

JELENA ČERANIĆ PERIŠIĆ

IZAZOVI EVROPSKIH INTEGRACIJA ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA DVE DECENIJE NAKON POČETKA PROCESA

Još od Samita u Solunu 2003. godine Evropska unija izražava podršku evropskoj perspektivi regiona Zapadnog Balkana. Ipak, od tada do danas samo je jedna zemlja postala članica EU – Republika Hrvatska. Stoga se nameće pitanje da li se uzroci za ovakvu „dinamiku“ pristupanja vezuju isključivo za unutrašnje prilike u zemljama Zapadnog Balkana ili bi ih trebalo potražiti još negde. U protekle dve decenije u samoj EU situacija se promenila. Osim što je broj država članica gotovo udvostručen, EU se suočila sa nizom problema, počevši od svetske ekonomske krize, migrantske krize, Breksita, pa do globalne pandemije izazvane virusom Kovid 19. Unija je takođe spoznala da bi i u samom procesu pristupanja trebalo nešto izmeniti. Stoga je u februaru 2020. godine predložena nova metodologija proširenja EU pod nazivom „Ubrzanje procesa pristupanja – kredibilna perspektiva EU za Zapadni Balkan“. Ovaj rad predstavlja pokušaj da se, iz različitih uglova, sagledaju izazovi evropskih integracija zemalja Zapadnog Balkana u proteklih dvadeset godina – kroz prizmu izazova sa kojima se suočava sama EU, izazova sa kojima se susreću zemlje Zapadnog Balkana, kao i izazova nove metodologije proširenja EU.

Ključne reči: Zapadni Balkan, evropske integracije, Evropska unija, izazovi, nova metodologija proširenja

Prof. dr Jelena Čeranić Perišić, naučni savetnik Instituta za uporedno pravo, Beograd,
e-mail: ceranicj@gmail.com.

U V O D

Odnosi između Evropske unije i zemalja Zapadnog Balkana¹ intenzivirani su krajem devedesetih godina 20. veka, kada je počeo da se primenjuje proces ili politika stabilizacije i pridruživanja. Proces stabilizacije i pridruživanja predstavlja pravno politički okvir za postepeno partnerstvo između treće države i Evropske unije koje je u početku zasnovano na kombinaciji trgovačkih povlastica i ugovornog odnosa institucionalizovanog u sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP).² Na Samitu održanom u Solunu 2003. godine Evropska unija i njene države članice izrazile su nedvosmisleni podršku evropskoj perspektivi regiona Zapadnog Balkana.³

Uprkos tome, od tada do danas samo je jedna zemlja iz regiona Zapadnog Balkana pristupila Evropskoj uniji. Republika Hrvatska postala je punopravna članica EU 1. jula 2013. S obzirom na ovakvu „dinamiku“ pristupanja, nameće se pitanje zašto je za skoro dve decenije samo jedna zemlja iz regiona pristupila EU i da li bi uzroke za to trebalo tražiti samo na strani zemalja Zapadnog Balkana? Pokušaćemo da ovu situaciju sagledamo malo šire.

Naime, nezavisno od svih unutrašnjih izazova sa kojima su se u proteklih dve decenije suočavale zemlje iz regiona Zapadnog Balkana, činjenica je da se u tom periodu i u samoj Evropskoj uniji dosta toga promenilo. Pre svega promenio se broj država članica. Evropska unija je od početka novog milenijuma do danas prošla kroz tri talasa proširenja (2004. godine, 2007. godine i 2013. godine) i broj država članica je gotovo udvostručen. Osim povećanja broja zemalja koji je u velikoj meri uticao na funkcinisanje institucija EU, Unija se susrela i sa nizom najrazličitijih problema, počevši od ekonomske krize, migrantske krize, Breksita, pa do globalne pandemije izazvane virusom Kovid 19.

Ipak, nezavisno od navedenih faktora koji posredno utiču i na politiku proširenja, Evropska unija je, uzimajući u obzir dinamiku pristupanja zemalja Zapadnog Balkana, spoznala da bi nešto trebalo promeniti u samom procesu pregovaranja.

¹ Političko-geografski pojam Zapadnog Balkana obuhvata novoformirane države bivše SFRJ, izuzimajući Sloveniju, a uključujući Albaniju. Zapravo, institucije EU upotrebljavaju termin Zapadni Balkan kako bi označile područje Balkana koje uključuje zemlje koje nisu članice EU. Danas su to: Srbija, Crna Gora, Severna Makedonija, Bosna i Hercegovina i Albanija. Svojevremeno je ovaj termin obuhvatao i Hrvatsku, ali je ona 2013. godina postala punopravna članica EU.

² Radovan Vukadinović, Jelena Vukadinović Marković, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2020, 401-411.

³ Thessaloniki Declaration, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_03_163, 25.09.2021.

Savet EU je na sastanku održanom u novembru 2019. godine doneo odluku da bi trebalo preispitati efikasnost pregovora o pristupanju i eventualno ih reformisati.

