

УДК 341.217.04(4-672EU:497)

DOI: <https://doi.org/10.22182/pr.6422020.6>

Оригинални научни рад

Маја Ковачевић

Факултет политичких наука, Београд

ПОЛИТИКА ПРОШИРЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ПОТРАЗИ ЗА РЕФОРМОМ

Сажетак

Заседање Европског савета у октобру 2019. године на којем није постигнута сагласност земаља чланица о отварању приступних преговора са Албанијом и Северном Македонијом је вратило политику проширења Европске уније (ЕУ) у жижу медијске и политичке пажње и оголило размере кризе политике проширења ЕУ на Западни Балкан. На инсистирање појединих земаља чланица, предвођених Француском, Европска комисија је у фебруару 2020. године предложила измене методологије приступања. Циљ овог рада је да критички размотри како политику проширења ЕУ на Западни Балкан, тако и нову методологију. У истраживању је коришћен модел спољних подстицаја Франк Шимелфенига (Frank Schimmelfennig) и Улрих Седелмајера (Ulrich Sedelmeier), који је развијен како би се анализирао европеизација земаља Централне и Источне Европе путем условљавања које је ЕУ вршила у процесу приступања. Примена овог модела на политику проширења на Западном Балкану показује да највећи проблем актуелне политике није у методологији приступања, већ у не кредибилном условљавању које је ЕУ у последњих двадесет година примењивала у односу

на потенцијалне чланице из овог региона. У раду се доказује теза да су земље чланице ЕУ и до сада имале на располагању механизме којима су могле да одлучније примењују условљавање у односу на земље Западног Балкана, али то нису чиниле. Стога узроке проблема политике проширења треба тражити у одсуству стратешког приступа према Западном Балкану због кризе у самој ЕУ и замора од проширења, те се може закључити да реформа има за циљ да утре пут будућем диференцираном чланству у ЕУ.

Кључне речи: Европска унија, Западни Балкан, проширење, условљавање, нова методологија приступања

УВОД

Покретање процеса стабилизације и придруживања ЕУ за Западни Балкан 1999. године, као и перспектива чланства, отворили су пут примени стратегије условљавања у односу на овај регион у контексту политике проширења. Условљавање у политици проширења је најснажнија полуга којом ЕУ остварује утицај у земљама кандидатима, и нарочито је велико проширење из 2004. године подстакло свеобухватна истраживања условљавања у процесу европских интеграција.¹ У овом раду користимо модел спољних подстицаја Франк Шимелфенига (Frank Schimmelfennig) и Улрих Седелмајера (Ulrich Sedelmeier), који је развијен како би се анализирао европеизација земаља Централне и Источне Европе (ЦИЕ) путем условљавања које је ЕУ вршила у процесу приступања.² Према моделу спољних подстицаја ЕУ врши утицај путем стратегије условљавања, а делотворност овог приступа зависи од одређености услова, обима и брзине користи коју

1 Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe", *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 4, 2004, pp. 661–679; Heather Grabbe, *The EU's Transformative power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, New York, 2006.

2 Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe", нав.дело, стр. 671–675.

трећа земља остварује испуњавањем услова, кредибилитета претњи и награда од стране ЕУ, као и обима трошкова који по трећу земљу произилазе из испуњавања услова ЕУ. У првом делу рада ћемо применити модел спољних подстицаја како бисмо анализирали условљавање ЕУ у политици проширења на Западни Балкан. Други део рада је посвећен критичком разматрању нове методологије проширења, са основном тезом да су земље чланице ЕУ и до сада имале на располагању механизме којима су могле да одлучније утичу на процес проширења на Западни Балкан, стога разлоге њихове пасивности треба пре свега тражити у одсуству стратешког приступа и замору од проширења.

1. МОДЕЛ СПОЉНИХ ПОДСТИЦАЈА И КРИЗА ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА ЗАПАДНИ БАЛКАН

Према моделу спољних подстицаја, када је реч о обиму користи коју земља остварује уколико се повинује постављеним условима, овај фактор би требао да има најјачи утицај у политици проширења јер у том случају постоји могућност чланства као најзначајнијег подстицаја. У том погледу се обим користи не разликује од оног који је постојао у случају земаља ЦИЕ. Ипак, и поред већ двадесетогодишње перспективе учлањења у ЕУ, процес демократизације у земљама Западног Балкана је у дубокој кризи³, а на делу је својеврсни парадокс - упркос реформама подржаним од стране ЕУ, дошло је до јачања ауторитарних режима на Западном Балкану као и растуће олигархизације, другим речима до учвршћивања стабилוקратија у региону.⁴ Овај парадокс је, између осталог, и резултат некредибилног условљавања.

