
Savremeni izazovi politike proširenja Evropske unije na Zapadni Balkan

TANJA MIŠČEVIĆ

Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

Sažetak

Politika proširenja EU, jedna od novijih politika Unije nastala tokom devedesetih godina, u velikoj meri proživljava veoma težak period koji je opšte obeležje izazova sa kojima se danas suočava EU. Ona se tokom vremena konstantno uobličavala na osnovama iskustava sa novim članicama i uvek je bila u uskoj vezi sa širim kontekstom evropskih integracija država članica EU. U ovom članku smo pokušali da prikažemo osnovne izazove za Uniju, ali i za države kandidate regiona Zapadnog Balkana, i da ukažemo da nema nijednog valjanog razloga zašto, čak i uslovima krize u EU, nastavak proširenja ne bi trebalo da bude posmatran kao deo rešenja, a ne kao deo problema.

Gljučne reči: Evropska unija, politika proširenja EU, pregovori o pristupanju, države kandidati, kriza

Uvod

Oko tvrdnje da Evropska unija danas nije ono što je nekada bila složiće se i mnogi istraživači i mnogi od onih koji praktično učestvuju u procesu evropske integracije, bilo da su iz Unije ili van nje. Naravno, moramo se podsetiti da se sve menja i evoluira i da je to prirodna zakonitost. Međutim, iza izjave da je Unija drugačija ne može da bude stavljena tačka ni bilo koji drugi znak interpunkcije, već se mora ući u prirodu tih izmena i promišljati kuda promene vode. Ne (samo) zbog potrebe akademskog istraživanja već i iz potrebe egzistencije u evropskom okruženju. Posebno jer se današnja EU nalazi u najizazovnijem periodu još od svog nastanka.

Zato smo probali da se pozabavimo, bar na nivou analize, promenama koje su vidljive i koje se još mogu očekivati samo u jednoj od njenih politika, a to je *politika proširenja*. Osnovni argument nam je da je za uspeh te politike neophodno da na sve tri strane (EU, njene članice, države kandidati) budu ispunjena tri osnovna uslova – jasan politički konsenzus o želji/potrebi članstva, apsorpcioni/integracioni

kapacitet i, konačno, kredibilitet svih učesnika u važnim aktivnostima. Pokušaćemo samo da mapiramo koliko je, u okviru tema sa kojima je Unija suočena, teško da svi ti uslovi ne samo budu ispunjeni već vrlo često i da se nađu na dnevnom redu rasprava između država članica.

Za razliku od današnjeg stanja, veliko proširenje iz 2004/2007. u velikoj je meri pratilo ispunjavanje svih tih uslova – volja za proširenjem Unije je bila veoma velika, sa jasnim konsenzusom svih i uz veliku dozu kredibiliteta procesa (koga je počeo da “nagriza” proces pristupanja Bugarske i Rumunije). Međutim, po sva ta tri pitanja vidimo da danas postoje značajne razlike koje otvaraju prostor da se razgovara čak i o budućnosti politike proširenja kao samostalne politike EU.

Rad je organizovan u tri dela: prvi se odnosi na uobličavanje i konstantno dograđivanje politike proširenja EU, drugi na utvrđivanje činjenica savremenog momenta njenog razvoja, a treći na pitanja koja će morati biti predmet rasprave o budućnosti politike proširenja u širem kontekstu evropskih integracija država članica EU.

1. Politika proširenja EU – stalno uobličavanje

Politika proširenja Evropske unije (*EU Enlargement Policy*), zapravo, spada u red najmlađih politika te specifične, nadnacionalne međunarodne organizacije. Zanimljivo je da, iako se EU širi u smislu uvećanja broja članica od samog svog nastanka, potreba za nastankom i definisanjem posebne politike koja bi se bavila prijemom novih članica nastaje tek kada se tadašnje tri evropske zajednice, nakon kraja Hladnog rata, suočavaju sa željom država Centralne i Istočne Evrope da im se pomogne u procesu tranzicije tako što će ih se primiti u članstvo EU. Ta želja bi, sasvim izvesno, ostala dugo sanjani san da nije postojao isti takav interes nekih članica EU da do proširenja i dođe (Wallace i Wallace, 2000: 427-461).

Proces proširenja EU je već do tog momenta doveo do dupliranja broja članova u odnosu na originalan broj država osnivača evropskih zajednica: članice su pored Nemačke, Francuske, Italije, Belgije, Holandije i Luksemburga postale i Velika Britanija, Danska i Irska (1973. godine), Grčka (1981. godine) te Španija i Portugalija (1986. godine). Takođe, 1991. dolazi do ujedinjenja dve Nemačke, što je, iako se to ne smatra uvećanjem članstva, značajno širenje teritorije Unije. Austrija, Finska i Švedska postaju članice 1995. godine jer bez većih problema zadovoljavaju uslove za članstvo u Uniji.

Rasprava o proširenju EU i potencijalnom članstvu novih demokratija u Uniji nije bila ni otvarana sve dok se nije završila postreferendumska kriza u vezi s Ugovorom o EU usvojenom u Matrihtu (Dinan, 2004: 273). Iako je posmatrano kao izazov, mnogi pripadnici tadašnje evropske političke elite su smatrali da pridruži-

vanje predstavlja pomoć koju su države Centralne i Istočne Evrope dobile od Unije kao prvi korak u inače veoma dugom tranzicionom procesu, koji će trajati značajan broj godina (Nugent, 2004: 35). Takođe, stav prema prijemu u članstvo novih evropskih demokratija nije bio jednoglasan – brz prijem u članstvo za mnoge je bio više od izazova. Za protivnike prijema te države su bile potencijalni problem jer su imale značajan broj pripadnika manjina; strah je postojao i u odnosu na migraciju radne snage sa istoka na zapad Evrope, a treći su tvrdili da bi bilo veoma skupo primiti istočnoevropske države pre nego što njihove ekonomske institucije postanu sposobne da se uhvate u koštac sa konkurencijom na unutrašnjem tržištu EU (Cini, 2003: 217).

Upravo iz tih razloga je rasprava o proširenju unutar EU imala obazriviji okvir, koji je predviđao uspostavljanje odnosa u dva suštinska koraka: najpre pridruživanje kao priprema, a zatim i samo članstvo. Međutim, čak i u tom okviru je Unija nastojala da preko sporazuma o pridruživanju država Centralne i Istočne Evrope zadrži akcenat na slobodnoj trgovini i na pitanjima tehničke pomoći, a da eventualni dogovor o stupanju u članstvo stavi u drugi plan. Dodatno, otpočinjanje pridruživanja moralo je biti praćeno i otvaranjem preliminarnih razgovora sa tim državama kako bi postojao i praktičan dokaz njihove rešenosti za poštovanje ljudskih prava, vladavine prava, stvaranje višepartijskih sistema, slobodnih i pravičnih izbora te ekonomske liberalizacije sa ciljem uspostavljanja tržišne ekonomije.