Postupajući u skladu sa odlukom Saveta, Evropska komisija je 5. februara 2020. predložila Evropskom parlamentu, Savetu, Ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona određene izmene u pogledu pregovora za zemljama Zapadnog Balkana. Predložene izmene objedinjene su u okviru nove metodologije proširenja EU i sadržane u dokumentu pod nazivom „Ubrzanje procesa pristupanja – kredibilna perspektiva EU za Zapadni Balkan“.⁴

Nova metodologija proširenja EU zamišljena je kao instrument za prevazilaženje zastoja u procesu proširenja EU. Povod za njeno donošenje bio je nemogućnost Saveta da otvori pregovore sa Severnom Makedonijom i Albanijom.⁵ Ipak, uzroci za njeno donošenje mnogo su dublji, o čemu će, između ostalog, biti reči u ovom radu.

Dakle, u proteklih dvadeset godina zemlje Zapadnog Balkana se u procesu evropskih integracija susreću sa nizom najrazličitijih izazova. Neki od njih refleksi su unutrašnjih prilika u Evropskoj uniji, a neki su inherentni prilikama u samim zemljama iz regiona. Ova lepeza izazova sa kojima se suočavaju zemlje Zapadnog Balkana u procesu evropskih integracija može se danas posmatrati na tri nivoa. Prvo kroz prizmu izazova sa kojima se suočava sama Evropska unija, nezavisno od politike proširenja. Drugo, kroz prizmu izazova sa kojima se susreću zemlje Zapadnog Balkana. I treće, kroz prizmu izazova koji proističu iz nove metodologije proširenja EU i instrumenata koje ona predviđa. Svi ovi izazovi procesa evropskih integracija povezani su i međusobno uslovljeni, tako da se ne mogu analizirati izolovano, već u sadejstvu, tj. kao deo mozaika.

Shodno tome, ovaj rad predstavlja pokušaj da se, iz različitih uglova, osvetle izazovi evropskih integracija zemalja zapadnog Balkana dve decenije nakon početka procesa. Najpre će biti razmotreni izazovi sa kojima se suočava sama Evropska unija. Nakon toga biće predstavljeni izazovi sa kojima se susreću zemlje Zapadnog Balkana, sa fokusom na one izazove koji su zajednički svim zemljama, bez detaljnog ulaženja u pojedinačne prilike u svakoj od njih, jer bi to prevazilazilo okvire ovog rada. Naposljetku biće ispitani izazovi nove metodologije proširenja EU, pre svega posmatrano kroz prizmu efikasnosti predviđenih instrumenata.

⁴ 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>, 25.09.2021.

⁵ Otvaranju pregovora usprotivila se Francuska. Pored toga, protiv otvaranja pregovora sa Albanijom bile su i Danska i Holandija.

IZAZOVI SA KOJIMA SE SUOČAVA EVROPSKA UNIJA

Evropska unija se u poslednjih dvadeset godina suočava sa nizom problema koji utiču na njene unutrašnje prilike, a samim tim i na politiku proširenja. Najpre je bitno napomenuti da su se u protekle dve decenije odigrala tri talasa proširenja EU, od čega je onaj iz 2004. godine najobimniji u istoriji evropskih integracija. Godine 2008. Uniju je zahvatila najveća kriza od njenog osnivanja. Kriza koja je počela kao ekonomska vrlo brzo se proširila zahvativši sve ostale segmente privrede i društva. I dok je pokušavala da nađe izlaz iz ove krize, EU je 2015/16. godine sačekala migrantska kriza koja se smatra najvećom svetskom izbegličkom krizom našeg vremena. U sred migrantske krize, EU se suočava sa još jednom, do tada, nepoznatom situacijom, a to je da jedna država članica odlučuje da izađe iz EU. Breksitu i ostalim izazovima se, početkom 2020. godine, pridružila i globalna pandemija izazvana virusom Kovid 19 koja i dalje traje.

S obzirom na to da kriza EU zapravo uključuje nekoliko različitih ali povezanih kriza, često se naziva i poli-kriza. Svaka komponenta, tj. aspekt ove poli-krize kompleksan je na svoj način, i nijedna od tih kriza nije suštinski prevaziđena. Stoga je sveukupna slika još komplikovanija.⁶

Uzimajući sve ovo u obzir, ne iznenađuje činjenica da su evropski građani izgubili povrenje u strukture EU i uopšte EU kao projekat. Demokratski deficit⁷ predstavlja ozbiljan problem i veliku pretnju za budućnost evropskih integracija.

Proširenja Evropske unije

„Od samog osnivanja prvih Evropskih zajednica bilo je jasno da je ideja povezivanja evropskih država znatno šira od udruživanja šest država po pitanju proizvodnje i prometa ugljem i čelikom. Još tada se radilo o jednoj otvorenoj organizaciji čiji je cilj pre svega ekonomsko povezivanje država zapadne Evrope, a zatim i stvaranje jedinstvenog tržišta sa svim prednostima koje ono donosi. Kasnije su se te ideje proširile i na druge oblike čvrste povezanosti i otvorena su vrata većem broju novih članica.“⁸

⁶ Jelena Čeranić, Mirjana Glintić, „Evropska unija deset godina nakon početka krize – sa posebnim osvrtom na predloge za ponovno oživljavanje EU predviđene u okviru inicijative Novi pakt za Evropu“, *Pravni život*, br. 11, Tom IV, Beograd, 2018, 344–345.