Када је о кредибилности реч, Шимелфениг и Седелмајер наводе да одређеност услова има пресудан утицај на усклађивање са правилима ЕУ: што су услови одређенији, то је већи кредибилитет условљавања јер не само да је прецизно одређено шта се очекује од земље која услов треба да испуни,

3 Freedom House, Nations in Transit 2016: Europe and Eurasia Brace for Impact, 2016, стр 2; Freedom House, Freedom in the World 2019: Democracy in Retreat, 2019, стр. 6-13.

4 Florian Bieber, *The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans*, Palgrave Macmillan, 2020, 1-169.

већ се избегава и манипулисање тумачењима о испуњености услова. Истовремено, овакав приступ обавезује и саму ЕУ – када су услови јасно одређени, за ЕУ је теже да ускрати обећану награду.⁵ Међутим, у случају Западног Балкана су примењивани не само критеријуми из Копенхагена и они везани за усвајање правних тековина ЕУ, већ и други услови као што је сарадња са Међународним кривичним судом за бившу Југославију и условљавање везано за изградњу држава.⁶ Улога ЕУ у процесу изградње држава на Западном Балкану представља јединствен пример деловања у њеној новијој историји и не може се поредити са претходним етапама проширења.⁷ Условима које је ЕУ постављала у овом процесу не само да су недостајали јасни критеријуми, већ су били и предмет неусаглашеног деловања разних актера укључених у процес.⁸ Несумњиво најбољи пример контроверзне улоге ЕУ је случај Србије за коју је нормализација односа са Косовом* услов за чланство у ЕУ и део преговарачког поглавља 35, а да притом у самој ЕУ не постоји консензус о међународноправном статусу Косова*. Упркос томе, Србији је постављен услов да се трајно ангажује ради видног и одрживог побољшања њених односа са Косовом*, а овај процес треба постепено, до краја приступних преговора Србије, да доведе до свеобухватне нормализације односа у форми правно обавезујућег споразума.⁹

Према моделу спољних подстицаја, ако су треће земље суочене са одлучним условљавањем и ако им је предочена задовољавајућа награда, онда ће обим трошкова и њихова дистрибуција у одређеној земљи пресудно утицати на то

5 Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe", нав. дело, стр. 672.

6 Maja Kovačević, „In the Bermuda Triangle? The European Union's Enlargement policy, Common Foreign and Security Policy and unfinished states in the Western Balkans“, *Serbian Political Thought*, No 1 2011, vol. 3, 21-38.

7 Srđan Blagovcanin, *The EU as state builder in the process of European integration - the case of Bosnia and Herzegovina*, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo, 2016; Soeren Keil, Zeynep Arkan, *The EU and Member State Building: European Foreign Policy in the Western Balkans*, Routledge, 2015.

8 Florian Bieber, "Building Impossible States? State-Building Strategies and EU Membership in the Western Balkans", *Europe-Asia Studies*, Vol. 63, No. 10, December 2011, 1783–1802.

9 Conference on accession to the European Union – Serbia, Accession document: General EU Position, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Serbia to the European Union, AD 1/14 LIMITE CONF-RS 1, Brussels, 21 January 2014; Ksenija Marković, Marko Jovanović, Branka Matijević, „Kosovo and Metohija or the European Union – a rhetorical dilemma in the Serbian political discourse“, *Serbian Political Thought* No. 4/2019, Year XXVI, Vol. 66 pp. 173-192.

да ли ће земља прихватити или одбацити условљавање.¹⁰ Политички трошкови испуњавања услова на Западном Балкану су високи, јер не само да подразумевају одрицање од одређених полуга моћи, *state capture* и *rent-seeking* пракси, већ обухватају и питања државности као што је случај са БИХ и Србијом поводом Косова*, као и идентитета, што је случај са Северном Македонијом. Али, Шимелфениг и Седелмајер указују да чак и у условима високих политичких трошкова ЕУ може да обезбеди испуњавање својих захтева под условом да тој земљи понуди значајну тренутну награду, као што је био случај са Македонијом којој је понуђен почетак преговора о чланству уколико примени Преспански споразум и усвоји измене устава о промени назива земље. Северна Македонија је испунила постављене услове, али је француски вето на отварање приступних преговора поново показао проблем са кредибилношћу условљавања која, према моделу спољних подстицаја, има два аспекта: мора бити кредибилна претња ЕУ да ће одређена корист бити ускраћена у случају неповиновања, али мора бити кредибилно и обећање о награди у случају испуњавања услова. И додатно, на кредибилитет условљавања утиче још један фактор – спорови око услова у самој ЕУ који упућују контрадикторне сигнале одређеној земљи, што се такође догодило у случају Северне Македоније јер не само да ЕУ није испунила предочену награду, већ је то било праћено отвореним неслагањима међу различитим актерима у ЕУ.¹¹

