

оригинални научни рад
пријем: 29. 03. 2021. г.
прихваћен за објављивање: 21. 04. 2021. г.
341.217(4-672EU:497-15)"2020"

Др Јелена ЋЕРАНИЋ ПЕРИШИЋ*
Др Мирјана ГЛИНТИЋ*

ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ ЗЕМАЉА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА У ВРЕМЕНУ НОВЕ РЕАЛНОСТИ

Апстракт

Европска унија и њене државе чланице, још од Самита у Солуну 2003. године, изражавају подршку европској перспективи региона Западног Балкана. Ипак, од тада је само једна земаља из региона постала чланица ЕУ – Република Хрватска. С тим у вези, Савет ЕУ је на састанку одржаном у новембру 2019. године донео одлуку да би требало преиспитати ефикасност преговора о приступању и евентуално их реформисати. Европска комисија је 5. фебруара 2020. предложила нову методологију проширења ЕУ под називом „Убрзање процеса приступања – кредибилна перспектива ЕУ за Западни Балкан”. Међутим, непосредно након тога, избила је глобална пандемија изазвана вирусом COVID-19, која и даље траје. Пандемија утиче на све сегменте привреде и друштва, укључујући и политику проширења ЕУ. Узимајући у обзир чињеницу колико се свакодневни живот променио од почетка пандемије, често се може чути да живимо у времену нове реалности. Овај рад представља покушај да се размотре европске интеграције земаља Западног Балкана у времену нове реалности. У раду ће најпре бити представљен положај земаља из региона Западног Балкана у процесу европских интеграција. Након тога биће анализирана нова методологија проширења ЕУ, њени критеријуми и инструменти за њихово остварење. Напослетку ће бити

* Виши научни сарадник Института за упоредно право у Београду, ceranicj@gmail.com

* Научни сарадник Института за упоредно право у Београду, mirjanaglitic@yahoo.com

испитани изазови са којим се суочавају земље Западног Балкана у процесу европских интеграција, нарочито у времену нове реалности.

Кључне речи: земље Западног Балкана, европске интеграције, Европска унија, нова методологија проширења ЕУ, нова реалност.

1. УВОД

Географски посматрано регион Балкана обухвата Словенију, Хрватску, Босну и Херцеговину, Србију, Црну Гору, Северну Македонију, Албанију, Румунију, Бугарску и европски део Турске. Регион Западног Балкана, пак, више је геополитичка кованица, него географска реалност, и односи се на Албанију и територију некадашње Југославије, изузимајући Словенију и Хрватску. Изворно, овај термин обухватао је и Хрватску, али је она 2013. године приступила Европској унији. Заправо, институције ЕУ употребљавају термин Западни Балкан како би означиле подручје Балкана које укључује земље које нису чланице ЕУ. У овом тренутку то су: Србија, Црна Гора, Северна Македонија, Босна и Херцеговина и Албанија.

Уколико се погледа историја европских интеграција земаља Западног Балкана, може се констатовати да ЕУ и њене државе чланице, још од Самита у Солуну 2003. године, изражавају недвосмислену подршку европској перспективи овог региона.¹ Упркос томе, чињеница је да је од тада само једна земља из региона приступила ЕУ. То је Република Хрватска која је постала пуноправна чланица ЕУ 1. јула 2013. Узимајући у обзир овакву динамику приступања, Савет ЕУ је на састанку одржаном у новембру 2019. године донео одлуку да би требало преиспитати ефикасност преговора о приступању и евентуално их реформисати.

С тим у вези, Европска комисија је 5. фебруара 2020. издала саопштење у коме предлаже Европском парламенту, Савету, Економском и социјалном комитету и Комитету региона одређене измене када је реч о преговорима са земљама Западног Балкана, а у циљу њиховог приступања ЕУ. Предложени документ садржи нову методологију проширења ЕУ под називом „Убрзање процеса приступања – кредибилна перспектива ЕУ за Западни Балкан”.²

¹ Thessaloniki Declaration, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_03_163, 16. март 2021.

² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans,

Нова методологија проширења ЕУ може се посматрати као корак ка превазилажењу застоја у процесу проширења ЕУ. Повод за доношење нове методологије свакако је немогућност Савета да у октобру 2019. године отвори приступне преговоре са Северном Македонијом и Албанијом. Овом отварању преговора се успротивила Француска. Осим тога, Данска и Холандија противиле су се отварању преговора са Албанијом.

Дакле, иако је повод за доношење нове методологије била немогућност Савета да отпочне преговоре са појединим земљама из региона Западног Балкана, узроци за њено доношење свакако су дубљи. Од избијања економске кризе 2008. године, ЕУ се суочава са економским, политичким и правим тешкоћама које прете да угрозе основне вредности које је ова заједница остварила, а то су, пре свега, мир и стабилност на простору Европских заједница у последњих шездесет пет година. Осим тога, већ неко време у Унији је присутан тзв. „умор од проширења” (енг. *enlargement fatigue*) као последица таласа проширења у првој декади 21. века.³ Сходно томе, жеља држава чланица ЕУ да прихвате земље Западног Балкана у заједницу европских народа све је више под знаком питања.⁴ Сви ови фактори утичу на ефикасност политике проширења ЕУ.