⁷ Pod demokratskim deficitom se podrazumeva pojava koja označava osećaj građana da se proces integracija odvija bez njihovog učešća i mimo njihove kontrole. Problem demokratskog deficita vremenom je prerastao u opšte nezadovoljstvo evropskih građana koje je rezultiralo porastom evroskepticizma u poslednjih desetak godina. Demokratski deficit jedan je od najvećih i najizazovnijih problema u kontekstu delovanja institucija EU.

⁸ Budimir Košutić, Branko Rakić, Bojan Milisavljević, *Uvod u pravo evropskih integracija*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2015, 171.

Pad Berlinskog zida 9. novembra 1989. događaj je koji se smatra početkom ponovnog ujedinjenja Evrope. Naime, došlo je do dezintegracije celog istočnog komunističkog bloka. S jedne strane, tadašnje Evropske zajednice pokazale su spremnost da pomognu državama Centralne i istočne Evrope u njihovim nastojanjima da sprovedu reforme političkog i ekonomskog sistema kako bi ostvarile uspešne integracije u evropske strukture. S druge strane, ove države pokazale su rešenost da, u skladu sa definisanim dugoročnim spoljopolitičkim ciljem pristupanja EU, sprovedu neophodne reforme kako bi obezbedile potpunu modernizaciju društva prema evropskim standardima. Sama Evropska unija prvi put se susrela sa ovakvim tipom proširenja. Osim što je bio u pitanju veliki broj zemalja, to su bile države koje su decenijama imale potpuno drugačije društveno političko uređenje. Takve sisteme trebalo je reformisati u demokratske, ekonomski stabilne i dovoljno konkurentne za integraciju u evropsko tržište. Stoga je proces integracije za države Centralne i istočne Evrope bio veoma zahtevan i dugotrajan.

Dana 1. maja 2004. Uniji je pristupilo deset država: Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska, Estonija, Letonija, Litvanija, Slovenija, Kipar i Malta. To je bilo najveće proširenje u istoriji evropskih integracija i Unija je prerasla u regionalnu organizaciju od 25 država članica. Par godina kasnije, 1. januara 2007, Rumunija i Bugarska takođe su postale punopravne članice EU. Naposletku, 1. jula 2013. Hrvatska je pristupila EU. Dakle, Evropske zajednice su od sektorskih regionalnih organizacija koje je činilo šest zemalja prerasle u savez od 28 država članica (toliko je EU brojala zemalja u trenutku pre nego što je Ujedinjeno Kraljevstvo donelo odluku da izađe iz EU).

S obzirom na to da su ove zemlje pre ulaska u EU imale sasvim drugačije političko i ekonomsko uređenje, pripreme za njihov ulazak u EU veoma su iscrpele i samu Uniju. Stoga ne iznenađuje što je već neko vreme u Uniji prisutan i tzv. „umor od proširenja“ (eng. *enlargement fatigue*) kao posledica talasa proširenja u prvoj dekadi 21. veka. Shodno tome, jedan od faktora koji se mora uzeti u obzir u kontekstu evropskih integracija zemalja Zapadnog Balkana jeste želja država članica EU da prihvate zemlje Zapadnog Balkana u zajednicu evropskih naroda.⁹ Ovo je nesumljivo faktor koji utiče na efikasnost politike proširenja EU.

Ekonomska kriza

Svetska ekonomska kriza nije zaobišla ni Evropsku uniju ni njene države članice. Kriza koja je počela kao ekonomska vrlo se brzo proširila, zahvativši i sve ostale segmente privrede i društva. „Još nije definisan jasan put ne samo kako

⁹ Aleksandra Rabrenović, Jelena Čeranić, *Usklađivanje prava Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU – prioriteti, problemi, perspektive*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, 301.

prevazići postojeću krizu, već ni oko njene kvalifikacije i prirode, pa čak ni oko naziva. Tako jedni ovu krizu nazivaju „izazovima“ (eng. *challenges*), a drugi kao krizu poverenja u EU ili nepoverenja u funkcionalnost (odnosno disfunkcionalnost), ili nedovoljnu delotvornost organa Unije.“¹⁰

Prvih godina krize, države članice prevashodno su se fokusirale na to kako da izbegnu najgore moguće posledice, pribegavajući uglavnom *ad hoc* merama. Zbog toga su u potpunosti zanemarile sprovođenje neophodnih strukturnih reformi i na evropskom i na nacionalnom nivou. Pragmatično gledano, ovo možda jeste racionalan način bavljenja krizom u nedostatku ‘priručnika’ koji bi donosioci odluka mogli da otvore i dobiju instrukcije.¹¹ Naravno, ovde se mora uzeti u obzir i nedostatak konsenzusa između i unutar država članica EU. Posledica ovakve situacije bila je da je EU mogla samo da konstatuje simptome krize, a ne i da se bori sa njenim brojnim korenima.