Поред тога, ако се сматра да ЕУ условљавање потчињава другим политичким, стратешким или економским интересима, земља која треба да се повинује ће очекивати да награду добије и без испуњавања услова. Управо је ово случај са Западним Балканом који још увек представља безбедносни изазов за ЕУ. Не само да регион чине постконфликтна друштва, већ га одликује и слабост држава која подразумева недостатак владавине права, развијени организовани криминал, распрострањену корупцију, слабе про-демократске реформске коалиције, као и нелегитимне институције.¹² Додатни проблем

10 Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe", нав. дело, стр. 671-675.

11 Robin Emmott, Francesco Guarascio, Marine Penetier, "France under fire for 'historic error' of blocking Balkan EU hopefuls", *REUTERS*, October 18, 2019.

12 Othon Anastasakis, "The EU's political conditionality in the Western Balkans: Towards a more

представља оспоравање државности – више држава у региону се суочава са сецесионистичким тенденцијама, контроверзама по питању националног идентитета, нерешеним граничним питањима, етничким тензијама, проблемима помирења.¹³ Овај контекст је допринео недоследној примени условљавања.¹⁴ Већ годинама уназад, кроз своје услове ЕУ меша нормативне, функционалне и реалполитичке захтеве, што њене намере чини мање јасним, у неким случајевима врши строгу процену испуњености стандарда, док у другим ублажава критеријуме зарад избегавања безбедносних ризика, чиме утиче на конзистентност процеса.¹⁵ Са друге стране, неконзистентна примена условљавања не само да умањује трансформативну моћ Европске уније на Западном Балкану већ и нарушава међународни кредибилитет Уније као нормативне глобалне силе.¹⁶

Најзад, када је реч о кредибилитету награђивања, за разлику од проширења на земље ЦИЕ које је било високо на листи приоритета ЕУ, стратешки вођено од стране Немачке и са снажном геополитичком конотацијом¹⁷, Западни Балкан је остао „периферија периферије“¹⁸. Кредибилитет перспективе учлањења је доведен у питање. Према истраживању из 2019. године, најмања подршка за пријем земаља Западног Балкана током наредне деценије је у Немачкој, Аустрији, Холандији, Данској и Француској.¹⁹ Од дубоке економске кризе и непрестане потребе за реформама саме ЕУ замор од

pragmatic approach”, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 8, No. 4, 2008, стр. 371.

13 Maja Kovačević, “The EU’s Stability-Democratisation Dilemma in Western Balkans: the case of Serbia”, *The Australian and New Zealand Journal of European Studies (ANZJES)*, Vol 10 (3) 2018, pp. 9-23.

14 Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, „The Europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited“, *Journal of European Public Policy*, 2019, DOI: 10.1080/13501763.2019.1617333

15 Othon Anastasakis, “The EU’s political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach“, нав. дело, стр. 366.

16 John O’Brennan, “On the Slow Train to Nowhere? The European Union, ‘Enlargement Fatigue’ and the Western Balkans”, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 19, No. 2, 2014, стр. 221–242.

17 Maja Kovačević, “Европска унија између политике проширења и тенденција продубљивања европске интеграције”, у: Слободан Самарџић (Уредник) *Србија у процесу придруживања Европској унији*, Службени гласник, 2009, стр. 15-43.

18 Dimitar Bechev, “The Periphery of the Periphery: The Western Balkans and the Euro crisis”, European Council of Foreign Relations Policy Brief, August 2012.

19 Susi Dennison, „Give the people what they want: Popular demand for a strong European foreign policy“, European Council for Foreign Relations Policy Brief, September 2019, стр. 18

проширења је почео одлучујуће да утиче на ову политику.²⁰ Стога се чини да је стварни циљ ЕУ да уместо пуноправног понуди диференцирано секторско чланство земљама Западног Балкана.