Нова методологија проширења ЕУ била је једна од тема самита у Загребу 6. маја 2020. који је одржан између 27 држава чланица ЕУ и лидера земаља Западног Балкана. Том приликом усвојена је Декларација којом је, још једном, потврђена подршка европској перспективи Западног Балкана. Европска унија је истакла да је одлучна да интензивира ангажман са регионом у свим областима и поздравила обећање регионалних партнера да ће се придржавати европских вредности и принципа и наставити са реформским процесом. Подвукла је и значај реформског процеса у региону са фокусом на владавину права, демократију, борбу против корупције и

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0065>, 16. март 2021.

³ Дана 1. маја 2004. одиграло се највеће проширење у историји европских интеграција. Тада је Европској унији приступило десет нових држава: Естонија, Летонија, Литванија, Пољска, Чешка, Словачка, Мађарска, Словенија, Кипар и Малта. Након тога, 1. јануара 2007. Европској унији приступиле су Румунија и Бугарска.

⁴ А. Рабреновић, Ј. Теранић, *Усклађивање права Републике Србије са правним тековинама ЕУ – приоритети, проблеми, перспективе*, Институт за упоредно право, Београд 2012, 301.

организованог криминала, поштовање људских права, права мањина и родне равноправности.⁵

Земље из региона Западног Балкана налазе се у различитим положајима када је реч о приступању ЕУ. Србија и Црна Горе су отвориле приступне преговоре, док Северна Македонија и Албанија нису, а Босна и Херцеговина је није још ни кандидат за чланство у ЕУ, већ само потенцијални кандидат. Сходно томе, нова методологија проширења односи се првенствено на Северну Македонију и Албанију, а у перспективи и на БиХ. Међутим, предвиђено је да се може применити и на земље које су већ отвориле приступне преговоре. Све предложене измене могу се сместити у постојеће преговарачке оквири, обезбеђујући једнаке услове за рад у региону. Другим речима, преговарачки оквири за Србију и Црну Гору неће нужно бити мењани, али би предложене измене могле да се унесу у већ постојеће, наравно уз сагласност ових земаља.

Непосредно након доношења нове методологије проширења ЕУ почела је глобална пандемија изазвана вирусом Ковид 19 која и даље траје. Пандемија утиче на све сегменте привреде и друштва, укључујући и политику проширења ЕУ. У протеклих годину дана свакодневни живот се до те мере изменио да се све чешће може чути како живимо у времену нове реалности. Овај рад представља покушај да се размотре европске интеграције земаља Западног Балкана у времену нове реалности. У раду ће најпре бити представљен положај земаља Западног Балкана у процесу европских интеграција. Након тога биће анализирана нова методологија проширења ЕУ, њени критеријуми и инструменти за њихово остварење. Напослетку ће бити размотрени изазови са којим се суочавају земље Западног Балкана у процесу европских интеграција.

2. ПОЛОЖАЈ ЗЕМАЉА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

Земље Западног Балкана тренутно се налазе у различитим положајима када је реч о процесу европских интеграција. Све оне могу се сврстати у, условно речено, три групе. Прву групу чине земље које су већ отпочеле приступне преговоре. То су Србија и Црна Гора које су уједно и најнапредније у процесу европских интеграција (енг. *Front runners*). У другој групи су земље које још нису отпочеле приступне преговоре, иако

⁵ Zagreb Declaration, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/06/zagreb-declaration-6-may-2020/>, 16. мај 2021.

су у марту 2020. године добиле „зелено светло” за њихов почетак. У трећој групи је заправо само једна земља која је и даље потенцијални кандидат за прикључење ЕУ, а то је Босна и Херцеговина.

У редовима који следе дат је кратак осврт на историјат процеса европских интеграција у свакој од земаља из региона Западног Балкана (уз навођење само најзначајнијих догађаја и препрека са којима су се земље суочавале), као и на њихов тренутни положај на тзв. „европском путу”.

2.1. Србија

Преговори са Савезном Републиком Југославијом (касније Државном заједницом Србије и Црне Горе) интензивирани су након демократских промена у Србији 2000. године. Државна заједница СЦГ отпочела је процес приступања ЕУ у новембру 2005. године, када су отворени преговори о Споразуму о стабилизацији и придруживању. Након раздруживања Државне заједнице 2006. године, Србија је наставила са постојећим преговарачким оквиром.

У новембру 2007. године Србија је потписала Споразум о стабилизацији и придруживању. У октобру 2011. године Европска комисија дала је препоруку да Србија добије статус кандидата за чланство у ЕУ. Србија је у мају 2012. године постала кандидат за чланство у ЕУ, а у јануару 2014. године приступни преговори су званично отворени.⁶

У овом тренутку Србија је отворила 18 преговарачких поглавља, од чега су само два провизорно затворена.

2.2. Црна Гора

Црна Гора је прогласила независност 3. јуна 2006, након референдума одржаног 21. маја 2006. У јуну 2006. године, ЕУ је одлучила да успостави односе са Црном Гором као сувереном и независном државом. У октобру 2007. године потписан је Споразум о стабилизацији и придруживању. У децембру 2010. године Црна Гора је добила статус

⁶ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/serbia_en, 17. март 2021.

кандидата за чланство у ЕУ, а у јуну 2012. године отворени су преговори о приступању ЕУ.⁷

У току скоро девет година преговора, сва 33 преговарачка поглавља су отворена, од чега су само три привремено затворена.

2.3. Северна Македонија

Северна Македонија (некадашња Република Македонија) формално је започела процес приближавања ЕУ још 2000. године. Ова земља је прва из региона Западног Балкана која је потписала Споразум о стабилизацији и придруживању још у априлу 2001. године. Споразум је ступио на снагу 1. априла 2004.