Kolateralna šteta prouzrokovana krizom prisutna je na nacionalnom, evropskom i globalnom nivou. Političke ekonomske, socijalne i sociološke posledice krize i dalje ograničavaju sposobnost EU da preduzme pouzdanije mere usmerene na osnovne uzroke krize.¹²

Migrantska kriza

Fenomen masivnog kretanja migranata i izbeglica sa Srednjeg istoka prema Evropi 2015/16. godine smatra se najvećom i najtežom svetskom izbegličkom krizom našeg vremena. Neočekivani talas migranata stavio je evropsku solidarnost na test, kako između zemalja koje ih primaju i onih tranzitnih, tako i prema samim izbeglicama. Iako je neophodnost formulisanja zajedničkog evropskog odgovora prepoznata na samom početku krize 2015. godine, sveobuhvatna zajednička politika je izostala. Odgovor na krizu može se okarakterisati kao disbalans između solidarnosti i bezbednosti.¹³

Nedostatak solidarnosti unutar EU bio je glavni izvor tenzija između država članica EU, ne samo u smislu dovođenja u pitanje budućnosti Šengena, već i u kontekstu šireg negativnog uticaja na koheziju unutar Unije. Čini se zapravo da je podela tereta u vezi sa migrantskom krizom bila lakmus test za evropsku solidarnost.¹⁴

¹⁰ Radovan Vukadinović, „Diferencirana integracija kao spasonosni metod integracije ili dezintegracije“, *Pravna riječ*, br. 39, Banja Luka, 2014, 543.

¹¹ Re-energising Europe, A package deal for the EU27, https://www.newpactforeurope.eu/documents/new_pact_for_europe_3rd_report.pdf?m=1512491941&, 29.09.2021.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Jelena Čeranic Perišić, „Migration and Security – with a Special Emphasis on Serbia as a Transit Country“, *Challenges, risks and threats for security in Europe* (eds. Andreas Kellerhals, Tobias Baumgartner), Zurich, 2019, 51.

Vlade država članica EU nastojale su da efikasno odgovore na krizu, ali je bilo teško postići kompromis zbog dubokih razlika među njihovim stavovima. I dalje su nepomirljiva dva tabora: oni koji tvrde da Evropljani imaju moralnu, ljudsku i pravnu obavezu da podrže one kojima je potrebna pomoć i smeštaj i one koji tvrde da Evropa mora da zaštiti samu sebe od velikog broja ljudi koji pokušavaju da stignu na evropski kontinent.¹⁵

Breksit

Na referendumu održanom 23. juna 2016. biračko telo Ujedinjenog Kraljevstva (UK) izjasnilo se za izlazak iz Evropske unije. S obzirom na to da nijedna zemlja do sada nije „okrenula leđa“ EU, Breksit predstavlja značajan momenat u istoriji evropskih integracija. Breksit se dogodio u trenutku kada se Unija suočava sa višegodišnjom krizom što doprinosi delikatnosti situacije.¹⁶

Postupak napuštanja EU predviđen je prvi put Ugovorom iz Lisabona na jednostavan i jasan način. Svaka država članica može odlučiti da se, u skladu sa svojim ustavnim propisima, povuče iz Unije. Ona svoju nameru saopštava Evropskom savetu. U svetlu orijentacije Evropskog saveta, Unija pregovara i zaključuje sporazum sa tom državom, kojim se utvrđuje način njenog povlačenja, vodeći računa o okviru njenih budućih odnosa sa Unijom. Ugovori prestaju da se primenjuju na dotičnu državu od dana stupanja na snagu sporazuma o njenom povlačenju ili, ako to nije navedeno, dve godine posle dostave obaveštenja.¹⁷

Pregovori između EU i UK o uslovima izlaska, kao i o okviru buduće saradnje, vođeni su pažljivo i detaljno. Pola veka nakon što je UK pristupilo EU, u okviru prvog talasa proširenja početkom sedamdesetih godina 20. veka,¹⁸ ekonomije EU i UK su veoma povezane. Geografska i ekonomska međuzavisnost UK i EU je realnost, drugim rečima, UK može napustiti EU, ali se ne može preseliti iz Evrope.¹⁹ Isto važi i za ekonomske veze između UK i EU.

¹⁵ Re-energising Europe, A package deal for the EU27, https://www.newpactforeurope.eu/documents/new_pact_for_europe_3rd_report.pdf?m=1512491941&, 29.09.2021.

¹⁶ Jelena Čeranić, Mirjana Glantić, „Evropska unija nakon Breksita – sa posebnim osvrtom na kontinentalno partnerstvo kao model za redefinisavanje odnosa između Ujedinjenog Kraljevstva i EU“, *Pravni život*, br. 12, Tom IV, Beograd, 2017, 397.