2. РЕФОРМА ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА ЕУ: ДА ЛИ ЈЕ ПРОБЛЕМ У МЕТОДОЛОГИЈИ ПРЕГОВОРА?

Последњих пар година је премало пажње поклањано у више наврата изнетом ставу Француске да је неопходно најпре продубити интеграцију у самој ЕУ и учинити је функционалнијом како би била у стању да прими нове чланице. Француски планови продубљивања обухватају оснивање Европске агенције за заштиту демократија, потпуну реформу Шенгенског простора уз увођење заједничке пограничне полиције, Европске канцеларије за азил и оснивање Европског савета за унутрашњу безбедност, потписивање уговора о одбрани и безбедности²¹ и оснивање Савета за европску безбедност, заштиту тржишта ЕУ од предузећа која угрожавају њене стратешке интересе, европску предност у јавним набавкама, „социјални штит“ који ће запосленима гарантовати минималну европску плату, оснивање Европског савета за иновације са буџетом сличним буџету САД како би се унапредила висока технологија у ЕУ.²² Овако амбициозни планови додатно појашњавају француску невољност да се настави са инерцијом проширења, а формални аргумент Француске је био да се морају реформисати процедуре учлањења које нису стратешке, нису политичке, нису реверзибилне и сувише су бирократске.²³

Подстакнута француским инсистирањем, Европска комисија је у фебруару 2020. године објавила нову методологију политике проширења ЕУ.²⁴ У њој се најављује још снажније

20 Luc-André Brunet (Ed), *The Crisis of EU Enlargement*, LSE Ideas Special Report, November 2013.

21 Видети шире у: Дејана М. Вукасовић, „Национално VS. наднационално у политици наоружања ЕУ“, *Политичка ревија*, бр.03/2019, година (XXX) XIX. vol.61, стр. 85-112.

22 Emmanuel Macron, «Pour une Renaissance européenne» : la lettre d'Emmanuel Macron aux Européens, Le Parisien, 4 mars 2019.

23 Andrew Rettman, “What does Macron really want on Western Balkans?”, *EUObserver*, 12.11.2019.

24 European Commission, Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the

инсистирање на контроли спровођења најважнијих реформи тако што ће преговори о најважнијим областима започињати први, бити затварани последњи, одлучујуће ће утицати на укупан ток преговора, а ниједно поглавље неће бити привремено затворено уколико земља не постигне задовољавајуће резултате. Све ово је и до сада било на снази, и није тачно да земље чланице ЕУ нису имале механизме којима би могле да зауставе једном започет процес преговора о проширењу. Још је на чувеној седници Европског савета у Копенхагену 1993. године, када су дефинисани критеријуми за учлањење, истакнуто да ће бити узета у обзир и способност Уније да прихвати нове чланице (тзв. апсорпциони капацитет)²⁵, чиме се ЕУ оградаила да проширење не може зависити само од воље трећих држава и њихове способности да испуне критеријуме, већ и од стања у самој Унији. Закључци из Копенхагена су и данас на снази, а у преговарачким оквирима ЕУ за Црну Гору и Србију се јасно истиче да „по својој природи, преговори представљају процес који нема тачно утврђено трајање и чији исход не може унапред да се гарантује“.²⁶

Преговори о приступању никада нису могли да буду започети све док се о томе не донесе једногласна одлука у Савету ЕУ, што је прва у низу вето тачака у овом процесу. Улога земаља чланица је снажна у свакој фази процеса и због тога што се формално преговори о приступању одвијају кроз међувладину конференцију која окупља министре и амбасадоре земаља чланица као и земље кандидата. Земље чланице не само да су упознате са стањем у свакој од земаља кандидата и потенцијалних кандидата преко својих дипломатских представништава у тим земљама, већ и кроз сталну радну групу Савета ЕУ за проширење која окупља представнике свих земаља чланица. Поред тога, временом је политика проширења постала детаљнија, а сваки од нових корака је подређен одлуци земаља чланица. Преговори о сваком од поглавља подразумевају аналитички преглед (screen-

Western Balkans, Brussels, 5.2.2020 COM(2020) 57 final

25 European Council in Copenhagen, Conclusions of the Presidency, 21-22 June 1993, SN 180/1/93 REV 1

26 Council of the European Union, Enlargement - Accession Negotiations with Montenegro, Brussels, 29 March 2012, 8339/12, стр. 3; Conference on accession to the European Union – Serbia, Accession document: General EU Position, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Serbia to the European Union, нав. дело, стр. 8.