Pravi preokret doneo je samit Evropskog saveta koji je održan juna 1993. godine u Kopenhagenu, koji prvi put definiše set uslova za članstvo, koji su danas poznati kao kriterijumi iz Kopenhagena. U predsedničkom saopštenju sa samita naglašeno je da "... pridružene države Centralne i Istočne Evrope koje to žele mogu postati članice Evropske unije. Pristupanje će biti moguće onog momenta kada pridružene države budu u stanju da preuzmu obaveze iz članstva ispunjavanjem neophodnih ekonomskih i političkih uslova" (European Council, 1993). Tako je prvi put u istoriji proširenja zajednica i Unije precizno definisano koja to pitanja – zapravo, uslovi (*conditions, Conditionality Policy*) – moraju biti zadovoljeni da bi država mogla da postane članica Unije. U svim ranijim proširenjima akcenat je stavljan na ispunjenje uslova definisanih članom 237 Ugovora o EEC (danas članom 49 Ugovora o EU), kojim se utvrđuje da će uslovi pristupanja biti predmet sporazuma o pristupanju između članica Unije i države kandidata. Kriterijumi iz Kopenhagena su i sačinjeni kako bi došlo do uspostavljanja veze između starih i novih članica u odnosu na njihove političke i ekonomske sisteme i u odnosu na prihvatanje vrednosti, politika i prava Unije – onoga što se naziva komunitarna pravna pravila (*acquis communautaire*). Zbog toga su kao tri osnovna kriterijuma definisani *ekonomski* (funkcionalna tržišna privreda i sposobnost da se odgovori na izazove konkurentnosti), *politički* (stabilne demokratske institucije i vladavina prava, uz poštovanje ljud-

skih i manjinskih prava) i *pravni* (prihvatanje komunitarnog *acquisa*); istovremeno, i EU je definisala da će jedan od osnovnih kriterijuma za njeno buduće proširenje biti sposobnost Unije da odgovori na izazove uvećanja članstva, što je pre svega uslov njene sopstvene zaštite od prekomernog proširenja.

Time, zapravo, EU utvrđuje velik broj uslova koje mora ispuniti svaki kandidat za njeno članstvo, što je prevashodno rezultat dubine veze koja je izgrađena između postojećih članica Unije – ekonomska i monetarna unija država članica i politička zajednica sa zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom i elementima odbrambene politike i saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Te uslove država kandidat treba ne samo da usvoji već i da primeni u svom pravu, ekonomiji i praksi (zato se kolokvijalno nazivaju “domaći zadatak” ili “unutrašnji posao” kandidata). Iako je to najčešći i najuobičajeniji način na koji se može postati članica savremenih međunarodnih organizacija, upravo uslovljavanje i politika uslovljavanja u slučaju EU izaziva najviše kontroverzi u državama kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo u EU, koje se suočavaju sa ozbiljnim problemima da prihvate i ispune te kriterijume.

Pored toga, dve godine kasnije, na samitu Evropskog saveta u Madridu 1995. godine, tim uslovima se dodaje novi kriterijum koji se označava kao potreba odgovarajućeg administrativnog kapaciteta države kandidata koji će biti sposoban da obaveze koje proističu iz članstva EU zaista i ostvari. Zapravo, preciznije rečeno, tom prilikom je kriterijum administrativnih struktura sposobnih da sprovedu obaveze iz članstva samo pojačan, jer se on već nalazi u trećem kriterijumu iz Kopenhagena. Razlog posebnog naglašavanja tog kriterijuma leži u tome što administrativni aparat države koja se priprema da postane članica Unije mora na sebe preuzeti obaveze tranzicije, ali i usklađivanja; pri tome, kako smatraju neki autori, države Centralne i Istočne Evrope u tom momentu poseduju čak slabije administrativne strukture/kapacitete nego što su to imale mediteranske države jednu deceniju ranije, a broj uredaba i odluka EU postao je značajno veći (Dinan, 2004: 271).

Kreiranje osnovnih kriterijuma, agende proširenja, pretpristupne strategije i pregovora, kao i regulatornog prilagođavanja, tako postaju zajedno delovi (koraci) te kompozitne politike, koja je istovremeno deo svih ostalih komunitarnih politika. Na osnovu *Agende 2000* Komisija je predložila otvaranje pregovora za pet od deset kandidata (Češka, Estonija, Mađarska, Poljska, Slovenija plus Kipar), dok su ostali još morali da sačekaju napredak svojih ekonomskih i političkih tranzicija. Sa tih prvih šest država pregovori su započeli marta 1998. godine, dok je druga grupa sa pregovorima počela februara 2000. godine. Novembra 2000. godine Komisija je sačinila reviziju Strategije proširenja, uključivši mnogo fleksibilniji raspored i okvir, kojim je dopustila da se prihvati takozvani “regata pristup” na osnovu koga bi naprednije države ranije mogle završiti pregovore o članstvu u Uniji. Kao dodatak

svim ranijim instrumentima Komisija je predložila Pristupna partnerstva (*Accession Partnerships*) u obliku popisa prioriteta kako bi se razvilo regulatorno usklađivanje – zapravo, reč je o pomoći državama CIE da usvoje pravila *acquisa*.

Nakon godina pregovora, 29 pregovaračkih poglavlja na koliko je bio organizovan tadašnji celokupni *acquis*, sporazumi o pristupanju tih država zaključeni su aprila 2003. godine, dok je do septembra 2003. godine završen i proces ratifikacije tako što su nove članice organizovale (uspešne) referendumne na kojima su građani odlučivali o prihvatanju članstva. Osam država Centralne i Istočne Evrope te Kipar i Malta postale su nove države članice Unije 1. maja 2004. godine, i tako povećale broj njenih članica na 25. Bugarska i Rumunija su ostavljene za naredni period zbog problema sa kojima su bile suočene u oblasti vladavine prava – te države postaju članice EU 2007. godine, ali uz veliko ograničenje. Njihovo učešće u šengenskom sistemu je ograničeno dok ne ispune sve uslove, što se proverava polugodišnje kroz izveštaje Evropske komisije. Svakako ne treba zanemariti da su ograničenja u jednoj od osnovnih sloboda postojala i za druge nove članice – kretanje radnika je za njih moguće tek nakon isteka tranzicionog perioda od sedam godina.

Jedini preostali region van EU tako postaje Zapadni Balkan – zapravo, države nastale iz bivše SFRJ (bez Slovenije) – i Albanija. Regionalni pristup za te države Unija započinje da uobličava sredinom devedesetih, a zaokružuje promocijom Procesu stabilizacije i pridruživanja 1999. godine (Mišćević, 2009: 156).