¹⁷ Čl. 50 Ugovora o Evropskoj uniji (UEU).

¹⁸ Dana 1. januara 1973. Ujedinjeno Kraljevstvo je, zajedno sa Irskom i Danskom, postalo članica Evropske ekonomske zajednice.

¹⁹ Europe after Brexit: A proposal for a continental partnership, <http://bruegel.org/2016/08/europe-after-brexit-a-proposal-for-a-continental-partnership/>, 29.09.2021.

Pregovori o uslovima izlaska UK iz EU završeni su u decembru 2019. godine, a UK zvanično je napustilo EU 31. januara 2020. Ipak, cela ova situacija dodatno je opteretila Evropsku uniju već načetu brojnim problemima.

Pandemija izazvana virusom Kovid 19

Pandemija izazvana virusom Kovid 19 i dalje traje i ima značajan uticaj na sve aspekte života, a sasvim je izvesno da će i vreme nakon ove pandemije biti praćeno velikim promenama u društvenoj stvarnosti – međunarodnom poretku, poimanju i ostvarivanju ljudskih prava i sloboda, funkcionisanju političkog života i političkih institucija, upotrebi savremenih tehnologija u poslovanju, ekonomskim tokovima i preferencijama ljudi, načinu obavljanja različitih poslova i delatnosti javnih službi itd.²⁰ Naravno i sam proces evropskih integracija biće praćen određenim promenama.

Uprkos tome što EU i dalje formalno podržava evropsku perspektivu regiona Zapadnog Balkana, poslednjih godinu i po dana, tačnije od početka pandemije, fokus EU i zemalja Zapadnog Balkana je na drugim temama, pre svega onim koje su u neposrednoj vezi sa pandemijom. Upravo u tom svetlu bi trebalo posmatrati i (ne)dinamiku procesa evropskih integracija zemalja Zapadnog Balkana u 2020. i 2021. godini.

IZAZOVI SA KOJIMA SE SUOČAVAJU ZEMLJE ZAPADNOG BALKANA

Pridruživanje Evropskoj uniji u teoriji je prepoznato kao proces u kome je spoljašnje uslovljavanje ključni instrument integracija. U ovom procesu EU uslovljava prijem u članstvo ispunjenjem niza uslova među kojima se ističe usklađivanje pravnog okvira i prakse sa pravnim tekovinama EU. Naročit izazov za države koje žele da se pridruže EU jeste činjenica da je uslove potrebno ispuniti i pre nego što se dobije obećana nagrada – članstvo u EU, dok je istovremeno EU ta koja u najvećoj meri jednostrano postavlja uslove.²¹

Zemlje Zapadnog Balkana trenutno se nalaze u različitim položajima u procesu evropskih integracija. Sve one mogu se svrstati u, uslovno rečeno, tri grupe, kategorije. Prvu grupu čine zemlje koje su već otpočele pristupne pregovore. To su Srbija i Crna Gora koje se, na neki način, smatraju liderima u regionu u smislu

²⁰ Vladimir Đurić, Mirjana Glintić, *Pandemija Kovida 19: pravni izazovi i odgovori*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2021, 7.

²¹ Ana Knežević Bojović, Vesna Ćorić, Aleksandra Višekruna, „Spoljašnje uslovljavanje Evropske unije i regulatorni okviri Srbije“, *Srpska politička misao*, br. 3, Beograd, 2019, 234.

da su najnaprednije u procesu evropskih integracija (eng. *Front runners*). U drugoj grupi su zemlje koje još nisu otpočele pristupne pregovore, iako su u martu 2020. godine dobile „zeleno svetlo“ za njihov početak. To su Severna Makedonija i Albanija. I u trećoj grupi je zapravo samo jedna zemlja koja je i dalje potencijalni kandidat za priključenje EU, a to je Bosna i Hercegovina.

U pogledu napretka zemalja Zapadnog Balkana, i 2020. i 2021. godina se mogu okarakterisati kao „tapkanje u mestu“. U prvoj polovini 2020. godine, Hrvatska je preuzela predsedavanje EU u okolnostima pandemije izazvane virusom Covid 19, kao i u vrlo izazovnom političkom okruženju. Ipak, u toku hrvatskog predsedavanja, region Zapadnog Balkana vraćen je u fokus EU, o čemu najbolje svedoči Zagrebačka deklaracija.²² U drugoj polovini 2020. godine, Nemačka je preuzela predsedavanje EU. Predviđeno je da će, uprkos vanrednim okolnostima, izazvanim pandemijom, proces proširenja EU na zemlje Zapadnog Balkana biti nastavljen, a da će dinamika pregovora zavisiti pre svega od reformi u oblasti vladavine prava.²³

Međutim, u toku 2020. godine nije došlo do napretka ni u jednoj od zemalja iz regiona. Srbija nije otvorila nijedno pregovaračko poglavlje, što se nije dogodilo nikada od kada su pregovori otvoreni. U Crnoj Gori, koja jeste otvorila sva pregovaračka poglavlja, takođe nije došlo do pomaka na evropskom putu. Ni u Bosni i Hercegovini nije bilo napretka.