ing) односно разматрање припремљености земље да отпочне преговоре, а резултати анализе се подносе у виду извештаја Европске комисије земљама чланицама. Земље чланице одлучују да ли да се отвори преговарачко поглавље или да се утврде мерила (benchmarks) која морају бити испуњена пре отварања, а при отварању преговарачког поглавља ЕУ усваја заједнички став који садржи мерила која ће морати да буду испуњена пре затварања поглавља. Додатно, уколико би се утврдило да земља кандидат више не испуњава почетна мерила, преговори о том поглављу би могли да буду суспендовани. Овај систем мерила је усвојен 2006. године са циљем јачања подстицаја за кандидате да спроводе реформе и како би се ојачало праћење примене правних тековина ЕУ.²⁷ Када је реч о затварању преговарачких поглавља свако поглавље може бити привремено затворено одлуком Савета ЕУ, дакле само онда када је свака земља чланица ЕУ задовољна резултатом који је остварио кандидат, али све до завршетка целокупног преговарачког процеса може бити поново отворено²⁸, што потврђује снагу земаља чланица у овом процесу.

Својеврсна реформа политике проширења је спроведена и 2012. године када је владавина права стављена у средиште преговарачког процеса тиме што се на самом почетку отварају преговори о поглављу о правосуђу и основним правима, и поглављу о правди, слободи и безбедности, при чему су уведена прелазна мерила која морају бити испуњена да би Савет тек након тога предузео наредни корак - усвојио мерила за затварање ових поглавља.²⁹ Кроз систем мерила свака земља чланица ЕУ је могла да инсистира на спровођењу кључних реформи. Такође, у преговорима са Црном Гором и Србијом ЕУ је увела правило да, у случају да у овим земљама дође до озбиљног и дуготрајног кршења права на којима је ЕУ заснована, на иницијативу Европске комисије или једне трећине земаља чланица ЕУ може доћи до суспензије преговора и постављања услова за њихов наставак, о чему

27 Commission of the European Communities, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2006 – 2007*, Brussels, 8.11.2006, COM(2006) 649, стр. 6.

28 European Commission, *European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations, Steps towards joining*, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/steps-towards-joining_en. (20.03.2020.)

29 Commission of the European Communities, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013*, Brussels, 10.10.2012, COM(2012) 600 final, стр. 6.

би Савет одлучивао квалификованом већином.³⁰ И додатно, како су поглавља о правосуђу и основним правима као и правди, слободи и безбедности кључна за вредности на којима је заснована ЕУ, уколико би дошло до заостајања у напретку у овим областима, Савет би по истој процедури могао да одлучи о заустављању отварања или затварања других поглавља све док неравнотежа не буде уклоњена (тзв. клаузула о равнотежи).³¹ Па ипак, ЕУ никада није формално активирала ову клаузулу иако су извештаји Европске комисије били врло критични према владавини права³², што поново враћа на питање кредибилности политике условљавања, а не на одсуство механизма за њихову примену. Комисија сада најављује да ће у својим годишњим извештајима боље дефинисати услове који треба да буду објективни, прецизни, детаљни, и проверљиви, што је и до сада могла да чини, питање је само да ли је било политичке воље. У овом светлу треба посматрати и најаву одлучнијег санкционисања у случају стагнирања или назадовања у спровођењу реформи: сада ће Европска комисија моћи, на своју иницијативу или на утемељен захтев земље чланице да изнесе предлоге који треба да брзо одговоре на ситуацију, користећи када је потребно, и гласање обрнутом квалификованом већином.³³ Поред тога, обим финансијске подршке ЕУ може бити смањен, са изузетком подршке цивилном друштву, а учешће у програмима ЕУ може бити заустављено или у потпуности ускраћено.

Оно што јесте новина је најави снажније политичке димензије процеса приступања кроз политички дијалог на високом нивоу у виду самита ЕУ – Западни Балкан и интензивирања министарских контаката у областима у

30 Council of the European Union, Enlargement - Accession Negotiations with Montenegro, нав. дело, стр. 4; Conference on accession to the European Union – Serbia, Accession document: General EU Position, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Serbia to the European Union, нав. дело, стр. 9.

31 Исто, стр. 6; Исто, стр. 12.

