

УДК 341.217.04(4-672EU:497)

DOI: <https://doi.org/10.22182/pr.6422020.7>

Прегледни рад

*Андреа Матијевић**

Институт за политичке студије, Београд

СТАВОВИ ДРЖАВА ЧЛАНИЦА О ПРОШИРЕЊУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И НОВА МЕТОДОЛОГИЈА ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА**

Једина могућа Европа је... Европа држава.

Шарл де Гол (Charles De Gaulle)

Сажетак

Циљ овог рада је приказати да су претходно дефинисане позиције држава чланица ЕУ о последицама потенцијалног проширења ЕУ на земље Западног Балкана и измене у методологији политике проширења предложене новембра 2019. године, а усвојене фебруара 2020. године узрочно-последично повезане. Поред тога, настоји се показати и какав је карактер ове каузалне везе. За ту сврху у раду се првобитно полази од дефинисања теоријских појмова – појма политике проширења, теоријских импликација политике проширења на деловање ЕУ у претходном периоду, уз осврт на методологију политике проширења пре њених последњих измена. Други део посвећен је анализи

* andrea.matijevic@ips.ac.rs

** Рад је настао у оквиру научно-истраживачке делатности Института за политичке студије, коју финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

ставова држава чланица о проширењу након приступања Републике Хрватске 2013. године, као и утврђивању значаја који за проширење ЕУ имају ставови њених држава чланица уопште. У трећем делу врши се преглед нове методологије политике проширења и износи се оквиран закључак о потенцијалним импликацијама које би примена такве методологије могла имати у будућем периоду. У овом делу рада покушаће се сумирати и утицај који су ставови држава чланица остварили на нову методологију. Закључна разматрања посвећена су аргументацији значаја овог питања за очекивања држава Западног Балкана и перспективе њиховог чланства.

Кључне речи: Европска унија, државе чланице ЕУ, политика проширења, нова методологија политике проширења, политика условљавања, реверзбилност, Западни Балкан

УВОД

Предлог нове методологије политике проширења ЕУ који је потекао од Француске постао је видљив оку јавности новембра 2019. године (*Non-Paper*), а Европска комисија усвојила је нову методологију 5. фебруара 2020. године, без суштинских измена у односу на првобитни предлог. Зашто је нова методологија предложена и усвојена баш у овом тренутку? Да ли је то одговор на све чешћа упозорења о томе да је у ЕУ наступио замор од проширења (*enlargement fatigue*), како би се доказало да политика проширења није у кризи и постоје помаци у том смислу, нарочито у ери кризе овог „пројекта“ због иступања Велике Британије? Или је заправо непостојање помака у преговорима са потенцијалним чланицама и поученост искуством последњих таласа проширења уз непотпуно решавање проблема са којима су се државе кандидати суочавале (Бугарска и Румунија – владавина права, Хрватска – погранични спорови) навело ЕУ да додатно

усложи критеријуме како би се до даљњег одложио процес проширења?

Отварање приступних преговора са Северном Македонијом и Албанијом у марту ове године сведочи обнављању иницијативе ЕУ у области политике проширења. Међутим, да ли је и новом методологијом осведочен дух таквих намера, или је процес приступања додатно усложњен? Нова методологија заснива се на позитивном и негативном условљавању и реверзибилности, а стављање још већег фокуса на владавину права доказ је да је ЕУ заиста поучена искуством претходних проширења.

На сва ова питања се овим радом, макар имплицитно, покушава дати одговор. Међутим, централни фокус заправо је на идентификацији фактора који су утицали на измену методологије политике проширења, и доказивање да се за схватање измена методологије као један од кључних фактора морају имати у виду ставови држава чланица, односно њихове дефинисане преговарачке позиције у процесу креирања политике проширења.

1. ПОЛИТИКА ПРОШИРЕЊА ЕУ – ПОЈАМ И РАЗВОЈ

Политика проширења ЕУ једна је од не само најмлађих, већ и најуспешнијих политика ЕУ, или бар најуспешнији механизам њене спољне политике. Ову политику треба разликовати од проширења ЕУ као факта *per se*, будући да се број држава чланица ЕУ увећавао и пре успостављања ове политике. У најопштијем смислу, проширење ЕУ може се посматрати као процес проширења било које међународне организације, дакле као „процес постепене и формалне хоризонталне институционализације организацијских правила и норми“.¹ Међутим, проширење ЕУ не представља само територијално увећање ове организације регионалног карактера и пренос права и обавеза на нове чланице, већ ступање у заједницу држава засновану на заједничком систему вредности. Управо зато је било потребно креирање приступа

1 Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier, “Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research”, *Journal of European Public Policy* 9:4, August 2002, p. 503.

проширењу ЕУ који би зависио од конкретног контекста и његова институционализација у форми конкретне политике.