U Severnoj Makedoniji i Albanija situacija je bila specifična. Tokom nemačkog predsedavanja EU, u drugoj polovini 2020. godine, kao jedan od prioriteta definisano je otvaranje pregovora sa ove dve države. Uprkos tome, pregovori nisu otvoreni. Otvaranju pregovora sa Severnom Makedonijom usprotivila se Bugarska, a otvaranju pregovora sa Albanijom Holandija.

Neotvaranje pregovora sa Severnom Makedonijom i Albanijom naišlo je na negativne reakcije, pre svega u ovim zemljama, ali i šire. Ovakva konstelacija na evropskoj političkoj sceni i sve učestalija praksa stavljanja veta na otvaranje pregovora dovode u pitanje čitav koncept procesa evropskih integracija zemalja Zapadnog Balkana, i politike proširenja EU uopšte. Stiče se utisak da se ceo proces uslovljavanja svodi na bilateralne odnose pojedinih zemalja. Dakle, proces proširenja EU na zemlje Zapadnog Balkana zapravo postaje „talac bilateralnih pitanja“.²⁴

²² Zagreb Declaration, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/06/zagreb-declaration-6-may-2020/>, 30.09.2021.

²³ <https://www.danas.rs/politika/prosirenje-eu-bice-prioritet-nemackog-predsedavanja-uprkos-pandemiji/>, 30.09.2021.

²⁴ EU enlargement in the Western Balkans hostage of bilateral issues, <https://europeanwesternbalkans.com/2020/12/21/eu-enlargement-in-the-western-balkans-hostage-of-bilateral-issues/>, 30.09.2021.

U 2021. godine situacija se nije promenila ni tokom portugalskog predsedavanja EU u prvoj polovini 2021. godine, a sasvim je izvesno da neće ni tokom slovenačkog predsedavanja EU u drugoj polovini 2021. godine. Pregovori sa Severnom Makedonijom i Albanijom nisu otpočeli. Srbija nije otvorila nijedno pregovaračko poglavlje. Takođe do napretka na evropskom putu nije došlo ni u Crnoj Gori ni u Bosni Hercegovini. Dakle, i 2021. godina se može okarakterisati kao period stagnacije za region Zapadnog Balkana.

IZAZOVI NOVE METODOLOGIJE PROŠIRENJA EU

Nova metodologija proširenja EU doneta je početkom 2020. godine sa ciljem da doprinese prevazilaženju zastoja u procesu evropskih integracija. Shodno tome nova metodologija predviđa četiri kriterijuma: kredibilitet, jače političko usmerenje, dinamiku i predvidljivost.²⁵ Svakom od ovih kriterijuma korespondira jedan ili više pravnih instrumenata za njihovu realizaciju. To su: fokus na osnovne političke reforme, međuvladine konferencije, grupisanje pregovaračkih poglavlja u klastere i mere pozitivnih i negativnih podsticaja.²⁶

Ova metodologija izaziva veliku pažnju naučne i stručne javnosti. Mišljenja su podeljena. Jedan deo smatra da će nova metodologija „oživeti“ proces evropskih integracija zahvaljujući novim pravnim instrumentima koje predviđa. Drugi, pak, tvrde da se suštinski ništa neće promeniti, obrazlažući takav stav činjenicom da nova metodologija ne uvodi nove instrumente, već da je reč o kozmetičkim promenama odavno poznatih instrumenata prava EU, drugim rečima, da su to postojeći instrumenti prava EU samo u „novom ruhu“.²⁷

Novost i efikasnost instrumenata predviđenih novom metodologijom

Što se tiče novosti instrumenata predviđenih novom metodologijom, činjenica je da oni nisu u potpunosti novi. Fokus na vladavini prava u okviru procesa pristupanja ne može se okarakterisati kao novina. Poslednjih godina, u dokumentima Saveta i Komisije koji se tiču Zapadnog Balkana, više puta je isticano da bi fokus u okviru pristupnih pregovora trebalo da bude na vladavini prava.²⁸ U pogledu redovnog

²⁵ Jelena Čeranić Perišić, „Nova metodologija proširenja Evropske unije – instrument za prevazilaženje umora od proširenja EU“, *Unifikacija prava i pravna sigurnost, Zbornik radova 33. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava Slobodan Perović*, Tom III, Beograd, 2020, 442–447.

²⁶ *Ibidem*, 447–449.

²⁷ *Ibidem*, 439–440.