Sve do neuspešnog sprovođenja referenduma u Francuskoj i Holandiji o Ugovoru o ustavu EU (maj i jun 2005. godine) stav Evropske unije prema daljem proširenju bio je veoma pozitivan. Nakon “velikog praska” iz 2004. godine, entuzijazam javnosti i političke elite u Evropi za proširenje kao da nije jenjavao (*Big Bang, Smaller Shocks...*, 2006). To je davalo i značajnu nadu državama Zapadnog Balkana s obzirom na njihov put prema članstvu u EU. Njihovo pridruživanje Uniji je napokon dobilo pun zamah, posebno nakon unapređenja Procesu stabilizacije i pridruživanja i usvajanja Solunske agende iz 2003. godine. Naime, Solunskom agendom za Zapadni Balkan proces se osnažuje elementima ranije definisanim za proces proširenja, odnosno u pretpristupnoj strategiji za države Centralne i Istočne Evrope, i to u višim fazama njihovog pristupanja. Tako se po uzoru na pristupna partnerstva uvodi Partnerstvo za evropsku integraciju – *Evropsko partnerstvo*. Tim pojedinačnim partnerstvima za države Zapadnog Balkana formulišu se kratkoročni (od jedne do dve godine) i srednjoročni prioriteti (od tri do pet godina), koji predstavljaju tempo političkih, institucionalnopravnih, ekonomskih i svih drugih reformi. Samit u Solunu je inicirao i pokrenuo višestran politički forum Evropska unija – Zapadni Balkan kao oblik uspostavljanja veze između Evropske unije i države u statusu potencijalnog kandidata, gde se razmenjuju informacije o napretku i kreira okvir za dijalog o ključnim pitanjima od zajedničkog interesa. Tim političkim forumom se

dalje razvija proces, a ostvaruje se kroz periodične sastanke šefova država ili vlada, godišnje sastanke ministara inostranih poslova, unutrašnjih poslova, pravosuđa i ostalih ako se za to pokaže potreba. Od 2004. godine državama Zapadnog Balkana dostupni su i programi *twinning* (pomoć administracije u izgradnji kapaciteta) i TAIEX (*Technical Assistance Information Exchange Office*, Kancelarija za razmenu informacija o tehničkoj pomoći) kako bi se osigurala pravna usklađenost tih država sa *acquisom*, ali i programi Zajednice koji su inače dostupni samo članicama Unije (npr. Progress, CIP, Okvirni programi, Erasmus Mundus itd.).

Tokom 2005. godine došlo je do velikog uzleta i potpunog otvaranja Procesa stabilizacije i pridruživanja jer su upravo te godine donete odluke o otvaranju pregovora sa svim preostalim državama Zapadnog Balkana o zaključenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Istovremeno, otvoreni su pregovori o članstvu sa Hrvatskom i Turskom, što je značajan napredak u Politici proširenja. U decembru iste godine obnovljena je odluka o autonomnim trgovinskim merama za države Zapadnog Balkana, koja će važiti sve do momenta stupanja na snagu sporazuma o pridruživanju. Istovremeno, druga polovina godine je moment otvaranja krize u EU nakon neuspeha Ugovora o ustavu – zapravo, pokušaj da se za to nađe krivac.

Dve države su tokom 2006. godine pregovarale o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (Srbija i Crna Gora, Bosna i Hercegovina), Albanija je potpisala svoj Sporazum, a Hrvatska i Makedonija su dobile status kandidata za članstvo u EU – prva sa, a druga bez datuma otvaranja pregovora za članstvo. I sama Unija je nakon velikog proširenja dobijala nov zamajac: kao uvećano tržište postigla je visok stepen ekonomskog razvoja upravo u novim članicama, ali se istovremeno spremala za prijem nove dve članice, Bugarske i Rumunije, na početku 2007. godine. Iako se pre samog proširenja strahovalo kako će se tako velik broj novih članica integrisati u tempo i aktivnosti Unije te kako će na to reagovati nove države članice, čini se da je Unija od tog proširenja imala samo značajne političke i ekonomske koristi.

“Slučaj” Hrvatske je, zapravo, dosta uspešna priča evropske integracije. Od osamostaljenja Hrvatske njen odnos sa EU nije išao nimalo glatko jer tadašnja vlast nije pokazala interes za jačanje odnosa ni izrazila želju za članstvom. Tek sa promenom vlasti januara 2000. godine stvari se menjaju u pravcu izgradnje veze i konsenzusa za evropske integracije. Krajem 2000. započinju pregovori o zaključenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, koji je već sredinom naredne godine zaključen. Hrvatska je svoj zahtev za članstvo podnela 21. februara 2003. godine, a pozitivno mišljenje Evropske komisije dobijeno je u aprilu 2004. godine, na osnovu koga je 18. juna iste godine Republika Hrvatska dobila status države kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Pregovori o pristupanju između Republike Hrvatske i Evropske unije otvoreni su oktobra 2005. godine, nakon čega je započeo postupak analitičkog pregleda usklađenosti hrvatskog zakonodavstva sa komunitarnim pravom Evropske unije (*screening*). Prva Međuvladina konferencija održana je 28. novembra 2005.

godine i tada se moglo videti da je EU prvi put u praksu pregovora o članstvu uvele merila (*benchmarks*) koja moraju biti ispunjena za otvaranje, odnosno zatvaranje poglavlja. Zapravo, time su mnogo više u pregovarački proces uvedene države članice, koje su svako poglavlje dvostruko ocenjivale – ispunjenje uslova da pregovori u njima i započnu i da se privremeno završe. Ugovor o pristupanju potpisan je 9. decembra 2011. u Briselu, a januara 2012. Hrvatska je organizovala referendum o pristupanju, na kome se 67% građana od onih koji su izašli na referendum izjasnilo za članstvo u Uniji. Potom je usledila ratifikacija u državama članicama, koja je završena maja 2013. Prvog jula 2013. Hrvatska je postala 28. članica EU.

Ono što se danas naziva “novi pristup u pregovorima o članstvu” (*New Approach to the EU Negotiations*) je, zapravo, počelo da se uobličava još tokom pregovora Hrvatske za članstvo sa uvođenjem merila za otvaranje i zatvaranje pregovora za poneka poglavlja, ne za sva. Međutim, sama merila koja postaju obaveza za svako od pregovaračkih poglavlja, ali i mnogo više strukturiran čitav pristup dobijaju svoj oblik tek odlukom o otvaranju pregovora sa Crnom Gorom (2012. godine). Reč je o uvođenju primarnog značaja vladavine prava, poglavlja 23 (reforma pravosuđa, borba protiv korupcije i ljudska i manjinska prava) i poglavlja 24 (pravda, sloboda, bezbednost), koja se prva otvaraju i poslednja zatvaraju tokom pregovaračkog procesa. Još više, njima se daje i uloga “kontrolora” pregovora, jer se uvodi klauzula o balansu (*imbalance clause*), kojom se definiše da svaki zastoј u sprovođenju obaveza iz tih poglavlja vodi pokretanju mehanizma zaustavljanja celokupnih pregovora o članstvu (*Negotiation Framework EU Serbia*, 2014). Za ta poglavlja se definišu ne samo merila za otvaranje i zatvaranje već i prelazna merila, prolazno vreme kojim se ocenjuje konzistentnost u postizanju obaveza usklađivanja u oblasti vladavine prava. Takođe, pregovori su mnogo više otvoreni za mesto i ulogu država članica EU jer upravo one odlučuju o ocenjivanju ispunjenosti merila. I konačno, merila postaju mnogobrojnija – kao primer može poslužiti podatak da je Hrvatska imala duplo manje merila od broja prelaznih merila koja je Crna Gora dobila samo za poglavlja 23 i 24. Zapravo, može se zaključiti da je svaku stepenicu u pregovaračkom procesu mnogo teže preći nego ikada ranije.

