Preciznije, postavlja se pitanje da li je sada politika proširenja dobila novi prioritet ili je postala instrument Zajedničke i bezbednosne politike u cilju delovanja prema Rusiji. U tom smislu, postoji pretnja za gubljenjem njene autonomije, a mišljenja o toj opasnosti su u velikoj meri podeljena u naučnoj literaturi. Istina, autori koji reakciju smatraju adekvatnom Politici proširenja nisu nikada davali autonomiju, nezavisno od rata u Ukrajini (Anghel, Džankić 2023, 491).

Prva materijalizacija geopolitičkog zaokreta desila se već u junu 2022. godine, kada je Komisija dala pozitivno mišljenje na osnovu kojeg je Evropski savet dodelio kandidatski status za Ukrajinu i Moldaviju (EURO 24/22). S druge strane, Gruzija je prvo dobila status potencijalnog kandidata, a tek u decembru 2023. godine je dobila status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji (DG NEAR 2023). Međutim, društveni rasep prema pitanju evropskih integracija Gruzije, kao i spora reakcija Unije na političke promene u regionu, uticali su na stanje koje autori nazivaju deevropeizacija, odnosno na progresivni otklon Vlade od normativnog i političkog uticaja Unije (Tsulandze, Abzianidze, 2024, 299). Socijalni rasep prema podršci članstvu je kulminirao u novembru 2024. godine kada je Vlada Gruzije zamrzla pregovore za članstvo u Uniji do 2028, što je rezultiralo protestima širom zemlje.

Jedna od najznačajnijih promena u odnosu na države Zapadnog Balkana jeste napuštanje osnovnih principa koji su promovisani Procesom stabilizacije i pridruživanja. Države Zapadnog Balkana predstavljaju postkonfliktna društva, te je u svrhu njihove potpune transformacije „Evropska komisija maja 1999. godine predložila novi, inovirani model odnosa sa državama koje pripadaju novoformiranom regionu koji dobija naziv Zapadni Balkan pod nazivom Proces stabilizacije i pridruživanja“ (Mišćević 2009, 151). Za razliku od slučaja Grčke, kada su države članice, uprkos mišljenju Komisije da Grčka nije spremna za pregovore o članstvu nakon pada vojne diktature, odlučile da sprovedu njenu *stabilizaciju kroz članstvo*, u slučaju Zapadnog Balkana proces pridruživanja služi kao katalizator stabilizacije koja *pret-hodi pristupanju*.

Primer Gruzije i brza promena institucionalnih veza sa državama Istočnog partnerstva dokazuju da pristup Unije prema ovom regionu kreira očekivanja kandidata, dok politika proširenja nije u mogućnosti da odgovori na političke odnose. Čini se da se sada pitanje stabilizacije još uvek

konfliktnog regiona Istočne Evrope i regiona Kavkaza zanemaruje, što predstavlja još jedan dokaz instrumentalizacije politike proširenja u cilju spoljnopolitičkog delovanja Unije.

ZAPADNI BALKAN – PRIORITET ILI PRIORITETI?

Pre nego što ukažemo na posledice rata u Ukrajini na Zapadnom Balkanu u kontekstu pristupanja Uniji potrebno je da uradimo kratak pregled stanja proširenja pre rata. Posledica zamora od proširenja i nekoliko kriza sa kojima se Unija suočila bila je da su od šest država i entiteta svega dve bile aktivne u procesu pristupanja. Crna Gora i Srbija pregovaraju članstvo već gotovo deceniju. U tom procesu su prve države koje su se suočile sa prioritizacijom vladavine prava u procesu pristupanja, što je značajno determinisalo samu dinamiku pregovora. Albanija i Severna Makedonija imaju status kandidata od 2013, odnosno 2005. godine, ali sve do početka rata u Ukrajini države članice nisu uspele da postignu saglasnost o početku pregovora. Važno je naglasiti da Severna Makedonija dugo nije uspevala da postigne sporazum sa Grčkom oko imena države, što je blokiralo početak pregovora o pristupanju Uniji, kao i pozivnicu za članstvo u NATO, dok Albanija nije uspela da ispuni relativno stroge kriterijume u oblasti vladavine prava, naročito imajući u vidu da je u pitanju početak pregovora o članstvu, odnosno relativno nizak stadijum pregovora. U tom smislu, primećujemo da je „pokretna meta“ vladavine prava bila pomerena više nego ikada pre. Dodatno, sve četiri države su se suočile sa zahtevom za promenom metodologije 2020. godine, što je za cilj imalo prevazilaženje stanja gotovo zamrznutog proširenja. Očekivana dinamika nije postignuta, a Severna Makedonija i Albanija nisu počele pregovore. Na kraju, Bosna i Hercegovina, determinisana sopstvenim političkim sistemom, nije uspela da dobije status kandidata, već je jedina imala status „potencijalnog kandidata“, dok je Kosovo, čiju nezavisnost ne priznaje pet država članica Unije, imalo status „entiteta sa nejasnom perspektivom članstva“. Iako u tom statusu, imali su potpisan Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju karakterističnog institucionalnog dizajna. Naime, u pitanju je čist Sporazum, odnosno sporazum potpisan između Kosova i Evropske unije, dok su svi ostali sporazumi mešovite prirode, odnosno potpisani od strane Unije i država članica pojedinačno.