32 Maja Kovačević, "The EU's Stability-Democratisation Dilemma in Western Balkans: the case of Serbia", нав. дело, стр. 11, 14-18.; Maja Kovačević, „Европска унија и Западни Балкан: како раскинути “прећутни пакт стабилкратије”?”, у: Зборник радова са међународне научне конференције *Сукоби. Стабилност. Демократија?*, Факултет политичких наука, Београд, 2019, стр. 9-23.

33 За разлику од гласања квалификованом већином које подразумева квалификовану већину да би одлука била усвојена, обрнута квалификована већина подразумева да је квалификована већина потребна да би било спречено усвајање одлуке.

којима се остварују значајни резултати, што земљи може омогућити да, у областима које су од нарочитог значаја за њу, присуствује у својству посматрача на кључним састанцима ЕУ. Од међувладиних конференција се очекује да обезбеде снажнији политички надзор над преговорима о приступању. Новина у методологији приступних преговора је и груписање преговарачких поглавља у шест кластера: 1) основне реформе, 2) унутрашње тржиште, 3) конкурентност и инклузивни раст, 4) зелена агенда и одрживо повезивање, 5) ресурси, пољопривреда и кохезија, 6) спољни послови. Успех земаља у спровођењу реформи може водити убрзаној интеграцији и постепеном укључивању земље у појединачне политике и програме ЕУ, као и унутрашње тржиште, повећаном финансирању кроз ИПА (Instrument for Pre-accession support) и тешњој сарадњи са међународним финансијским институцијама.

3. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА: ДИФЕРЕНЦИРАНО ПРИСТУПАЊЕ УМЕСТО ПУНОПРАВНОГ ЧЛАНСТВА?

Француски вето на заседању Европског савета у октобру 2019. године је оголио скромне резултате које је током двадесет година постигла политика проширења ЕУ на Западном Балкану: уместо убрзане транзиције дошло се до драматичног слабљења утицаја ЕУ заклоњене иза инерције процеса проширења. Применом модела на истраживање процеса европеизације земаља Западног Балкана долази се до закључка да се (не)кредибилитет подстицаја издваја као кључни проблем у политици условљавања ЕУ.³⁴ Не само да је ЕУ неконзистентно примењивала условљавање на Западном Балкану, већ је и кредибилност проширења доведена у питање. Одсуство стратешке визије ЕУ као и њена унутрашња криза оставили су Западни Балкан на периферији којом доминирају интереси стабилности, али не више од тога. Преференције појединих земаља чланица ЕУ према будућим проширењима су знатно промењене још од великог проширења 2004. године. Најбољи пример за то је случај Француске у којој је уставним променама из 2005. и 2008. године уведена обавеза одржавања

34 Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, „The Europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited“, нав. дело

референдума о сваком наредном проширењу након учлањења Хрватске, а уместо референдума је једино могуће да таква одлука буде одобрена на седници оба дома француског парламента већином од три петине.³⁵

Ако замор доминира политиком ЕУ према Западном Балкану, шта су онда стварни разлози реформе политике проширења? Може се закључити да ће ЕУ покушати да нађе алтернативна решења која ће заменити пуноправно чланство а којима ће ипак чвршће везивати одређене земље за себе. Чини се ће различита виђења будућности проширења ЕУ у комбинацији са крхким процесима европеизације на Западном Балкану довести до трајне политике „флексибилног учешћа“ за земље Западног Балкана. Да ли ће земље Западног Балкана бити делови „клубова око заједничког језгра“?³⁶ Да ли пре треба говорити о „постепеном чланству“?³⁷ У сваком случају, за разлику од претходних проширења у којима је трећа земља постајала пуноправна чланица (иако са прелазним периодима у којима су постојали различити статуси), врло је могуће да ће се у будућности за земље Западног Балкана пре радити о учешћу у разним међународним режимима из којих ће се све више састојати ЕУ.³⁸ У том контексту треба посматрати одлуку Савета ЕУ од марта 2020. године³⁹ да одобри почетак приступних преговора са Албанијом и Северном Македонијом – за ЕУ је сада лакше да почне преговоре јер ће процес водити ка још увек неизвесном циљу.

35 Asya Zhelyazkova, Ivan Damjanovski, Zoran Nechev and Frank Schimmelfennig, “European Union Conditionality in the Western Balkans: External Incentives and Europeanisation”, in: J. Džankić et al. (eds.), *The Europeanisation of the Western Balkans, New Perspectives on South-East Europe*, 2019, стр. 26-27.