²⁸ *Ibidem*, 447–448.

održavanja međuvladinih konferencija, pojedini aspekti ovog instrumenta su već poznati. Ipak, mogućnost da predstavnici zemalja iz regiona učestvuju kao posmatrači na ključnim sastancima EU na teme koje su za njih od suštinskog značaja jeste novina. Što se tiče grupisanja pregovaračkih poglavlja u klastere, ovaj instrument je nesumnjivo nov. Čini se da bi mogao doprineti ubrzanju procesa pregovaranja, ali samo pod uslovom da neka sekundarna pitanja u manje značajnim poglavljima ne „zadržavaju“ ceo klaster.²⁹

Bliža integracija država kandidata u politike, tržište i programe EU

Deo nove metodologije kojim su predviđeni instrumenti pozitivnih i negativnih podsticaja izaziva najveću pažnju naučne i stručne javnosti, pre svega zbog instrumenta bliže integracije.³⁰ Prvi put u istoriji evropskih integracija državama kandidatima za članstvo u EU ponuđena je mogućnost bliže integracije i fazno uključivanje u pojedine politike, tržište i programe EU. Međutim, ni ovaj instrument nije potpuno nov. Naime, bliža integracija može se posmatrati kao jedan od modaliteta diferencirane integracije, fenomena koji je prisutan u EU od njenog osnivanja. U samim Osnivačkim ugovorima, kao i aktima sekundarnog zakonodavstva, mogu se naći brojni slučajevi u kojima je odobran različit položaj državama članicama EU u okviru neke od politika EU. Ipak, modaliteti diferenciranosti, kao što su posebni režimi, derogacije, *opting-out* klauzule, bili su privremenog karaktera, uspostavljeni za ograničene ciljeve i nisu implicirali trajno odvajanje među državama.³¹ Koncept diferencirane integracije institucionalizovan je prvi put Ugovorom iz Amsterdama 1997. godine u vidu odredbi o bližoj, pojačanoj, ojačanoj saradnji (eng. *enhanced cooperation*). Bliža saradnja omogućava da države članice EU uspostave saradnju i u vezi sa onim pitanjima u pogledu kojih nije postignut sporazum među svim članicama EU.

Članom 20 Ugovora o EU predviđeno je da države koje žele da međusobno uspostave bližu saradnju u okviru nadležnosti koje nisu rezervisane isključivo za Uniju, mogu koristiti institucije Unije i sprovoditi tu saradnju primenom odgovarajućih odredbi Ugovora. Bliže saradnje usmerene su na favorizovanje ostvarenja ciljeva EU, zaštitu njenih interesa i jačanje procesa integracija. One su otvorene u svakom trenutku za sve države članice.³²

²⁹ *Ibidem*, 448–449.

³⁰ Jelena Čeranić Perišić, „Bliža integracija zemalja Zapadnog Balkana sa Evropskom unijom na osnovu nove metodologije proširenja EU“, *Srpska politička misao*, br. 3, Beograd, 2020, 153–177.

³¹ Alexandar Stubb, *Negotiating Flexibility in European Union: Amsterdam, Nice and Beyond*, Palgrave Macmillan, Paris, 2002, 34–40.

³² Čl. 20, st. 1 Ugovora o Evropskoj uniji.

Ukoliko se napravi poređenje instrumenta bliže integracije predviđenog novom metodologijom proširenja EU sa mehanizmom bliže saradnje predviđenog Osnivačkim ugovorima, može se zaključiti da je *differentia specifica* u tome što se bliža integracija stavlja u izgled, tj. nudi zemljama kandidatima u trenutku kada one nisu članice EU. Drugim rečima, nova metodologija proširenja EU predviđa mogućnost bliže integracije i bez punopravnog članstva u EU.

Uprkos tome što se u tekstu nove metodologije ističe da je bliža integracija samo instrument pozitivnog podsticaja, deo naučne i stručne javnosti izražava rezerve u pogledu intencija ovog instrumenta. Naime, postoji bojazan da se iza ovog instrumenta zapravo skriva ozvaničenje pravnog mehanizma koji omogućava da se države kandidati trajnije zadrže izvan punopravnog članstva u EU, uz opciju bliže integracije i fazno uključivanje u pojedine politike, tržište i programe EU. Stoga se postavlja pitanje da li EU možda na ovaj način, na „mala vrata“, pokušava da uvede tzv. različite kategorije, odnosno klase, članstva u Uniji? Ovime se otvara suštinsko pitanje, a to je da li je bliža integracija zaista samo etapa, faza u procesu pristupanja ili je ona sama sebi cilj? Drugim rečima, da li je perspektiva bliže integracije da diferenciranost bude trajnog, a ne privremenog karaktera?

ZAKLJUČAK

Dve decenije nakon početka procesa evropskih integracija zemalja iz regiona Zapadnog Balkana može se konstatovati da je ovaj proces u stagnaciji, i to ne samo zbog pandemije izazvane virusom Kovid 19. Uzroci za zastoj u evropskim integracijama su brojni. U protekle dve decenije dosta toga se promenilo u samoj EU, uz sve izazove sa kojima su se suočavale zemlje Zapadnog Balkana.