Pored osnovne usmerenosti na vladavinu prava, dokumentima Evropske komisije, Strategijama proširenja, dodatno se širila usmerenost na pojedina pitanja (*EU Enlargement Strategy*, 2006-2015). Tako su svoje primarno mesto dobili i pitanje ekonomskog upravljanja i potreba da se u ranoj fazi pregovora pristupi reformi javne uprave. Ne treba posebno naglasiti da je razlog za to opet iskustvo koje EU ima sa ranijim proširenjima, kada su države ne potpuno spremne postajale članice Unije, a nakon ulaska se stepen uticaja institucija na dalji tok njihovih reformi, zapravo, smanjio ili je potpuno nestao.

Ekonomsko upravljanje je dobilo svoj izraz u potrebi izrade Ekonomskog programa reformi (*Economic Reform Program*, ERP), koji svake godine kandidat/po-

tencijalni kandidat mora pripremati u smislu finansijskog elementa, programiranja budžeta, ali i strateških planova razvoja. Zapravo, to podseća na obaveze koje imaju članice EMU, pa se vrlo često naziva *Economic Semester Light* jer iza našeg predloga programa EU daje ocene o kvalitetu predloženih aktivnosti. Logika tog dokumenta je da država mora i ekonomski biti pripremljena za članstvo, a ne samo biti u stanju da usvaja usklađene zakone. S druge strane, obaveza je i strategija reforme državne uprave kako bi se stvorio administrativni aparat koji će imati kapacitet ne samo da vodi pregovore već i da dokaže sposobnost implementacije svega dogovorenog; takođe, takav administrativni aparat, ne samo državni već i lokalni ili regionalni, mora biti spreman da ispuni sve zahteve kada jednog dana država postane članica, odnosno kada sve politike EU postanu deo i njenih, nacionalnih javnih politika.

A onda je uvedena još jedna, dodatna novina u već inoviranom pristupu u pregovorima za članstvo u EU. Kada je 2014. godine Srbija započela svoje pregovore o članstvu, definisana je još jedna posebna specifičnost, a to je poglavlje 35 (*Negotiation Framework EU Serbia*, 2014). Uobičajeno, to poglavlje pokriva pitanja kao što su novi *acquis* koji se pojavi u raznim poglavljima nakon što su pregovori u njima privremeno zatvoreni, pristup raznim posebnim telima EU i posebni aranžmani za pojedine države (npr. režim trgovine u neumskom koridoru za Hrvatsku). U slučaju Srbije reč je o mehanizmu praćenja svih dogovora (postojećih i budućih) koji su rezultat dijaloga o normalizaciji odnosa između Beograda i Prištine. To poglavlje ima isti status u pregovaračkom procesu kao i poglavlja vladavine prava, ima prelazna merila (ali se ne zahteva pregovaračka pozicija Srbije) i za njega važi mogućnost korišćenja klauzule o balansu – ako se oceni da nema napretka u implementaciji dogovora, može se pokrenuti mehanizam zaustavljanja pregovora u drugim poglavljima. Dodatni problem je što u tom poglavlju nema nikakvih pravnih pravila, pa nije najjasnije na kojim kriterijumima bi trebalo da bude zasnovana ocena o dovoljnom napretku u ispunjavanju obaveza iz tog poglavlja. Poglavlje je potpuna novina i za institucije EU (EEAS i Evropsku komisiju), države članice i, naravno, kandidata, i time svakako jedno od najizazovnijih za pregovore.

Zapravo, o tom poglavlju se ne vode pregovori, već se radi samo o praćenju dijaloga/pregovora o normalizaciji između Beograda i Prištine. Tako su precizni i jasni jedino osnovni principi poglavlja 35 – ono nikako nije zamena za dijalog, već samo mehanizam praćenja sprovođenja onoga što je dogovoreno; okvir poglavlja ne sme prevazilaziti okvire dijaloga, a ne može ni ići van okvira postignutih dogovora; poglavlje 35 nije mesto širenja tema normalizacije na nove oblasti, to može biti samo dijalog.

Zanimljivo bi bilo videti da li je to način prevazilaženja značajnog problema samo u jednom slučaju ili presedan za sve druge, a pojedinačno specifične, političke probleme koje imaju države Zapadnog Balkana.

Možemo zaključiti, posebno iz iskustava proširenja u prvih deset godina 21. veka, da se politika proširenja EU stalno menja i da prati kretanja u samoj Uniji, njenim državama članicama, okruženju, ali i u državama kandidatima, i tome se prilagođava. To ima i dobru i lošu stranu: dobra je što tako možemo govoriti o dozi fleksibilnosti (izvesnog *tailor-made* pristupa), ali ne u smislu pojedinačnih država, već pre svega grupacija država. S druge strane, fleksibilnost ima i svoje opasnosti jer daje osnova za presedane koji se kasnije mogu, ali i ne moraju primeniti, jer zapravo i nisu primenjivi za određene države. I tu se onda otvara pitanje jasnosti i predvidivosti uslovljavanja, rekli bismo kredibilitnosti tog uslovljavanja, kao suštinski važnog elementa politike proširenja EU.

2. Krize u EU i efekat na politiku proširenja – zašto je politička volja na ispitu?

Ekonomska kriza, finansijski deficit, problemi sa uobličavanjem i integrisanjem u oblasti energetske politike, kriza spoljnog duga i deficita u Grčkoj, referendum u Velikoj Britaniji, nedovršenost zajedničke spoljne i bezbednosne politike, migrant-ska kriza, opasnost (i, nažalost, činjenica) da se Evropa suočava sa terorizmom na svom terenu, samo su neka od pitanja koja uzimaju mnogo političke pažnje i energije političkih elita u Evropi.

Bilo bi, međutim, pogrešno reći da je ovo početak – ovo je vrhunac krize koja započinje još u doba neuspeh referenduma za usvajanje Ugovora o ustavu EU. I pored svih pozitivnih ekonomskih pokazatelja, i unatoč napretku država u procesu evropskih integracija (svakako ne pravolinijskog!), nekako su se stvari potpuno izmenile. Neuspeh Ugovora o ustavu, pisanje novog reformskog sporazuma, koji će u decembru 2007. godine dobiti naziv Sporazum iz Lisabona, te i njegov neuspeh na referendumu u Irskoj sredinom 2008. godine, Uniju su doveli do velikog preokreta.