Северна Македонија је добила статус кандидата за чланство у ЕУ у децембру 2005. године. Ипак, приступни преговори нису отворени више од десет година, јер је Грчка ставила вето на отварање докле год се не разреши спор у вези са именом земље. Спор између ове две земље почео је са проглашењем независности Социјалистичке Републике Македоније 1991. године од Југославије под именом Република Македонија. Грчка је сматрала да име Република Македонија имплицира територијалне амбиције према њеној северној провинцији која се такође назива Македонија.⁸

У јуну 2018. године коначно је постигнут споразум у вези са именом земље. У складу са Преспанским споразумом име земље се мења у Северна Македонија. Као део тог договора, Грчка је повукла вето, омогућавајући ЕУ да одобри пут ка отпочињању преговора са Северном Македонијом.⁹

Након што је решен спор са Грчком, очекивало се да ће приступни преговори са Северном Македонијом одмах почети. Међутим, Савет је одлучио да одложи одлуку за октобар 2019. године, због приговора појединих држава чланица ЕУ. У октобру 2019. године Француска је ставила вето на приступање Северне Македоније.

Напокон, у марту 2020. године државе чланице ЕУ су једногласно одобриле отварање приступних преговора са Северном Македонијом.

⁷ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/montenegro_en, 17. март 2021.

⁸ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/north-macedonia_en, 17. март 2021.

⁹ *Ibid.*

Ипак, у новембру 2020. године Бугарска је блокирала усвајање преговарачких оквира, инсистирајући на адекватном спровођењу Споразума о пријатељству из 2017. године. Спор у вези са називом македонски језик између Северне Македоније и Бугарске траје већ дуже време. Бугарска одбија да се у званичним документима ЕУ користи назив „македонски језик”, тврдећи да је то само један дијалекат бугарског језика. Северна Македонија, пак, не пристаје да се одрекне коришћења назива македонски језик истичући да би се тако одрела дела свог идентитета.

Дакле, приступни преговори са Северном Македонијом још нису отпочети.

2.4. Албанија

Албанија је отпочела преговоре о Споразуму о стабилизацији и придруживању 2003. године. Споразум је потписан у јуну 2006. године и Албанија је поднела захтев за чланство у априлу 2009. године. Ипак, тек 2014. године Албанија добија статус кандидата за приступање ЕУ. Међутим, до отварања приступних преговора још није дошло.

Свакако би требало имати у виду да је приступање Албаније повезано са приступањем Северне Македоније. Иако је у јуну 2018. године договорено да ће преговори почети до краја 2019. године, на одлуку је стављен вето у октобру 2019. године.¹⁰ Коначно у марту 2020. године, државе чланице ЕУ су једногласно одобриле отварање приступних преговора са Северном Македонијом и Албанијом. Холандска влада изразила је резерве према почетку преговора са Албанијом, захтевајући да пре почетка преговарачког процеса Албанија осигура функционисање Уставног суда и спровођење закона о медијима у пракси.

Дакле, приступни преговори са Албанијом још нису отпочети.

2.5. Босна и Херцеговина

Европска унија је 2003. године признала Босни и Херцеговини статус потенцијалног кандидата за чланство у ЕУ. Ипак, тек у фебруару 2016. године БиХ је предала захтев за придруживање ЕУ. Због

¹⁰ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/albania_en, 17. март 2021.

уставних реформи и обавеза у вези са Дејтонским мировним споразумом, БиХ требало је више од деценије да аплицира за чланство у ЕУ.¹¹

У децембру 2016. године, Европска комисија послала је упитник Босни и Херцеговини. Последњу верзију одговора на упитник БиХ предала је у марту 2019. године, али при том није одговорила на 22 питања у вези са политичким критеријумима. Стога је БиХ и даље само потенцијални кандидат и у том статусу ће остати све док не одговори успешно на сва питања из упитника.

У међувремену, трговински односи БиХ и ЕУ регулисани су Прелазним споразумом.

3. НОВА МЕТОДОЛОГИЈА ПРОШИРЕЊА ЕУ

У саопштењу Комисије из фебруара 2020. године којим се предлаже нова методологија проширења ЕУ наводи се да је чврста, заснована на заслугама, перспектива пуноправног чланства у ЕУ за земље Западног Балкана у политичком, безбедносном и економском интересу саме Уније. У временима растућих глобалних изазова и подела, то је више него икада геостратешка инвестиција у стабилну, јаку и уједињену Европу. Кредибилна перспектива приступања је кључни подстицај и покретач трансформација у региону и стога повећава колективну сигурност и напредак. То је кључно средство за промоцију демократије, владавине права и поштовање основних права, што су такође основни покретачи економске интеграције и основно средство за подстицање регионалног помирења и стабилности. Одржавање и унапређење ове политике је стога неопходно за кредибилитет, успех и утицај ЕУ у региону и шире – посебно у време појачане геополитичке конкуренције.¹²

Стога се мора побољшати ефикасност процеса приступања земаља Западног Балкана. Упркос сукцесивним реформама које су увођене у сам процес приступања (као што је нови приступ владавини права, фокус на основна права и побољшања на основу Стратегије Европске комисије за Западни Балкан из 2018. године), он мора бити боље опремљен да би се

¹¹ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/bosnia-herzegovina_en, 17. март 2021.

¹² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0065>, 16. март 2021.