36 Clara Brandi, Michael Wohlgemuth, “Strategies of Flexible Integration and Enlargement of the European Union: a Club-theoretical and Constitutional Economics Perspective”, *Freiburg discussion papers on constitutional economics*, No. 06/7, 2006.

37 Vivien A. Schmidt, “Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Output, Input and Throughput”, *KFG Working Paper Series*, No. 21, November 2010.

38 Маја Ковачевић, «Криза у Европској унији и политика проширења», у: Слободан Самарџић, Ивана Радић Милосављевић (ур.), *Европска унија: нове и старе димензије кризе*, Универзитет у Београду - Факултет политичких наука, 2016, 83-91, стр. 89.

39 European Commission - Press release, „Commission welcomes the green light to opening of accession talks with Albania and North Macedonia“, Brussels, 25 March 2020.

ЛИТЕРАТУРА

- Вукасовић, Дејана М., „Национално VS. наднационално у политици наоружања ЕУ“, *Политичка ревија*, бр. 03/2019, год. (XXX) XIX. vol. 61, 85-112.
- Ковачевић, Маја, “Европска унија између политике проширења и тенденција продубљивања европске интеграције”, у: Слободан Самарџић (уредник) *Србија у процесу придруживања Европској унији*, Службени гласник, 2009, 15-43.
- Ковачевић, Маја, "Криза у Европској унији и политика проширења", у: Слободан Самарџић, Ивана Радић Милосављевић (Ур.), *Европска унија: нове и старе димензије кризе*, Универзитет у Београду - Факултет политичких наука, 2016, 83-91.
- Ковачевић, Маја, „Европска унија и Западни Балкан: како раскинути “прећутни пакт стабилности”?”, у: Зборник радова са међународне научне конференције *Сукоби. Стабилност. Демократија?*, Факултет политичких наука, Београд, 2019, 9-23.
- Anastasakis, Othon, “The EU’s political conditionality in the Western Balkans: Towards a more pragmatic approach”, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 8, No. 4, 2008, 365-377.
- Bechev, Dimitar, “The Periphery of the Periphery: The Western Balkans and the Euro crisis”, European Council of Foreign Relations Policy Brief, August 2012.
- Bieber, Florian, “Building Impossible States? State-Building Strategies and EU Membership in the Western Balkans”, *Europe-Asia Studies*, Vol. 63, No. 10, December 2011, 1783–1802.
- Bieber, Florian, *The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans*, Palgrave Macmillan, 2020.
- Blagovcanin, Srdjan, *The EU as state builder in the process of European integration - the case of Bosnia and Herzegovina*, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo, 2016.

- Brandi, Clara, Wohlgemuth, Michael, “Strategies of Flexible Integration and Enlargement of the European Union: a Club-theoretical and Constitutional Economics Perspective”, *Freiburg discussion papers on constitutional economics*, No. 06/7, 2006.
- Brunet, Luc-André (Ed), *The Crisis of EU Enlargement*, LSE Ideas Special Report, November 2013.
- Conference on accession to the European Union – Serbia, Accession document: General EU Position, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Serbia to the European Union, AD 1/14 LIMITE CONF-RS 1, Brussels, 21 January 2014.
- Commission of the European Communities, Enlargement Strategy and Main Challenges 2006 – 2007, Brussels, 8.11.2006, COM(2006) 649.
- Commission of the European Communities, Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, Brussels, 10.10.2012, COM(2012) 600 final.
- Council of the European Union, Enlargement - Accession Negotiations with Montenegro, Brussels, 29 March 2012, 8339/12.
- Dennison, Susi, „Give the people what they want: Popular demand for a strong European foreign policy“, European Council for Foreign Relations Policy Brief, September 2019.
- Emmott, Robin, Guarascio, Francesco, Pennetier, Marine, “France under fire for 'historic error' of blocking Balkan EU hopefuls”, *REUTERS*, October 18, 2019.
- European Commission - Press release, „Commission welcomes the green light to opening of accession talks with Albania and North Macedonia“, Brussels, 25 March 2020.
- European Commission, *European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations, Steps towards joining*, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/steps-towards-joining_en. (20.03.2020.)