Nova metodologija proširenja EU doneta je sa ciljem da ubrza proces evropskih integracija. Upravo iz tog razloga nova metodologija predviđa niz novih pravnih instrumenata. Iako oni zapravo nisu u potpunosti novi instrumenti prava EU, to nije presudno za njihovu efikasnost. Ukoliko se pravilno primenjuju u praksi, nesumnjivo je da bi oni mogli da doprinesu oživljavanju, pa samim tim i ubrzanju procesa pristupanja.³³ Međutim, nova metodologija doneta je u februaru 2020. godine, dakle samo mesec dana pre početka pandemije. Stoga se u tom kontekstu mora sagledavati i njen uničak.

Pandemija izazvana virusom Kovid 19 uticala je, između ostalog, i na zbivanja na međunarodnoj i evropskoj sceni i društvenu i političku stvarnost uopšte. Uprkos tome što EU i dalje formalno podržava evropsku perspektivu regiona Zapadnog

³³ J. Čeranić Perišić (2020a), 447–450.

Balkana, poslednjih godinu i po dana, tačnije od početka pandemije, fokus EU i zemalja Zapadnog Balkana je na drugim temama, pre svega onim koje su u neposrednoj vezi sa pandemijom. Upravo u tom svetlu bi trebalo posmatrati i (ne)dinamiku procesa evropskih integracija zemalja Zapadnog Balkana u 2020. i 2021. godini.

Prof. Dr. JELENA ČERANIĆ PERIŠIĆ
Principal Research Fellow, Institute of Comparative Law
Belgrade

CHALLENGES OF EUROPEAN INTEGRATION OF THE WESTERN BALKAN COUNTRIES TWO DECADES AFTER THE BEGINNING OF THE PROCESS

Summary

Since the Thessaloniki Summit in 2003, the European Union has expressed the support for the European perspective of the Western Balkans region. Since then, only one country became an EU Member State – Croatia. Therefore, the question arises whether the reasons for this „dynamics“ of accession should be sought regardless of internal challenges of the Western Balkans countries. The situation in the EU has tremendously changed in the past twenty years. In addition to the fact that the number of Member States has almost doubled, the EU has faced the number of problems, from the global economic crisis in 2008, migrant crises, Brexit, to the global pandemic caused by Covid 19. Despite all these factors, the EU has recognized the need that the accession process itself has to be reformed. In February 2020, a new enlargement methodology named „Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans“ was proposed. This paper presents an attempt to analyze, from different angles, challenges of the European integrations of the Western Balkans countries in the past two decades, through the prism of challenges that the EU itself is facing, challenges that the Western Balkans countries are facing, and challenges of a new enlargement methodology.

Key words: Western Balkans, European integrations, European Union, challenges, new enlargement methodology

Literatura

- Čeranić J., Glintić M., „Evropska unija nakon Breksita – sa posebnim osvrtom na kontinentalno partnerstvo kao model za redefinisane odnosa između Ujedinjenog Kraljevstva i EU“, *Pravni život*, br. 12, Tom IV, Beograd, 2017.
- Čeranić J., Glintić M., „Evropska unija deset godina nakon početka krize – sa posebnim osvrtom na predloge za ponovno oživljavanje EU predviđene u okviru inicijative Novi pakt za Evropu“, *Pravni život*, br. 11, Tom IV, Beograd, 2018.
- Čeranić Perišić J., „Migration and Security – with a Special Emphasis on Serbia as a Transit Country“, *Challenges, risks and threats for security in Europe* (eds. Anreas Kellerhals, Tobias Baumgartner), Zurich, 2019.

- Ćeranić Perišić J., „Bliža integracija zemalja Zapadnog Balkana sa Evropskom unijom na osnovu nove metodologije proširenja EU“, *Srpska politička misao*, br. 3, Beograd, 2020.
- Ćeranić Perišić J., „Nova metodologija proširenja Evropske unije – instrument za prevazilaženje umora od proširenja EU“, *Unifikacija prava i pravna sigurnost, Zbornik radova 33. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava Slobodan Perović*, Tom III, Beograd, 2020.
- Đurić V., Glintić M., *Pandemija Kovida 19: pravni izazivi i odgovori*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2021.
- Knežević Bojović A., Ćorić V., Višekruna A., „Spoljašnje uslovljavanje Evropske unije i regulatorni okviri Srbije“, *Srpska politička misao*, br. 3, Beograd, 2019.
- Košutić B., Rakić B., Milisavljević B., *Uvod u pravo evropskih integracija*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2015.
- Stubb A., *Negotiating Flexibility in European Union: Amsterdam, Nice and Beyond*, Palgrave Macmillan, Paris, 2002.
- Rabrenović A., Ćeranić J., *Usklađivanje prava Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU – prioriteti, problemi, perspektive*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012.
- Vukadinović R., Vukadinović Marković J., *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2020.
- Vukadinović R., „Diferencirana integracija kao spasonosni metod integracije ili dezintegracije“, *Pravna riječ*, br. 39, Banja Luka, 2014.

Datumi prijema i prihvatanja rada

Primljen: 10.10.2021.

Prihvaćen: 27.10.2021.

ORIGINALAN NAUČNI RAD