суочио са структурним слабостима у земљама, посебно у области основних права.¹³

У саопштењу Комисије из фебруара 2020. године изложени су конкретни предлози за јачање целокупног процеса приступања. Општи циљ тих предлога је да повећају кредибилитет и поверење код обе стране (ЕУ и земаља Западног Балкана) како би се добили бољи резултати на терену. Основни циљ ангажовања ЕУ је да припреми земље Западног Балкана да испуне све захтеве за чланство у ЕУ. То укључује подршку демократији, владавини права и економским реформама и усклађивање са основним европским вредностима. Заузврат то ће подстаћи солидан и убрзан економски раст и социјалну конвергенцију.¹⁴

Да би се процес приступања оживео, нова методологија проширења ЕУ почива на четири критеријума: кредибилитет, јаче политичко усмерење, динамика и предвидљивост. Нова методологија предвиђа и инструменте за реализацију ових критеријума: за повраћај кредибилитета – фокус на основне реформе, за остварење јачег политичког јединства – одржавање међувладиних конференција, за уношење додатне динамике у процес преговара – организацију преговарачких поглавља у тематске кластере и напослетку за гаранцију предвидљивости – позитивне и негативне подстицаје. У редовима који следе критеријуми предвиђени новом методологијом биће представљени заједно са инструментима за њихову реализацију.

3.1. Кредибилитет и фокус на основне реформе

Први критеријум нове методологије проширења ЕУ је кредибилитет. Да би процес придруживања повратио кредибилитет код обе стране, потребно је да почива на узајамном поверењу и јасним обавезама обе стране. Дакле, с једне стране, лидери земаља Западног Балкана морају више да се посвете спровођењу неопходних реформи у вези са владавином права, борбом против корупције, обезбеђењем исправног функционисања демократских институција итд. Осим тога, они морају да покажу даље напоре ка јачању регионалне политике и добрим суседским односима. С друге стране, ЕУ би требало да покаже непоколебљиву посвећеност процесу заснованом на заслугама, другим речима, када нека земља Западног Балкана испуни објективне критеријуме, државе чланице ЕУ се

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

договарају о преласку на следећу фазу приступања. Узимајући у обзир чињеницу да су државе чланице ЕУ у прошлости често имале супротна мишљења у вези са напредовањем појединих земаља у процесу приступања, а што је доводило до стаганације у истом, нова методологија истиче да државе чланице и институције ЕУ морају „говорити једним гласом“, шаљући јасне сигнале подршке и охрабрења, и говорећи јасно и искрено о проблемима када се они појаве.¹⁵

На основу нове методологије кредибилитет ће се повратити и учврстити јачим фокусом на основне реформе које су кључне за успех на европском путу. Оне ће добити још значајније место у приступним преговорима. Наиме, преговори о основним правима биће отворени први, а затворени последњи. Штавише, напредак на пољу основних права одређиваће свеукупни темпо преговора.¹⁶

3.2. Јаче политичко усмерење и међувладине конференције

Приступање ЕУ је процес који захтева да земље кандидати покажу да су способне да преузму подељене одговорности као државе чланице ЕУ. Наиме, процес мора рефлектовати активни друштвени избор да се постигну и поштују највиши европски стандарди и вредности. Исто тако мора се имати на уму да је обавезивање држава чланица да деле заједничку будућност са земљама Западног Балкана као пуноправним чланицама Уније значајан политички, а не само технички подухват.¹⁷

С тим у вези, и земље Западног Балкана и ЕУ би требало да покажу више лидерства и да се придржавају својих обавеза у јавности. Дошло је време да се политичка природа процеса стави у први план и обезбеди јаче политичко усмерење и ангажман на високом нивоу.¹⁸

Што се тиче инструмента за постизање јачег политичког усмерења, нова методологија предвиђа стварање нових могућности за политички дијалог на високом нивоу за земљама Западног Балкана, кроз редовне самите ЕУ–Западни Балкан (међувладине конференције) и интензивирање министарских контаката, посебно у оним областима где усклађивање добро напредује и кључни критеријуми се испуњавају. Овакав повећани ангажман могао би да доведе до тога да земље Западног Балкана учествују

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

као посматрачи на састанцима ЕУ када су на дневном реду теме које су за њих од суштинског значаја.¹⁹

3.3. Динамичнији процес и организација преговарачких поглавља у тематске кластере

Трећи критеријум који предвиђа нова методологија проширења ЕУ је уношење додатне динамике у преговарачки процес и подстицање умрежавања напора преко граница појединачних поглавља. С тим вези предвиђено је да ће преговарачка поглавља бити организована у тематске кластере. Ови кластери прате шире теме као што су унутрашње тржиште, добра управа итд. Сва преговарачка поглавља биће груписана у шест тематских кластера: Основна права; Унутрашње тржиште; Конкуренција и инклузивни раст; Зелена агенда и одржива повезаност; Ресурси, пољопривреда и кохезија; и Спољни односи.

Да би се унела динамика у процес приступања, преговори о сваком кластеру биће отворени у целини – након испуњења услова за отварање – а не на основу појединачних поглавља. Као резултат процеса скрининга, спроведеног по кластерима, биће договорени приоритети за убрзану интеграцију и кључне реформе између ЕУ и земље кандидата. Када се ти приоритети испуне у довољној мери, кластер (који покрива сва поглавља) се отвара без додатних услова и за свако поглавље се постављају услови за затварање.²⁰

Да би се у преговоре са Србијом и Црном Гором унела динамика, рад на поглављима такође може бити организован по кластерима, поштујући постојеће преговарачке оквире и уз сагласност ових земаља. То ће омогућити већу политичку усресређеност на кључне секторе и дати политички замајац у вези са кључним питањима за усклађивање.²¹

3.4. Предвидљивост и позитивни и негативни постицаји

Процес приступања би требало да буде у потпуности предвидљив, и на томе инсистирају и земље Западног Балкана и државе чланице ЕУ.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ Ј. Ђеранић Перишић, „Нова методологија проширења Европске уније – инструмент за превазилажење умора од проширења ЕУ”, *Унификација права и правна сигурност*, Зборник радова са 33. сусрета Копаоничке школе природног права Слободан Перовић, Том III, Београд, 2020, 445.