Najvažnija promena prema državama Zapadnog Balkana jeste prioritizacija usklađivanja sa odlukama donetim u okviru Zajedničke spoljne i bezbednosne politike Unije. Prethodno se taj zahtev artikulisao kroz pregovaračko poglavlje 31, u okviru kojeg se od države u procesu pristupanja tražilo potpuno usklađivanje sa odlukama Evropske unije do trenutka pristupanja. Pod uticajem rata u Ukrajini taj zahtev je promovisan kao prioritetan, što znači da se od država u procesu pristupanja zahteva trenutno

usklađivanje. Dodatno, poglavlje 31 dobilo je isti status kao poglavlja 23 i 24, odnosno naglašeno je da celokupan tok pregovora zavisi od usklađivanja sa odlukama donetim u okviru Zajedničke spoljne i bezbednosne politike Unije. Važno je da naglasimo da nije u pitanju postavljanje novog (jednog) prioriteta, već je u pitanju stavljanje političkog prioriteta u istu ravan sa dosadašnjim prioritetom vladavine prava.

Možemo primetiti da je ova, dvostruka prioritizacija problematična iz dva razloga. Prvo, ona unosi nesigurnost u sam proces pristupanja. Kriterijumi za napredak sada postaju nejasni, što povećava ucenjivački potencijal Unije prema državama kandidatima. Drugo, postavlja se pitanje da li je moguće da dva prioriteta koegzistiraju ravnopravno bez kvalitativnog uticaja jednog na drugi? Rečju, da li politizacija proširenja može negativno uticati na kompleksan sistem ocene vladavine prava koji počiva na sistemu nagrada i kazni? Svakako, potrebna je vremenska distanca za adekvatnu ocenu performansi kriterijuma koji se odnosi na vladavinu prava u novim okolnostima.

Ranije smo pomenuli ambiciju Evropskog parlamenta da aktivno učestvuje i politički usmerava proces proširenja. U tom duhu Parlament je uputio drugim organima Unije dokument koji sadrži analizu stanja u državama kandidatima. Analiza se pre svega odnosi na Republiku Srbiju i zabrinutost u pogledu bliskih političkih veza sa Rusijom, za koje poslanici veruju da „mogu determinisati buduće odnose Evropske unije i Republike Srbije“ (EP 2021/2249). Takođe, u izveštaju o proširenju koji se odnosi na opšte stanje proširenja naglašeno je da je politika proširenja „najvažniji instrument spoljne politike“, kao i „najsnažniji geopolitički instrument koji Uniji stoji na raspolaganju“ (EP, 2022/2064). Dakle, u pitanju je još jedna praktična potvrda kretanja politike proširenja u pravcu njene instrumentalizacije. S druge strane, u istoj rezoluciji se naglašava i da politika proširenja „mora biti reformisana tako da postane fleksibilnija, dinamičnija i kredibilna u kontekstu obećanih nagrada, uzimajući u obzir političku realnost i novi geopolitički kontekst“ (EP, 2022/2064). Postavlja se pitanje da li se o fleksibilnosti govori samo kada je u pitanju politička dimenzija pregovora ili će isti princip biti primenjen i u kontekstu vladavine prava? Za kraj ovog dela važno je naglasiti da su u pitanju samo preporuke, ali nam one i bez visokog stepena obaveznosti mogu dati uvid u pravce u kojima se teži novoj reformi politike proširenja.