Iako se svima činilo, a to je svakako bila namera, da Lisabonski sporazum stvara relativno dobru osnovu za EU da spremno dočeka sve što se kasnije događalo, nije bilo tako. Novi Sporazum trebao je da odgovori na pitanja jačanja efikasnosti, unapređenja demokratskog legitimiteta proširene Unije i koherentnosti njene spoljne akcije. Sporazum potpisan u Lisabonu decembra 2007. nema nikakvih obeležja ustavnosti (konstitucionalizacije), nema simbola EU, nema preimenovanja sekundarnih pravnih akata (odluka) u zakone ili okvirne zakone. Kada je reč o pitanjima efikasnije EU, on pojednostavljuje metode rada i načine glasanja kako bi se uskladi-lo delovanje. Kvalifikovano većinsko odlučivanje (QMV) se širi na novih 50 oblasti, a prvi put se građani EU uvode u odlučivanje u EU, njihov milion je dovoljno da pokrenu inicijativu za usvajanje odluke (u oblastima pravde, slobode, bezbednosti, borbe protiv terorizma, organizovanog kriminala, u domenu energetske politike, javnog zdravlja, humanitarne pomoći, sporta). Unija prvi put dobija predsednika

Evropskog saveta, i to kada je u sastavu ministara spoljnih poslova država članica (na dve i po godine), koga bira Evropski savet, a direktno je vezan za izbor predsednika Evropske komisije i rezultate izbora za Evropski parlament; šestomesečno predsedavanje članica ostalim formacijama Saveta ostaje po principu rotacije. Uloga predsednika Saveta je da obezbeđuje kontinuitet i efikasnost u radu Evropske unije i njenih organa. Sporazum iz Lisabona takođe predviđa da se sastav Evropske komisije neće menjati do 1. 11. 2014. godine, jer će svaka članica imati svog člana; posle tog datuma uveden je princip rotacije u sastavu Komisije, a princip rotacije utvrdio je Savet ministara svojom jednoglasnom odlukom.

Na pitanje kako EU učiniti mnogo više demokratičnom i transparentnijom Sporazum odgovara: jačanjem uloge Evropskog parlamenta i nacionalnih parlamenata, davanjem više mogućnosti da se čuje glas građana Unije, uvođenjem jasne podela nadležnosti u sistemu upravljanja na više nivoa. Evropski parlament dobija nova ovlašćenja u usvajanju zakona, definisanju budžeta i zaključivanju međunarodnih sporazuma. Sporazum takođe ojačava i precizira šta su to evropske vrednosti, a kao uslov za članstvo određuje se da to može biti samo evropska država koja ove vrednosti ne samo poštuje već i unapređuje. Povelja o osnovnim pravima postaje obavezujući dokument, sastavni deo Sporazuma, i tako joj se daje pravna snaga.

Kada je reč o jačanju uloge EU u međunarodnim odnosima, Sporazum predviđa njeno unapređenje uvođenjem novog položaja Visokog predstavnika za spoljne poslove, koji je istovremeno potpredsednik EK, čiji rad pomaže Služba za spoljne aktivnosti (*External Action Service*); bilo je za očekivati da se tako pojača koherentnost i vidljivost aktivnosti u međunarodnim odnosima.

Nažalost, dobra osnova nije iskorišćena ni potpuno implementirana, pa su u svim tim pitanjima primetni neuspesi. Nije ni pomogla stvaranju političkog konsenzusa država članica u različitim pitanjima niti je pripremila Uniju na krizu.

Vratimo se početnom argumentu da je proširenje EU moguće i uspešno ako Unija, ali i njene članice, kao i države kandidati unutar sebe i između sebe postignu jasan politički konsenzus o neophodnosti širenja članstva. Takođe, kredibilitet uslovljavanja i ispunjavanja uslova mora biti veoma jak, a kapacitet da se primi nova članica, odnosno spremnost da se sprovede reforme potrebne za članstvo, prisutan na sve tri strane. Čini se da savremeni momenat u razvoju EU pokazuje ograničenja u svakom od ta tri elementa kod svakog od tri aktera, i da su preispitivanje, uslozljavanje i dodatno promišljanje daljeg proširenja postali osnovno obeležje te politike.

Podimo od kapaciteta Unije da primi nove članice i razloga za tako nešto. Zapravo, osnovno je pitanje zašto se EU neprestano širi i uvećava svoje članstvo a da, osim otpora prema članstvu Ujedinjenog Kraljevstva s početka šezdesetih, sve do ovog momenta tome nije bilo ozbiljnijih protivljenja? Posebno zbog toga što svako

proširenje sa sobom nosi rizik za balans u EU, izazov za mnoge često suprotstavljene interese i vrednosti. Odgovor se vrlo često nalazio u samoj prirodi EU kao projekta zasnovanog na vrednostima, a ne samo standardima (Sjursen, 2006: 203). Zapravo, za Uniju i njene članice je uvek bio prioritet da vrednosti mira, stabilnosti, demokratije proširi na što veći broj država i okupi ih zajedno. Čini nam se da se taj argument vrlo često zaboravlja i stavlja u drugi plan, što je velika greška. Posebno što se politika proširenja odnosi na države koje grade svoje sisteme, institucije i društva upravo u pravcu tih evropskih vrednosti.

Zato je prilično čudno da je danas osnovna tema postala ono što se naziva “zamor od proširenja” (*Enlargement fatigue*). Termin nije nov, bio je uvek vezan za sva ranija proširenja Unije, ali dobija na energiji posle velikog proširenja 2004/2007; u uslovima krize u Uniji dobio je dodatno na značaju, što, naravno, ima efekta i na kandidate/potencijalne kandidate za članstvo, i same suočene sa različitim krizama. Tako zamor od proširenja već neko vreme postoji i živi u EU, posebno u javnom mnijenju država članica i, naravno, prenosi se i na političke elite. Međutim, istraživanja pokazuju da se stavovi javnog mnijenja u članicama EU ne mogu posmatrati tek tako, jednostrano – čak se ne može govoriti o opštem stavu EU o proširenju, pošto velik broj stavova, ocena i pozicija prema proširenju varira u odnosu na temu istraživanja i u velikoj meri zavisi od nacionalnog i geopolitičkog konteksta (Toshkov i dr., 2014: 33). Stavovi i mišljenja javnosti se značajno razlikuju među državama i zavise od momenta kada se istraživanje sprovodi. Zanimljivo je i da velik broj građana EU čak i ne želi da iskaže svoj stav jer nema dovoljno informacija o državama kandidatima.

Povremeno izgleda kao da politička elita Evrope želi da se sakrije iza svog javnog mnijenja, uvodeći termin *zamor* upravo u kontekstu nepostojanja podrške za raspravu. Međutim, kao da ne postoji razumevanje da zamor u EU rađa zamor javnosti u državama koje žele članstvo u Uniji – to se odražava u padu podrške za članstvo u Uniji.