Предвидљивост подразумева јасност у погледу тога шта Унија очекује од земаља које су у процесу приступања у различитим стадијумима самог процеса, као и то који су позитивни подстицаји у случају напретка или негативни у случају његовог изостанка.

Дакле, кључни елемент процеса приступања заснованог на заслугама је његова условљеност. Оно што је важно је да су ти услови земљама кандидатима познати и јасни од самог почетка. Земље кандидати требало би да знају референтне вредности на основу којих ће се мерити њихов учинак. Исто тако, државе чланице ЕУ требало би да имају јасан и јединствен став у вези са тим шта се тачно тражи од земаља кандидата. С тим у вези, Европска комисија ће боље дефинисати услове за напредак кандидата, посебно кроз годишње извештаје. Ови услови морају бити објективни, прецизни, детаљни, стриктни и проверљиви.²²

3.4.1. Позитивни подстицаји

Обезбеђење јасних и опипљивих подстицаја од директног интереса за грађане ЕУ може подстаћи стварну политичку вољу и наградити резултате проистекле из захтеваних реформи и процеса политичких, економских и друштвених промена.²³

У погледу позитивних подстицаја, уколико земље довољно напредују у приоритетима реформи договореним у преговорима, нова методологија предвиђа инструменте:²⁴

- Ближе интеграције земље са Европском унијом, рада на убрзаној интеграцији и „поступном (фазном) укључивању” у појединачне политике ЕУ, тржиште ЕУ и програме ЕУ, уз обезбеђење једнаких услова;
- Повећаног финансирања и инвестиција, укључујући инструмент предприступне подршке заснован на учинку и реформама и ближу сарадњу са међународним финансијским институцијама како би се искористила подршка.

²² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0065>, 16. март 2021.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

3.4.2. Негативни постицаји

Нова методологија проширења ЕУ јасно наводи да, док би напредак у реформама требало да се награђује опипљивије, постоји подједнака потреба за одлучнијим мерама које би пропорционално санкционисале сваку озбиљну или пролонгирану стагнацију или чак заостајање у спровођењу реформи и испуњењу захтева процеса приступања.²⁵

У погледу санкција, нова методологија предвиђа санкције градацијски, у зависности од озбиљности случаја. Дакле, на основу нове методологије Унија би потенцијалне проблеме могла да третира на више начина. Прво, државе чланице би могле да одлуче да се преговори могу одложити у одређеним областима, или у најозбиљнијим случајевима, обуставити у целини. Већ затворена поглавља могу се поново отворити или ресетовати уколико питања треба поново да се преиспитају. Друго, опсег и интензитет финансирања од стране ЕУ се могу снизити, са изузетком подршке цивилном друштву. И треће, предности ближе интеграције, на пример, приступ програмима ЕУ, једностране концесије за приступ тржишту, могу се паузирати или повући.²⁶

4. ИЗАЗОВИ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА ЗЕМАЉА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

Изазове европских интеграција земаља Западног Балкана можемо анализирати на три нивоа. Прво кроз призму изазова са којима се суочава сама ЕУ, независно од политике проширења ЕУ. Друго, кроз призму изазова са којима се суочавају земље Западног Балкана. И треће, кроз призму нове методологије проширења ЕУ и ефикасности инструмената која предвиђа. Сви ови аспекти процеса европских интеграција су повезани и међусобно условљени. Наравно, пандемија изазвана вирусом Ковид 19 утиче на све ове аспекте.

4.1. Изазови са којима се суочава ЕУ

Европска унија се последњих година суочила са низом проблема који су утицали на њене унутрашње прилике, а самим тим и на њену политику проширења ЕУ. Године 2008. Унија се сусрела са највећом

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

кризом од оснивања. Криза је почела као економска врло брзо се проширила, захвативши и све остале сегменте привреде и друштва. „Још није дефинисан јасан пут не само како превазићи постојећу кризу, већ ни око њене квалификације и природе, па чак ни око назива. Тако једни ову кризу називају „изазовима“ (енг. *challenges*), а други као кризу поверења у ЕУ или неповерења у функционалност (односно дисфункционалност), или недовољну делотворност органа Уније.”²⁷ И док је покушавала да се оправи од економске кризе, ЕУ је сачекала мигрантска криза 2015/16. године која се сматра највећом светском избегличком кризом нашег времена. У сред мигрантске кризе, ЕУ се суочава са још једном непознатом ситуацијом, а то је да једна земља чланица жели да напусти ЕУ. Наиме, држављани Велике Британије су се на референдуму, одржаном у јуну 2016. године, изјаснили за излазак из ЕУ. Преговори о условима изласка Велике Британије из ЕУ веома су дуги и компликовани. Брекситу и осталим изазовима се, почетком 2020. године, придружила и глобална пандемија изазвана вирусом Ковид 19 која и даље траје.