Uz snažan politički podsticaj, politika proširenja imala je uspehe u regionu Zapadnog Balkana. Severna Makedonija i Albanija dobile su odobrenje za početak pregovora (EUC 2022), dok je Bosna i Hercegovina dobila status kandidata (EEAS 2022). Međutim, imajući u vidu političke i akademske reakcije na izostanak odluke o otvaranju pregovora sa Severnom Makedonijom, nakon potpisivanja sporazuma sa Grčkom, jasno je da je

podsticaj za otvaranje pregovora u trenutku rata u Ukrajini težnja Unije i država članica za snažnijim prisustvom u regionu Zapadnog Balkana. Ipak bez preterane analize motiva možemo zaključiti da proces proširenja na Zapadnom Balkanu jeste dobio izvesni napredak u praksi, ali da je pitanje trenutka pristupanja bilo koje od ovih država Uniji i dalje u kontekstu sa pitanjima zamora od proširenja i potrazi za dubljom reformom Unije.

UMESTO ZAKLJUČKA – INSTITUCIONALNI NAPREDAK ILI KORAK UNAZAD?

Prethodno smo analizirali stanje politike proširenja Evropske unije sa ciljem da pokažemo njen institucionalni razvoj i evolutivni karakter, odnosno sposobnost da se razvija i prilagođava datim okolnostima. Tokom vremena razvila je osobenosti koje su je učinile hiperinstitucionalizovanom i jedinstvenom u svetu međunarodnog organizovanja. Razvijena je kao dvostepeni proces u kojem pridruživanje prethodi pristupanju sa ciljem potpune transformacije u skladu sa vrednostima i ciljevima Unije. Dodatno, pojedinačni slučajevi država koje su pristupile uticale su na razvoj pravila koja su sada postala elaboriranija za nove države koje pregovaraju članstvo. U tom smislu, članstvo u Evropskoj uniji se i u praksi pokazalo kao „pokretna meta“, naročito za države Zapadnog Balkana koje su u procesu pristupanja preko dvadeset godina.

Rat u Ukrajini predstavlja seminalni politički trenutak, najznačajniji za Evropu od pada Belinskog zida, a sasvim neočekivano je uticao i na institucionalni karakter politike proširenja. Dvostepenost procesa, koji je postao standard, sada je napušten. Preciznije, pridruživanje sada ne predstavlja nužnost pre procesa pristupanja, a politička dimenzija dobila je na značaju. Razvoj događaja i argumentacija davanja statusa kandidata državama koje prethodno nisu bile deo procesa proširenja navode nas na zabrinjavajući zaključak o instrumentalizaciji. Kao što smo prethodno raspravljali, ukoliko pođemo od argumenta da je proces pristupanja Uniji jedinstven u svetu međunarodnog organizovanja, jer predstavlja instrument sveobuhvatne transformacije države koja pristupa, odnosno da je transformativna komponenta od suštinskog značaja za uspeh procesa evropske integracije, horizontalnog i vertikalnog, postavlja se pitanje da li će dodeljivanje statusa kandidata u cilju spoljnopoličkog delovanja imati adekvatan uticaj na geopolitičke odnose u Evropi, ali i da neće negativno uticati na institucionalni dizajn politike proširenja?

Nesporno je da je volumen politike proširenja uvećan, ali se postavlja pitanje potencijala za dalju ekspanziju. Zapadni Balkan je prvi region koji pristupa Uniji, a koji možemo okarakterisati kao postkonfliktno društvo. Ukoliko izuzmemo Sloveniju i Hrvatsku, praksa je pokazala da politika proširenja pokazuje slabosti kada je u pitanju transformacija postkonflik-

tnog društva. S druge strane, novi fokus na konfliktno društvo u kontekstu pristupanja vodi skepsi po pitanju stvarnih rezultata na kratak i srednji rok, dok u isto vreme pomeranje fokusa sa Zapadnog Balkana stavlja ograničavajući faktor na nedavno postignute rezultate. Postavlja se pitanje koja od država u procesu pristupanja može postati članica tokom srednjeg roka? To se odnosi i na kapacitet država za daljim reformama, ali i volje država članica naročito sada, u trenutku podeljenje pažnje.