Zapravo, u javnosti država kandidata se takve poruke tumače i kao znak upozorenja da u ovom momentu nije vreme za dalje proširenje. No, ustvari, nije samo reč o znaku upozorenja: izjava predsednika Evropske komisije Žana Kloda Junkera po preuzimanju dužnosti 2014. godine bila je više nego jasna – u mandatu Komisije kojoj je on predsednik neće biti proširenja! A onda još jedna, dodatna konfuzija: uporedo sa takvim stavom, koji je više nego realističan (teško da bi bilo koja država koja trenutno pregovara o članstvu – Turska, Crna Gora i Srbija – mogla da završi svoje pregovore do 2020. godine), stižu i poruke koje donose nadu kandidatima. To su: obećanje da je članstvo moguće, značajna podrška u ispunjavanju uslova, ali i praćenje rezultata reformi te verbalna i druga podrška regionu. Nažalost, vrlo često se može primetiti da je EU nekonzistentna u specifikovanju zahteva koje države

Zapadnog Balkana moraju ispuniti da bi se kretale ka članstvu, a taj nedostatak konzistentnosti i jasnoće umanjuje snagu elita da nastave sa reformama (Vachudova, 2013: 12).

Čini se stoga da se proširenje EU nastavlja, ali bez većeg uspeha. Istovremeno, u javnosti država Zapadnog Balkana najmanje su poznate i jasne obaveze koje iz tog procesa proističu, a koje nisu nimalo jednostavne. One su i političke, i ekonomske i pravne, ali i specifične, kreirane za svaku državu kandidata pojedinačno u skladu sa njenom situacijom. Vidljivost procesa i svih obaveza je zanemarena u korist svih političkih pitanja specifičnih za Uniju i svaku pojedinačnu državu. Takođe, u uslovima ekonomske krize i budžetskih deficita, u državama Zapadnog Balkana čini se da je za to pronađen i najveći krivac – javna uprava ili državna administracija. To je, naravno, veoma opasno s obzirom na činjenicu da su odgovarajući administrativni kapaciteti uslov u procesu evropske integracije svake države.

Jako malo pažnje se posvećuje objašnjenjima dogradnje politike proširenja kroz novi pristup EU pregovorima o članstvu. Taj pristup jeste rezultat iskustava prethodnih talasa proširenja Unije, ali i razumevanja da je EU pre svega zajednica vrednosti, ne samo zajedničko tržište. Zato se vladavina prava, posebno zaštita osnovnih prava, smatra preduslovom za legitimitet EU, koji prevazilazi samo ekonomsku i političku integraciju. Ono čega članice EU nisu u dovoljnoj meri svesne jeste da kriza sa kojom se i same suočavaju ima isti (ako ne i teži) efekat u državama koje žele da postanu članice Unije – svakako najveći efekat na njih ima upravo globalna ekonomska i finansijska kriza. A pritom su one van Evropske unije, pa ih svaki njen odgovor na krizu obuhvata u mnogo manjem obimu. Dodatno, u ovom momentu sve one imaju (manje-više) ozbiljne političke probleme različitih vrsta koji im otežavaju i pridruživanje i pripreme za pristupanje Evropskoj uniji.

Ono što raduje jeste činjenica da su građani država Zapadnog Balkana u ogromnom procentu opredeljeni za reforme, koje su suština i smisao i integracija i priprema za članstvo. To je pokazatelj razumevanja da je važan proces izmena našeg okruženja, a ne samo cilj, članstvo u Uniji. Ovo je situacija koja se dosad nije pokazala ni u jednoj od država koje su pregovarale o članstvu, i to je značajan oslonac za pregovore. Može li se ovo nazvati “alternativna verzija evropeizacije”, odnosno jesu li reforme moguće bez privlačnosti članstva u EU?

3. Ponovo promišljanje politike proširenja – kuda i kako dalje?

Kako nametnuti, obnoviti ili zadržati interes za proširenje u krajnje izazovnim vremenima za Uniju? Kako državama članicama objasniti da je proširenje u njihovom najboljem interesu jer može uneti novu energiju jačoj integraciji unutar Unije? Za to je potrebna politička manifestacija, ali i tehnička podrška na obe strane. Naravno, ovo je tema koja će dugo biti predmet rasprave, ali bismo voleli da ponudimo neke

argumente za nju. Kada je reč o tehničkom delu priče daljeg razvoja politike proširenja, novi pristup u pregovorima pruža dobru osnovu garancije stvarnog uspeha u dostizanju ne samo standarda već i evropskih vrednosti. Kada je, pak, reč o političkoj manifestaciji, smatramo da strateški pravac razvoja EU ne može biti ostvaren bez saradnje i saglasja sa državama Zapadnog Balkana, što se najbolje vidi u prepoznavanju povezivanja infrastrukture regiona i EU.

Početak rada Junkerove komisije obeležilo je i usvajanje dokumenta koji je nekako pao u zaborav: Strateške agende za Uniju u vremenu promena (Strateška agenda, 2014). Ta Agenda, koja bi trebala da vodi Uniju u periodu od pet godina, do narednih izbora za Evropski parlament, treba da stvori uslove da promene budu posmatrane kao izazov za nov razvoj, a ne prepreka tom razvoju. Definisani su ciljevi koje novi čelnici evropskih institucija treba da ostvare u novim, izmenjenim uslovima, i postavljeni su na nivo merila čije će sprovođenje moći objektivno da ocenjuju svi građani. Upravo u tom dokumentu vidimo značajnu podršku argumentu kako proširenje može pomoći daljem razvoju integracije EU.

Polazna osnova Agende jeste ocena da države EU imaju mogućnost da na promene odgovore individualno, ali i ujedinjene u Uniju – zapravo, da način odgovora na izazove može biti efikasniji u zajedništvu, kroz kompromis svih. Zato taj dokument i jeste izbalansiran u izrazu, jer je morao biti prihvatljiv za svih 28 članica, ali je saglasnost u potpunosti postignuta oko ciljeva delovanja Unije u narednim godinama. Pet je osnovnih prioriteta koje određuje Strateška agenda – jačanje privrede sa više radnih mesta, osnaženje i zaštita svih građana, sigurna energetska budućnost i razvoj politika zaštite životne sredine, Unija koja garantuje slobodu, bezbednost i pravdu te Unija kao jak globalni akter.

Ocene da postoji “usporen rast, visoka nezaposlenost, nedovoljne javne i privatne investicije, makroekonomski disbalans, javni dug, nedostatak kompetitivnosti i potreba sprovođenja strukturnih reformi” zapravo pokazuju da i EU i države kandidati/potencijalni kandidati imaju istu polaznu osnovu u pokušaju izlaska iz krize. Stoga je unapređenje klime za preduzetništvo i stvaranje radnih mesta kroz bolje upravljanje finansijama, povećanje investicija, unapređenje tržišta rada, oslobođenje privrede od poreza i nepotrebnih administrativnih tereta preporuka i za članice i za sve ostale države. Posebna pažnja će biti usmerena na planiranje investicija u sektorima transporta, energije i telekomunikacija, inovacija, istraživanja i obrazovanja uz maksimalno korišćenje strukturnih fondova i planiranje privatnog i javnog finansiranja dugoročnih projekata. Jedan od prioriteta je jačanje monetarne unije sa snažnijom koordinacijom ekonomske politike.

U uskoj vezi sa ciljem jačanja privrede jeste i potreba da se unaprede standardi socijalne zaštite i obezbede jednake mogućnosti posebno kada je reč o nezaposlenosti mladih, promociji doživotnog učenja i podsticanju mobilnosti radnika, isto-

vremeno štiteći osnovne slobode kretanja robe, kapitala, radne snage i usluga. To su, svakako, i prioriteti svakog reformskog procesa, pa je potreba veze i saradnje sa Unijom u tim pitanjima više nego očigledna.