Актуелизација ове потребе ургирана је геополитичким околностима. Политика проширења ЕУ настала је у контексту „геополитичког структуралног прекомпоновања међународног система после Хладног рата“², односно, настојања држава Централне и Источне Европе за „повратком у Европу“.³ Имајући у виду специфично институционално наслеђе ових држава, на заседању Европског савета у Копенхагену 1993. године Европска унија је први пут дефинисала прецизне критеријуме које државе кандидати за чланство морају да испуне на путу ка чланству. Ти критеријуми не представљају аутохтону иновацију ЕУ у датом моменту, већ продукт искуства ЕУ у претходним таласима проширења које је међутим први пут формално кодификовано Критеријумима из Копенхагена, који у најкраћем обухватају: 1. Стабилност институција које гарантују демократију, владавину права и заштиту људских и мањинских права; 2. Постојање тржишне привреде са нагласком на конкуренцији, и 3. Прихватање комунитарног *acquis*-а. Такође, наглашено је да ће способност Уније да одговори на изазове увећања чланства бити један од основних критеријума будућег проширења, а све у циљу заштите од прекомерног проширења (тзв. апсорпциони капацитет).⁴ Овим критеријумима је децембра 1995. придодат критеријум усвојен на заседању Европског савета у Мадриду. Мадридски критеријум усвојен је како би се осигурало поседовање одговарајућег административног апарата од стране државе кандидата, а све у циљу њене способности да реализује обавезе проистекле из чланства.⁵ Ово су били почетни кораци у креирању једне „комполитне политике“, као дела „осталих комунитарних политика“.⁶

2 Урош Живковић, „Политика проширења Европске Уније у измењеном стратешком окружењу“, *Српска политичка мисао*, бр. 3/2016, Институт за политичке студије, Београд, стр. 157.

3 Исто.

4 European Council, *Conclusion of the Presidency*, Copenhagen, 21-22 June 1993, General Secretariat of the Council, Brussels, p. 13.

5 Више видети: Јелена Тодоровић, „Јачање административних капацитета као услов чланства у Европској унији“, *Политичка ревија*, бр. 2 / 2009, Институт за политичке студије, Београд, стр. 259-274.

6 Tanja Mišević, *Pridruživanje Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 148.

Ови критеријуми, заједно са агендом проширења, Претприступном стратегијом и Приступним партнерствима креирали су оквир преговора организованих по преговарачким поглављима са државама Централне и Источне Европе, који су резултирали приступањем ЕУ осам држава овог региона, уз Кипар и Малту, 1. маја 2004. године. За Бугарску и Румунију предвиђени су посебни задаци садржани у Мапама пута усвојеним на Самиту у Копенхагену 2002. године, са највећим заостајањима идентификованим у области владавине права.⁷ Упркос чињеници да су ове две државе формално постале чланице 1. јануара 2007. године, оне се и даље налазе на Верификационом механизму и подлежу процесу провере реформи у области владавине права од стране Европске комисије.⁸

У току процеса претприступних преговора ових држава, уочена је потреба за додатним употпуњавањем непотпуног европског мозаика. Наиме, као једини регион мимо ЕУ остаје подручје бивше СФРЈ (уз изузетак Словеније) и Албанија. Регионални приступ ЕУ према региону који добија назив Западни Балкан заокружен је кроз Процес стабилизације и придруживања, који је представљен јуна 1999.

На Самиту у Солуну 2003. лидери ЕУ потврдили су да су државе Западног Балкана потенцијални кандидати за чланство у ЕУ уколико испуне предвиђене критеријуме за чланство.⁹ Ове потврде као и чињеница да је ЕУ увећала број својих чланица са 15 на 25 оправдано су подстакле очекивања држава Западног Балкана у позитиван исход процеса. Година 2005. представља прави узлет Процеса стабилизације и придруживања, јер је тада донета одлука почетку преговора за закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању са свим преосталим државама Западног Балкана. Наредне године Албанија потписује свој споразум, а Хрватска и Македонија стичу статус кандидата за

7 Видети: *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 13 November 2002, Roadmaps for Bulgaria and Romania*, COM (2002).

8 Више видети: European Commission, *Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania*. Доступно на: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_en, Приступљено: 20.05.2020.

9 Видети: European Council, *Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003 Presidency conclusions*, General Secretariat of the Council, Brussels

чланство, уз разлику да за Македонију није предвиђен датум отварања преговора за чланство.

Међутим, однос ЕУ-Западни Балкан добија другачији епилог. Већ у преговорима са Хрватском виде се прве значајније измене у приступу ЕУ политици проширења – политика условљавања све више добија на значају. Наиме, Хрватска је прва држава са којом су у процесу претприступних преговора за нека поглавља коришћена тзв. мерила (*benchmarks*) не само за затварање, већ и за отварање поглавља.