Осим тога, од почетка новог миленијума одиграла су се три проширења ЕУ. После сваког од ових таласа проширења ЕУ, сам процес европских интеграција претрпео је измене. Осим „умора од проширења”, о коме је већ било речи, свако ново проширење пратио је тзв. процес самоучења у којем је ЕУ преиспитивала политику проширења и настојала да, на темељу минулих искустава, побољша свој приступ.²⁸

4.2. Изазови са којима се суочавају земље Западног Балкана

На динамику процеса европских интеграција утичу и унутрашње прилике у свакој од земаља Западног Балкана. Дешава се да у току једне године, нека земља не испуни предвиђене услове, тј. не оствари напретке које ЕУ од ње очекује у одређеним областима, те долази до стагнације на европском путу.

У погледу напретка земаља Западног Балкана, цела 2020. година се може окарактерисати као „тапкање у месту”. У првој половини 2020.

²⁷ Р. Вукадиновић, „Диференцирана интеграција као спасоносни метод интеграције или дезинтеграције”, *Правна ријеч*, бр. 39, Бања Лука, 2014, 543.

²⁸ L. Lutjona, Commenting on the New Enlargement Methodology: Implications to the EU Integration Process of the Western Balkans, <https://www.institutegreatereurope.com/single-post/2020/05/06/commenting-on-the-new-enlargement-methodology-implications-to-the-eu-integration-process>, 16. март 2021.

године, Хрватска је преузела председавање ЕУ у околностима пандемије изазване Ковидом 19, као и у врло изазовном политичком окружењу. Ипак, у току хрватског председавања, Западни Балкан враћен је у фокус ЕУ, о чему сведочи и Декларација из Загреба. У другој половини 2020. године, Немачка је преузела председавање ЕУ. Предвиђено је да ће, упркос ванредним околностима изазваним пандемијом, процес проширења ЕУ на земље Западног Балкана бити настављен, а да ће динамика преговора зависити пре свега од реформи у области владавине права.²⁹

Међутим, у току 2020. године није дошло до напретка ни у једној од земаља из региона. Србија није отворила ниједно преговарачко поглавље, што се није догодило од када су преговори отпочети. Ни у Црној Гори ни у Босни и Херцеговини није дошло до напретка на европском путу. Преговори са Северном Македонијом и Албанијом нису отворени, иако је то било дефинисано као један од приоритета немачког председавања ЕУ. Отварању преговора са Северном Македонијом успротивила се Бугарска, а отварању преговора са Албанијом Холандија.

Неотварање преговора са Северном Македонијом и Албанијом наишло је на негативне реакције, пре свега у овим земљама, али и шире. Оваква констелација на европској политичкој сцени и све учесталија пракса стављање вета доводе у питање читав концепт европских интеграција земаља Западног Балкана, и политике проширења ЕУ уопште. Стиче се утисак да се цео процес условљавања своди на билатералне односе појединих земаља. Дакле, процес проширења ЕУ на земље Западног Балкана заправо постаје „галац билатералних питања”.³⁰

Чињеница је да су унутрашње прилике у појединим земљама утицале на застој на европском путу, али нема сумње да је пандемија изазвана вирусом Ковид 19, немогућност путовања, као и све оно што је „донела” пандемија допринеле оваквом исходу.

4.3. Изазови нове методологије проширења ЕУ

Нова методологија проширења ЕУ донета је почетком 2020. године са циљем да допринесе превазилажењу застоја у процесу европских интеграција. Ова методологија изазвала је велику пажњу научне и стручне

²⁹ <https://www.danas.rs/politika/prosirenje-eu-bice-prioritet-nemackog-predsedavanja-uprkos-pandemiji/>, 23. март 2021.

³⁰ <https://europeanwesternbalkans.com/2020/12/21/eu-enlargement-in-the-western-balkans-hostage-of-bilateral-issues/>, 23. март 2021.

јавности. Мишљења су од самог почетка подељена. Један део сматра да ће нова методологија „оживети” процес европских интеграција захваљујући новим инструментима које предвиђа. Други, пак, тврде да се суштински ништа неће променити када је реч о процесу проширења, образлажући такав став чињеницом да нова методологија не уводи нове инструменте, већ да су то познати, постојећи инструменти права ЕУ, само у „новом руху”.³¹

Што се тиче новости инструмената предвиђених новом методологијом, чињеница је да нису у потпуности нови. Фокус на основним правима у оквиру процеса приступања не представља новину. Последњих година, у документима Савета и Комисије који се тичу Западног Балкана, више пута је истицано да би фокус у оквиру приступних преговора требало да буде на основним правима.³² У погледу редовних одржавања међувладиних конференција, поједини аспекти овог инструмента су већ познати. Ипак, могућност да представници из региона учествују као посматрачи на кључним европским састанцима на теме које су за њих од суштинског значаја јесте новина. Што се тиче груписање преговарачких поглавља у кластере, чини се да овај инструмент донекле може убрзати процес преговарања, али под условом да нека секундарна питања у мање значајним поглављима не „задржавају” цео кластер.³³

Напоследку, део нове методологије проширења ЕУ којим се прописују инструменти позитивних и негативних подстицаја изазвао је највећу пажњу научне и стручне јавности, пре свега због инструмента ближе интеграције.³⁴ Новом методологијом је први пут у историји европских интеграција државама кандидатима понуђена могућност ближе интеграције и фазно укључивање у поједине политике, тржиште и програме ЕУ. Међутим, ни овај инструмент није потпуно нов. Наиме, ближа интеграција може се посматрати као један од модалитета диференциране интеграције, феномена који је присутан у ЕУ од њеног оснивања. У самим Оснивачким уговорима, као и актима секундарног законодавства, могу се наћи бројни случајеви у којима је одобран различит положај државама чланицама ЕУ у оквиру неке политике ЕУ. Ипак, модалитети диференцираности, као што су посебни режими, дерогације, *opting-out*

³¹ Ј. Теранић Перишић (2020а), *op. cit.*, 439–440.