Razvoj situacije u kriznim žarištima, svetska energetska konkurencija i uticaj klimatskih promena usloveli su potrebu redefinisavanja energetske i klimatske strategije Unije kako bi se izbegla velika zavisnost od uvoza nafte i gasa. Zbog toga je kao prioritet određena izgradnja *energetske unije* sa ciljem obezbeđenja povoljne, sigurne i održive energije. EU planira da podstiče istraživanja i razvoj u toj oblasti, da utiče na transparentnost na tržištu gasa, da ubrza diverzifikaciju snabdevanja gasom i ojača energetska efikasnost.

Izazovi unutrašnje i spoljne politike – terorizam, borba protiv organizovanog kriminala i upravljanje migracijskim tokovima koji su u porastu zbog nestabilnosti i siromaštva u mnogim delovima sveta – zahtevaju pažnju, solidarnost i podjednaku raspodelu odgovornosti unutar same Unije u rešavanju tih pitanja. S druge strane, nikada nije bilo važnije uključiti partnere kada su u pitanju zajednički ili globalni interesi zarad zaštite interesa, vrednosti i sigurnosti građana EU. Zato se traži snažnije angažovanje EU u svetskim dešavanjima povećanjem uticaja kroz obezbeđivanje konzistentnosti spoljnih politika država članica artikulisanih u spoljnu politiku EU, ali i kroz razvoj saradnje u oblasti bezbednosti i odbrane. Te obaveze, sasvim je jasno, ne ograničavaju se njenim spoljnim granicama i svakako moraju uključiti i države regiona Zapadnog Balkana – najpre zbog toga što će odgovor na te izazove biti bolji ako je sveobuhvatan, a zatim i jer bi zanemarivanjem uloge tih zemalja bio zanemaren velik kapacitet.

Smatramo da u tom dokumentu, kao što smo mogli videti iz ove analize, ima veoma mnogo elemenata konvergencije i ideja ne samo za zadržavanje već i za jačanje proširenja kao odgovora EU na kriznu situaciju u kojoj se nalazi. Smatramo da države Zapadnog Balkana mogu ne samo da podsete članice EU šta je razlog zbog koga je došlo do stvaranja Unije – prevazilaženje sukoba među državama kroz ekonomsku integraciju – nego i da budu značajan element nalaženja odgovora na izazove sa kojima se Unija suočava.

I dodatno, iako je vrlo popularan stav da je zapravo trošak za proširenje osnovni problem u EU, sami rezultati ne u idu u prilog takvom argumentu. Upravo u cilju ocene uspešnosti proširenja na osnovu objektivnih pokazatelja, Evropska komisija je napravila izveštaj u kome je predstavila svoje analize ekonomskih efekata proširenja (*European Commission Report on Enlargement*, 2008). Za Komisiju je ono korak ka ujedinjavanju Evrope koji je čini jačom i kulturno bogatijom. Sam proces proširenja je pomogao da se izradi i konsoliduje demokratija, ojača evropska bezbednost, ali je EU učinio i mnogo konkurentnijom. Trgovina između starih i novih članica za 10 godina je porasla gotovo trostruko (sa 175 milijardi evra 1999. na 500

milijardi evra 2007. godine), a trgovina između novih članica se upetostručila (sa 15 na 77 milijardi evra). Stopa porasta zaposlenosti je (do ekonomske krize, s kraja 2008. godine) bila stabilna i iznosila oko 1%, ali nije dokazana teza koja je postojala pre proširenja da će doći do preusmeravanja zapošljavanja u nove članice – taj stepen povećanja zaposlenosti je prosek za sve članice Unije.

Kao najbolji dokaz stava da su kandidati deo rešenja može poslužiti Berlinski proces. Ta inicijativa, koja je započela sa operacionalizacijom u avgustu 2014. godine kao predlog nemačke kancelarke Angele Merkel, bazira se na konstatovanju jednog od najvećih problema sa kojima se suočavaju države Zapadnog Balkana i koji je značajna prepreka međusobnoj povezanosti, ali i povezanosti sa ostatkom Evrope, a to je infrastruktura. Ide se i dalje od toga, pa je na drugoj konferenciji Berlinskog procesa koja je održana u Beču akcenat proširen na povezivanje mladih i na njihovu mobilnost. Treća konferencija procesa u julu 2016. dovela je do operacionalizacije ideje Kancelarije za mlade i dogovora o pet strateških infrastrukturnih projekata. Zapravo, pokušaj je da se region učini pristupačnijim i za sve one koji žele da ulože u države regiona – a to je jako važan efekat procesa evropske integracije, taj osećaj partnerstva i pripadanja kroz uključivanje i u poslovne tokove. Zapravo, kako smatraju neki autori, članice EU moraju biti mnogo proaktivnije ako žele da proces proširenja Unije i dalje bude glavna pokretačka snaga za Balkan. U skladu sa tim one moraju biti spremne da ohrabre one koji su spremni da ulažu u region bez ikakvih ograničenja (to jest, bez uslovljavanja) (Stratulat, 2013: 4).

Kao i ostatak Evrope, i region Zapadnog Balkana ima svoje populističke izazove, što otežava ubrzan pristup Uniji. Dinamika stagnacije mora biti prekinuta, a to se svakako ne može uraditi tako što će se u ovom momentu zanemariti proširenje. To bi, smatraju autori, samo uvećalo problem tih država, a svakako bi nanelo štete i samoj Uniji jer države kandidati/potencijalni kandidati nisu više na početku usklađivanja sa EU (Bechev, 2012: 8). Nikako ne treba zaboraviti da sve te države imaju obaveze usklađivanja prema SSP i da su u tom smislu već uradile značajan legislativni posao, ali da je za valjanu implementaciju svakako potrebna pomoć EU.

Dakle, nema pravog razloga zašto bismo proces proširenja zaustavili. Naravno, ima pitanja koja su trenutno važnija za Uniju. Nedavni problemi sa demokratskim upravljanjem u nekim državama Centralne i Istočne Evrope (Mađarska, Poljska), i to upravo u oblastima koje su bile veoma ozbiljno kontrolisane tokom procesa pregovora, otvorili su dodatan prostor za zabrinutost. To otvara pitanje stvarnog uspeha Unije u toj oblasti, bar što se tiče organizacije promocije demokratije u kontekstu pravno-političkog uređenja proširenja (Kochenov, 2014: 6). Tako je pretpristupni proces promocije demokratije i vladavine prava značajno oslabio, smatraju autori, zbog velikih problema u strategiji uslovljavanja (*ibid.*: 8). Ti su problemi povezani sa prirodnim manom u opštem kapacitetu EU da deluje kao promoter demokrati-

je, vladavine prava, jednakosti i drugih ideala. Osnovna mana leži u prirodi Unije kao međunarodne organizacije, ma koliko drugačije od drugih. Naime, promociju demokratije ne može sprovesti supranacionalna organizacija – to mogu ostvariti samo države.