U tom smislu, iako kvantitativno posmatrano prethodni period za politiku proširenja jeste bio uspešan, dalji rast čini se kao vrlo ograničen, dok se u isto vreme čini da institucionalni razvoj ide u neodređenom smeru. Iako poželjan, a čini se i nužan, angažman Evropske unije u svetlu rata u Ukrajini mogao je da uključi druge instrumente delovanja, što bi Politici proširenja i državama članicama ostavilo prostor za stvarno delovanje u pogledu pristupanja nakon kraja rata.

BIBLIOGRAFIJA

- [Accession criteria] Accession criteria (Copenhagen criteria). 1993. Dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>
- [CFA. Doc. 3209] Council conclusions on Ukraine, 3209th Foreign Affairs Council meeting Brussels. Dostupno na https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/134136.pdf
- [Commission Communication] Commission Communication, Roadmaps for Bulgaria and Romania. 2002. Dostupno na https://www.cvce.eu/en/obj/commission_communication_roadmaps_for_bulgaria_and_romania_13_november_2002-en-8b3baa32-a4ed-4fb8-ac61-46fafd698170.html
- [DG NEAR] EU – Georgia path. Dostupno na https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/georgia_en
- [Enlargement Strategy] Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Dostupno na https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_en.pdf
- [EP 2021/2249] European Parliament resolution of 6 July 2022 on the 2021 Commission Report on Serbia. Dostupno na https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0284_EN.html
- [EP 2022/2064] European Parliament recommendation of 23 November 2022 to the Council, the Commission and the Vice-President of the Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy concerning the new EU strategy for enlargement. Dostupno na https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0406_EN.html

- [EU Ukraine ASA] – EU Ukraine Association Agreement. 2014. Dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A22014A0529%2801%29>
- [EUCO 48/13] Press remarks by Herman Van Rompuy, President of the European Council, following the EU-Ukraine Summit. Dostupno na <https://www.consilium.europa.eu/media/23744/135666.pdf>
- [European Parliament 2022] EP resolution of 23 June 2022 on the candidate status of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia. Dostupno na <https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/ep-resolution-of-23-june-2022-on-the-can/product-details/20220713DPU33422#:~:text=Moldova%20and%20Georgia,-EP%20resolution%20of%2023%20June%202022%20on%20the%20candidate%20status,Republic%20of%20Moldova%20and%20Georgia&text=The%20Resolution%20was%20adopted%20by,45%20against%20and%2014%20abstentions.>
- [Madrid EC] Madrid European Council Presidency Conclusion. 1995. Dostupno na https://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/mad_en.htm
- [TEU] Consolidated version of the Treaty on European Union. Dostupno na https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e-6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF
- Anghel, Veronica, and Jelena Džankić. 2023. Wartime EU: consequences of the Russia–Ukraine war on the enlargement process. *Journal of European Integration* 45, no. 3, 487–501.
- De Ridder, Eline. 2011. Democratic conditionality in the eastern enlargement: ambitious window dressing. *European Foreign Affairs Review* 16, no. 5 (2011).
- Dimitry Kochenov. 2016. The Acquis and Its Principles: The Enforcement of the ‘Law’ versus the Enforcement of ‘Values’ in the European Union. *The Enforcement of EU Law and Values (OUP 2017, 9–27)*, University of Groningen Faculty of Law Research Paper 28.
- Domaradzki, Spasimir, and Ivana Radić Milosavljević. 2021. Between Populism and Technocracy: How National Executives in Bulgaria and Serbia Manipulate EU Rule of Law Conditionality. *Journal of Contemporary European Research* 17, no. 2.
- Economides, Spyros. 2020. “From fatigue to resistance: EU enlargement and the Western Balkans.” The Dahrendorf Forum.
- Kochenov, Dimitry. 2008. “The ENP conditionality: pre-accession mistakes repeated.” *Pioneer Europe*, 105–120.
- Kovačević Maja. 2016. Kriza u Evropskoj uniji i politika proširenja u *Evropska unija: Nove i stare dimenzije krize*, ur. Slobodan Samardžić i Ivana Radić Milosavljević (Beograd, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2016).
- Kovačević, Maja. 2016. Kriza u Evropskoj uniji i politika proširenja. U *Nove i stare dimenzije krize*, ur. Slobodan Samardžić i Ivana Radić Milosavljević, 83–91. Beograd, Fakultet političkih nauka.