- European Council in Copenhagen, Conclusions of the Presidency, 21-22 June 1993, SN 180/1/93 REV 1
- Freedom House, *Nations in Transit 2016: Europe and Eurasia Brace for Impact*, 2016.
- Freedom House, *Freedom in the World 2019: Democracy in Retreat*, 2019.
- Grabbe, Heather, *The EU's Transformative power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, New York, 2006.
- Keil, Soeren, Arkan, Zeynep, *The EU and Member State Building: European Foreign Policy in the Western Balkans*, Routledge, 2015.
- Kovačević, Maja, „In the Bermuda Triangle? The European Union's Enlargement policy, Common Foreign and Security Policy and unfinished states in the Western Balkans“, *Serbian Political Thought*, No 1 2011, vol. 3, 21-38.
- Kovačević, Maja, „The EU's Stability-Democratisation Dilemma in Western Balkans: the case of Serbia“, *The Australian and New Zealand Journal of European Studies (ANZJES)*, Vol 10 (3) 2018, 9-23.
- Macron, Emmanuel, «Pour une Renaissance européenne»: la lettre d'Emmanuel Macron aux Européens, *Le Parisien*, 4 mars 2019.
- Marković, Ksenija, Jovanović, Marko, Matijević, Branka, „Kosovo and Metohija or the European Union – a rhetorical dilemma in the Serbian political discourse“, *Serbian Political Thought* No. 4/2019, Year XXVI, Vol. 66, 173-192.
- O'Brennan, John, „On the Slow Train to Nowhere? The European Union, 'Enlargement Fatigue' and the Western Balkans“, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 19, No. 2, 2014, 221–242.
- Rettman, Andrew, „What does Macron really want on Western Balkans?“, *EUObserver*, 12.11.2019.

- Schimmelfennig, Frank, Sedelmeier, Ulrich, “Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 4, 2004, 661–679.
- Schimmelfennig, Frank, Sedelmeier, Ulrich, „The Europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited“, *Journal of European Public Policy*, 2019, DOI: 10.1080/13501763.2019.1617333
- Schmidt, Vivien A., “Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Output, Input and Throughput”, *KFG Working Paper Series*, No. 21, November 2010.
- Zhelyazkova, Asya, Damjanovski, Ivan, Nechev, Zoran, Schimmelfennig, Frank, “European Union Conditionality in the Western Balkans: External Incentives and Europeanisation”, in: J. Džankić et al. (eds.), *The Europeanisation of the Western Balkans*, New Perspectives on South-East Europe, 2019, 15-37.

Maја Kovačević**THE ENLARGEMENT POLICY OF THE EUROPEAN UNION IN SEARCH FOR REFORM****Resume**

The fact that the European Union's (EU) enlargement policy is in crisis is nothing new. For years now, it has been suffering from the 'business as usual' approach and disguising the enlargement fatigue and EU member states' disagreement over widening and deepening the integration. In this article we applied Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier's external incentives model to the Europeanisation of Western Balkans, which confirms that the decline of credibility is the most important factor in the decline of the Europeanization effects of the actual EU's enlargement policy. By setting 2025 as the indicative accession year for frontrunners, the 2018 Enlargement Strategy gave rise to some hope for candidate countries. Just year and a half later, however, the October 2019 meeting of the European Council and the French veto over opening negotiations with Albania and North Macedonia revealed a less optimistic scenario of changing the enlargement methodology. The goal of this article is to critically explore the revised enlargement methodology presented by the European Commission. The main thesis of the article is that it is not the methodology that is at the heart of the failure of the transformative effect of the enlargement process, but in fact it is the lack of EU's strategic political approach to its enlargement. In recent years, the enlargement policy gradually became more detailed and better organised, providing the EU with a variety of veto points: the negotiating chapters that cover the area of judiciary/fundamental rights and justice/freedom/security are opened at the beginning of the negotiations and remain open until

their very end; specific opening, interim, and closing benchmarks are introduced for each chapter, and so on. Moreover, in the negotiating frameworks with Montenegro and Serbia, the EU introduced the “balance clause” through which it can discontinue negotiations on other chapters if progress in the area of judiciary and fundamental rights, justice, freedom and security starts to lag behind. In addition, as clearly stated in the EU’s negotiating frameworks, accession negotiations are not an irreversible process. Therefore, it seems that the revised 2020 methodology has other goals. While a much-needed high-level political engagement through regular EU-Western Balkans summits and intensified ministerial contacts could provide the process with added value, it seems that proposed clusters are paving the way for future permanent differentiated membership forms.

Keywords: European Union, Western Balkans, enlargement, conditionality, new enlargement methodology

* Овај рад је примљен 31. марта 2020. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 22. маја 2020. године.