³² *Ibid.*, 447–448.

³³ *Ibid.*, 448–449.

³⁴ Ј. Теранић Перишић, „Ближа интеграција земаља Западног Балкана са Европском унијом на основу нове методологије проширења ЕУ”, *Српска политичка мисао*, бр. 3, Београд, 2020, 153–177.

клаузуле, били су привременог карактера, успостављени за ограничене циљеве и нису имплицирали трајно одвајање међу државама.³⁵ Концепт диференциране интеграције институционализован је први пут Уговором из Амстердама 1997. године у виду одредби о ближој, појачаној сарадњи (енг. *enhanced cooperation*). Ближа сарадња омогућава да државе чланице ЕУ успоставе сарадњу и у вези са оним питањима у погледу којих није постигнут споразум међу свим чланицама ЕУ.³⁶ На основу члана 20 Уговора о ЕУ државе које желе да међусобно успоставе ближу сарадњу у оквиру надлежности које нису резервисане искључиво за Унију, могу користити институције Уније и спроводити ту сарадњу применом одговарајућих одредби Уговора. Дакле, уколико упоредимо инструмент ближе интеграције предвиђен новом методологијом са механизмом ближе сарадње предвиђеним Оснивачким уговорима, долазимо до закључка да разлика лежи само у томе што се могућност ближе интеграције нуди без пуноправног чланства у ЕУ. И док се у новој методологији наводи да је ближа интеграција само инструмент позитивног подстицаја, постоји бојазан да се иза овог инструмента скрива озваничење правног механизма који омогућава да се државе кандидати трајније задрже изван пуноправног чланства у ЕУ, уз опцију ближе интеграције и фазно укључивање у поједине политике, тржиште и програме ЕУ. „Можда ЕУ на овај начин, „на мала врата”, уводи различите класе чланства у ЕУ, другим речима, можда ближа интеграција није само фаза, него је сама себи циљ. И овде долазимо до кључног питања, а то је: да ли је перспектива ближе интеграције да диференцираност не буде привременог, него трајног карактера? У овом тренутку нико са сигурношћу не може дати одговор на ово питање.”³⁷

Чињеница јесте да већина инструмената које предвиђа нова методологија проширења ЕУ нису у потпуности нови инструменти права ЕУ, међутим то није пресудно за њихову ефикасност. Уколико се адекватно примењују у пракси, они би могли допринети убрзању процеса приступања. Међутим, нова методологија донета је непосредно пред почетак пандемије, те се у том контексту мора сагледати и њен учинак.

³⁵A. Stubb, *Negotiating Flexibility in European Union: Amsterdam, Nice and Beyond*, Palgrave Macmillan,

Paris, 2002, 34–40.

³⁶ Ј. Теранић, *Облици повезивања држава чланица у Европској унији*, Служени гласник, Београд, 2011, 44–46.

³⁷ Ј. Теранић Перишић (2020б), *op. cit.* 173.

5. ЗАКЉУЧАК

Придруживање Европској унији у теорији је препознато као процес у коме је спољашње условљавање кључни инструмент интеграција. У овом процесу ЕУ условљава пријем у чланство испуњавањем низа услова међу којима се истиче усклађивање правног оквира и праксе са правним тековинама ЕУ. Нарочит изазов за државе које желе да се придруже ЕУ јесте чињеница да је услове потребно испунити и пре него што се добије обећена награда – чланство у ЕУ, док је истовремено ЕУ та која у највећој мери једнострано поставља услове.³⁸

У погледу политике спољног условљавања, чини се да Унија, и путем нове методологије, наставља са већ опробаном стратегијом „штапа и шаргарепе“. Шаргарепу можда јесте повећала, али је и штап продужила. Што се шаргарепе тиче, предвиђена је могућност ближе интеграције и фазно укључивање у политике, тржиште и програме ЕУ, као и повећано финансирање и инвестиције. Међутим, предвиђање ових механизма позитивних подстицаја отворило је Пандорину кутију. Начин на који је конципирана ближа интеграција отвара низ питања на која нова методологија не даје одговоре. Да ли би се фазно укључивање одвијало на основу одредби о интеграцијама предвиђеним ССП-ом? Да ли нови вишегодишњи финансијски оквир може да издвоји више средстава за приступну помоћ? У погледу штапа, тј. негативног условљавања, санкције су поштрене. Предвиђено је замрзавање преговора у одређеним областима, суспендовање целокупних преговора, поновно отварање већ затворених поглавља, смањење финансирања, паузирање или повлачење повластица ближе интеграције.³⁹

У пракси је веома важно да се успостави равнотежа између мера позитивног и негативног условљавања. Чини се да је у случају европских интеграција земаља Западног Балкана ова равнотежа увек била померена ка негативним подстицајима, чиме је умањивана нада земаља кандидата да постоји реална могућност да се придруже ЕУ у ближој будућности.⁴⁰ С тим се може довести у везу и пад евроентузијазма и подршке становништва

³⁸ А. Кенежевић Бојовић, В. Ћорић, А. Вишекруна, „Спољашње условљавање Европске уније и регулаторни оквири Србије“, *Српска политичка мисао*, бр. 3, Београд, 2019, 234.