A onda i referendum u Ujedinjenom Kraljevstvu, koji je na sto Unije doneo novo pitanje. Nakon dobrovoljnog povlačenja UK jedan od mogućih scenarija jeste i uvođenje delimičnog članstva za tu državu kao načina za obe strane da se reorganizuju u tim uslovima. To čak državi može olakšati napuštanje Unije jer se nudi mogućnost da ostane i dalje blisko povezana sa EU (Emmanouilidis, 2008: 30). Ako se delimično članstvo uvede kao praksa u Uniju, može li ono poslužiti kao način koji bi Unija upotrebljavala za druge države i, posebno, bi li mogao biti model i za Zapadni Balkan? Prema mišljenju nekih autora, delimično članstvo bi značilo minimalnu redistribuciju resursa, ograničen pristup odlučivanju, ograničenje slobodnog kretanja radnika – zapravo drugorazredno članstvo, a time više ne bi bilo ni potrebe ni pritiska za prihvatanje baš svih evropskih vrednosti (Bechev, 2012: 8). Zato bi sve što bi bilo manje od potpunog članstva zasnovanog na principu solidarnosti značilo prolongiranje *statusa quo*, odnosno ekonomske i političke stagnacije u državama kandidatima i za njih, zapravo, ne bi bilo prihvatljivo.

Kako je to nedavno konstatovao britanski *The Economist*, Balkan je enklava unutar evropskog kontinenta i nijedan ministar spoljnih ili unutrašnjih poslova bilo koje države članice to ne može ignorisati. Za njih je EU najbolja opcija u smislu tržišta, pomoći za razvoj, ali i u smislu političkog okvira. Zapravo, osnovno pitanje ne sme biti budućnost proširenja EU na države Zapadnog Balkana, jer je ono neophodno i ovim državama i EU, već koliko dugo će proces novog proširenja potrajati.

LITERATURA

Association Agreements with the Countries of Central and Eastern Europe: A general outline, Europe, Europe Documents, No. 1646/47, September 7, 1990.

Bechev, Dimitar. 2012. *The Periphery of the Periphery: The Western Balkans and the Euro Crisis*. European Council on Foreign Relations, No. 60, August.

Big Bang, Smaller Shocks: 2004 Enlargement Impact on EU Policies and Processes. 2006. Burson-Marsteller. Brussels.

Cini, Michael. 2003. *European Union Politics*. Oxford University Press. Oxford.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the Eu-

- ropean Central Bank. *Five years of an enlarged EU – Economic achievements and challenges*. Brussels, 20. 2. 2008, COM(2009) 79/3.
- Dinan, Desmon. 2004. *Europe Recast – A History of European Union*. Palgrave MacMillan. London.
- Emmanouilidis, Janis. 2008. *Alternatives between Full Membership and Non-Membership – Fata Morgana or Silver Bullet*. Paper for the Conference. Sounio, Greece.
- Enlargement Strategy Papers, http://ec.europa.eu/enlargement/countries/package/index_en.htm
- European Council, *Conclusion of the Presidency*, Copenhagen, 21-22 June 1993, Brussels: General Secretariat of the Council, SN 180/1/93 REV 1.
- General EU Position on the opening of the Negotiation with Republic of Serbia, Negotiation Framework, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/neg_frame.PDF
- Hagemann, Sara i Julia De Clerck-Sachsse. 2007. *Old Rules, New Game – Decision-Making in the Council of Ministers after 2004 Enlargement*. Centre for European Policy Studies, March, ISBN 978-92-9079-699-2.
- Kochenov, Dimitry. 2014. *EU's Conditionality: Praise Undeserved*. Princeton University Press. Princeton.
- Kurpas, Sebastian i Piotr Maciej Kaczynski. 2008. *Inching towards a Second Irish Referendum*. CEPS Commentary, 15 December, <http://www.ceps.eu>
- Manners, Ian. 2002. Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, u: *JCMS*, (40), 2: 220-242.
- Miščević, Tanja. 2009. *Pridruživanje Evropskoj uniji*. Službeni glasnik. Beograd.
- Nugent, Neill (ur.). 2014. *European Union Enlargement*. Palgrave MacMillan. London.
- O'Brennan, John. 2014. 'On the Slow Train to Nowhere?' The European Union, 'Enlargement Fatigue' and the Western Balkans. *European Foreign Affairs Review*, (19), 2: 221-242.
- Pisani-Ferry, Jean, Norbert Röttgen, André Sapir, Paul Tucker i Guntram B. Wolff. *Europe after Brexit: A proposal for a continental partnership*, <http://bruegel.org/wp-content/uploads/2016/08/EU-UK-20160829-final-1.pdf>
- Prifti, Eviola (ur.). 2013. *The European Future of the Balkans, Thessaloniki at 10*. European Union Institute for Security Studies.
- Reformski ugovor EU iz Lisabona*. 2008. Prev. i prir. Milutin Janjević. Službeni glasnik. Beograd.
- Sjursen, Helene (ur.). 2006. *Questioning EU Enlargement – Europe in search of identity*. Routledge. London i New York.
- Strategic Options for Europe*. New Pact for Europe. December 2013.

- Stratulat, Corina. 2013. *EU enlargement to the Balkans: shaken, not stirred*. EPC Policy Brief, 4 November.
- The Thessaloniki agenda for the Western Balkans: Moving towards European integration*, <http://www.eudelyug.org/en/documents/Agenda.doc>
- Toshkov, Dimiter, Elitsa Kortenska, Antoaneta Dimitrova i Adam Fagan. 2014. *The Old and the New Europeans: Analyses of Public Opinion on EU Enlargement in Review*. Maxcap, Working Paper Series, No. 2, April.
- Vachudova, Milada Anna. 2013. EU Leverage and National Interests in the Balkans: The Puzzles of Enlargement Ten Years Ago. *Journal of Common Market Studies*: 1-17.
- Wallace, Helen i William Wallace. 2000. *Policy-Making in the European Union*. Oxford University Press. Oxford.

Tanja Mišćević

CONTEMPORARY CHALLENGES TO EU ENLARGEMENT POLICY
TOWARDS THE WESTERN BALKANS

Summary

EU Enlargement Policy, one of the newest EU policies created during the last decade of the 20th century, is facing a very difficult period of its development, similar to the challenges facing the EU today. This Policy has been under constant evolution on the basis of experiences with the new Member States, and it has been closely connected with the wider context of European Integration of the Member States. In this article we present an overview of the major challenges for the Union as well as for candidate countries and to point out that there is no good reason why, even in the crisis situation, enlargement should not be continued. It is, we argue, part of the solution to the problems of EU, and not yet another problem.

Keywords: European Union, EU Enlargement Policy, Accession Negotiations, Candidate Countries, Crisis

Kontakt: **Tanja Mišćević**, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, Jove Ilića 165, 11 000 Beograd, Srbija. E-mail: tanja.miscevic@fpn.bg.ac.rs