- Larik, Joris. 2021. Decision-Making and Dispute Settlement for the Withdrawal of the United Kingdom from the European Union. DCU Brexit Institute-Working Paper 4-2021.
- Milosavljević, Ivana Radić. 2019. „Problemi odnosa Evropske unije i država kandidata za članstvo i fleksibilno pristupanje kao moguć način oživljavanja politike proširenja.” *Međunarodni problemi*, 71, no. 1 5-25.
- Miščević Tanja, Mrak Mojmir, 2017. The EU Accession Process: Western Balkans vs EU-10 *Croatian Political Science Review*, Vol. 54, No. 4 pp. 185-204.
- Miščević Tanja. 2018. Legislative obligations of Serbia in the accession process to the European Union – The case of fundamental rights. Zoran Pavlović ed. *Yearbook Human Rights Protection*. 333-349
- Miščević, Tanja. 2009. *Pridruživanje Evropskoj uniji*. Službeni glasnik. Beograd, Srbija
- Petrovic, Milenko, and Nikolaos Tzifakis. 2021. A geopolitical turn to EU enlargement, or another postponement? An introduction. *Journal of Contemporary European Studies* 29, no. 2, 157-168.
- Purić Nemanja, Lazarević Andrijana. 2021. Pristupanje Evropskoj uniji u vreme krize – Zapadni Balkan i neuspela reforma politike proširenja, *Razvojni pravci Evropske unije nakon pandemije Kovid 19*, Institut za međunarodnu politiku i privredu.
- Redmond, John. 2007. Turkey and the European Union: troubled European or European trouble? *International Affairs* 83, no. 2, 305-317.
- Sapir, André. 2022. “Ukraine and the EU: Enlargement at a New Crossroads.” *Intereconomics* 57, no. 4.
- Solacolu, Maria-Cristina. 2023. Enlargement of the European Union in the context of Ukraine, Moldova and Georgia’s membership applications. *Challenges of the Knowledge Society*, 327-336.
- Tsuladze, L., Abzianidze, N., Amashukeli, M., & Javakhishvili, L. 2024. De-Europeanization as discursive disengagement: has Georgia “got lost” on its way to European integration? *Journal of European Integration*, 46(3), 297-319.

SUMMARY

THIRTY YEARS SINCE COPENHAGEN – EU ENLARGEMENT POLICY 3.0

The Enlargement Policy of the European Union was created at the beginning of the 90s of the 20th Century as a response to the demands of the countries of Central and Eastern Europe for accession to the Union. Given the several previous waves of Enlargement, the Union's aim was primarily to institutionalize previous experiences and thus create a set of standardized rules for the accession process. Over the years, the Enlargement Policy has undergone several changes and reforms determined by previous enlargement experiences, institutional and political challenges in the functioning of the Union itself, but also political developments in the regions where the Enlargement Policy operates. Consequently, it found itself in a state of hyper-institutionalization and as such represents a "moving target" for countries in the process of accession. Practice has shown that the stated dynamics of institutionalization did not improve the performance of the Enlargement Policy. On the contrary, there were no new enlargements, and the Union, affected by the Russian-Ukrainian conflict, changed the objectives of the Enlargement. It is now aimed at new states that until that moment had not built institutional ties with the prospect of membership, and in the Western Balkans region, new priorities were set in the negotiations. We can characterize these changes as essential, and accordingly emphasize that thirty years after the Copenhagen Criteria were promoted, the Union and the member states prioritized the political dimension of Enlargement. The paper analyzes the main directions of development of the Enlargement Policy with special reference to the shift of focus from the Rule of Law to alignment with the Common Foreign and Security Policy of the Union, as well as the change in institutional ties with the countries of the Eastern Partnership with the basic thesis that after the prioritization of the rule of law, this is the second essential change in the Enlargement Policy.

KEYWORDS: EU enlargement policy, Eastern Partnership, Rule of Law, Western Balkans.