³⁹ М. Dabrowski, „Can the EU overcome its enlargement impasse?“, <https://www.bruegel.org/2020/02/can-the-european-union-overcome-its-enlargement-impasse/>, 28. март 2021.

⁴⁰ *Ibid.*

земаља из региона европским интеграцијама. У прилог томе сведоче реакције изазване неотварањем преговора са Северном Македонијом и Албанијом крајем 2020. године, иако је за то добијено „зелено светло” још у марту 2020. године. При чему би морали имати на уму да је реч само о отварању преговора, што је доста далеко од чланства у ЕУ.

Последњих годину дана све земље света, укључујући и ЕУ и земље Западног Балкана, функционишу у условима „нове реалности”. Упркос томе што ЕУ и даље подржава европску перспективу Западног Балкана, чињеница је да је фокус и саме Уније и земаља Западног Балкана на другим темама, пре свега оним које су у непосредној вези са пандемијом. Управо у том светлу би требало посматрати и европске интеграције земаља Западног Балкана.

ЛИТЕРАТУРА

Вукадиновић Р. „Диференцирана интеграција као спасоносни метод интеграције или дезинтеграције”, *Правна ријеч*, бр. 39, Бања Лука, 2014, 541–560,

Dabrowski M., „Can the EU overcome its enlargement impasse?“, <https://www.bruegel.org/2020/02/can-the-european-union-overcome-its-enlargement-impasse/>, 28. март 2021,

Кнежевић Бојовић А., Ћорић В., Вишекруна А., „Спољашње условљавање Европске уније и регулаторни оквири Србије”, *Српска политичка мисао*, бр. 3, Београд, 2019, 233–253,

Lutjona L., Commenting on the New Enlargement Methodology: Implications to the EU Integration Process of the Western Balkans, <https://www.institutegreatereurope.com/single-post/2020/05/06/commenting-on-the-new-enlargement-methodology-implications-to-the-eu-integration-process>, 16. март 2021,

Рабреновић А., Ћеранић Ј., *Усклађивање права Републике Србије са правним тековинама ЕУ – приоритети, проблеми, перспективе*, Институт за упоредно право, Београд 2012,

Stubb A., *Negotiating Flexibility in European Union: Amsterdam, Nice and Beyond*, Palgrave Macmillan, Paris, 2002,

Ћеранић Ј., *Облици повезивања држава чланица у Европској унији*, Служени гласник, Београд, 2011,

Ћеранић Перишић Ј., „Нова методологија проширења Европске уније – инструмент за превазилажење умора од проширења ЕУ”, *Унификација права и правна сигурност*, Зборник радова са 33. сусрета Копаоничке школе природног права Слободан Перовић, Том III, Београд, 2020, 437–452,

Ћеранић Перишић Ј., „Ближа интеграција земаља Западног Балкана са Европском унијом на основу нове методологије проширења ЕУ”, *Српска политичка мисао*, бр. 3, Београд, 2020, 153–177,

Thessaloniki Declaration, 21 June 2003, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_03_163, 16. март 2021,

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

the Regions, Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0065>, 16. март 2021,

Zagreb Declaration, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/06/zagreb-declaration-6-may-2020/>, 16. март 2021,

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/serbia_en, 17. март 2021,

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/montenegro_en, 17. март 2021,

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/north-macedonia_en, 17. март 2021,

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/albania_en, 17. март 2021,

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/bosnia-herzegovina_en, 17. март 2021,

<https://www.danas.rs/politika/prosirenje-eu-bice-prioritet-nemackog-predsedavanja-uprkos-pandemiji/>, 23. март 2021,

<https://europeanwesternbalkans.com/2020/12/21/eu-enlargement-in-the-western-balkans-hostage-of-bilateral-issues/>, 23. март 2021.

Jelena ČERANIĆ PERIŠIĆ, Ph.D

Associate Professor, Senior research fellow, Institute of Comparative Law,
Belgrade

Mirjana GLINTIĆ, Ph.D

Research fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade

EUROPEAN INTEGRATIONS OF THE WESTERN BALKANS COUNTRIES IN THE TIME OF THE NEW REALITY

Summary

The European Union and its Member States have consistently, since the Thessaloniki Summit in June 2003, expressed their support for the European perspective of the Western Balkans. However, since then, only one country from the Western Balkans region became the EU Member State. It was the Republic of Croatia that joined the EU in July 2013. Therefore, at the Council's meeting in November 2019, there was a common understanding of the usefulness of examining the effectiveness of the accession negotiation process. Consequently, on 5 February 2020, the European Commission issued Communication proposing a new enlargement methodology named "Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans". However, shortly afterwards, a global pandemic caused by the Covid 19 began. This ongoing pandemic affects all segments of the economy and society, including EU enlargement policy. This paper presents an attempt to examine European integrations in the Western Balkans countries in the time of the new reality. After short introductory notes, the paper gives an overview of the position of Western Balkans countries in the European integration process. Thereafter, the paper focuses on a new enlargement methodology, its criteria, and instruments for achievement of these criteria. Finally, the paper analysis the challenges that the Western Balkans countries have been facing on their path to the European Union, especially in the time of the new reality.

Kew words: Western Balkan countries, European integrations, European Union, new enlargement methodology, new reality.