А онда је овај приступ и формализован у потпуности 2012. године отварањем преговора са Црном Гором, тако да мерила за отварање и затварање поглавља постају обавезна. Основна карактеристика тог „Новог приступа у преговорима о чланству“ (*New Approach to the EU Negotiations*) је посебан нагласак на владавини права увођењем нових преговарачких поглавља: Поглавља 23 (Реформа правосуђа, борба против корупције и људска и мањинска права) и Поглавља 24 (Правда, слобода, безбедност). За ова два поглавља предвиђају се не само мерила за отварање и затварање поглавља, већ и прелазна мерила (*interim benchmarks*) у циљу провере усклађивања у области владавине права. Поред тога, предвиђено је да се ова два поглавља прва отварају и последња затварају (*fundamentals first*) и да успех у спровођењу реформи у тим областима диктира целокупан процес, увођењем клаузуле о балансу (*imbalance clause*), која предвиђа покретање механизма за заустављање преговора уколико дође до застоја у спровођењу обавеза предвиђених тим поглављима. Већ измењен процес преговора додатно је иновираним 2014. године када Србија отвара преговоре за чланство изменом која се тиче Поглавља 35. До преговора са Србијом предвиђало се да ово поглавље обухвати питања новог *acquis*-а у областима поглавља која се привремено затворе, затим ангажман у посебним телима ЕУ и посебне аранжмане за државе кандидате. У случају Србије предвиђено је да се то поглавље односи на механизме за праћење договора из дијалога о нормализацији односа Београда и Приштине. Рекло би се да ту нема ничег новог и да ова питања могу да се подведу под посебна питања за појединачне државе кандидате. Међутим, овом поглављу дат је исти статус у преговорима који уживају Поглавља 23 и 24 – предвиђена су прелазна мерила и клаузула

о балансу, односно могућност заустављања преговора уколико не постоји напредак у овој области.¹⁰

Преглед најзначајнијих измена политике проширења од њеног успостављања неопходан је да би се истакао еволутивни карактер политике проширења.¹¹ ЕУ учи из свог искуства, тако да сваку измену њеног приступа политици проширења треба посматрати првенствено кроз поуке претходних таласа проширења и чињеницу да се у појединим случајевима, када државе нису у потпуности биле спремне за чланство постајале део ЕУ, степен утицаја институција ЕУ на даљи ток реформи у оквиру њихових граница умањио или чак у потпуности нестао.¹² У том духу треба проучавати сваку измену методологије политике проширења, па и ову последњу.

Поред еволутивног карактера могу се идентификовати и други фактори који у мањој или већој мери у зависности од конкретног контекста могу обликовати правила политике проширења. Тако, наводе се фактори попут еволутивног карактера европских интеграција и права ЕУ, броја држава у статусу кандидата при сваком појединачном таласу проширења, њихове политичке и економске ситуације, јавног мњења и ставова политичких лидера о евроинтеграцијама.¹³ Међутим, на карактер правила политике проширења исто тако утиче и питање ко има статус кандидата, односно какве су историјске везе односне државе са институцијама ЕУ, и још важније, њеним државама чланицама.

10 Tanja Mišević, „Savremeni izazovi politike proširenja Evropske unije na Zapadni Balkan”, *Politička misao*, br. 2, 2016, str. 139-140.

11 Наравно, наведене измене методологије политике проширења нису једине. Постојале су и друге измене које су свакако значајне, попут Комуникације Европске комисије о Западном Балкану из 2018. године (European Commission, *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*, 2018). За потребе овог рада истакнуте су оне измене које су од пресудног утицаја на карактер претприступних преговора држава кандидата за чланство.

12 Tanja Mišević, „Savremeni izazovi politike proširenja Evropske unije na Zapadni Balkan”, нав. дело, стр. 139.

13 Christophe Hillion, “EU Enlargement”, in: *The evolution of EU Law*, Paul Craig and Gráinne De Búrca (eds.), Oxford University Press, 2011, p.188.

2. ЗНАЧАЈ СТАВОВА ДРЖАВА ЧЛАНИЦА ЗА ПРОШИРЕЊЕ ЕУ

У литератури се политика проширења ЕУ најчешће посматра из институционалне перспективе, анализирајући улогу институција ЕУ у овом процесу. Релативно мало пажње посвећено је улози појединачних држава чланица и утврђивању фактора који су утицали на то да нека држава подржава, односно да се противи проширењу ЕУ. Државе чланице настоје да утичу на процес проширења како због обезбеђивања сопствене боље позиције у самом процесу, тако и да би оствариле своје националне интересе у другим областима, било према држави кандидату, било према другим државама чланицама за које питање проширења има већи значај.¹⁴ Државе чланице настоје да успоставе контролу над процесом проширења првенствено кроз јачање своје улоге у институцијама ЕУ надлежним за ову област и у процедурама политике проширења, услед чега се све чешће говори о „национализацији политике проширења“.¹⁵

Институционално посматрано, и улога држава чланица у процесу проширења је, као и политика проширења, еволутивног карактера. Пре кодификовања политике проширења, сам процес представљао је државоцентричну процедуру засновану на одредбама члана 237 Уговора о оснивању Европске економске заједнице.¹⁶ Доказ изразите улоге држава чланица је и двоструки француски вето на захтев Велике Британије за чланство. Поред горенаведених разлога, и овако екстензивна улога држава чланица у процесу проширења такође је утицала на креирање политике са стриктним правилима и јачањем улоге институција како би се спречиле овакве употребе политике проширења зарад сопствених интереса.

Еволуција јачања улоге ЕУ институција почиње са преузимањем задатака за дефинисање претприступних критеријума од стране Европског савета, који се на тај начин конституисао као *pouvoir constituant* политике проширења.

14 Урош Живковић, „Политика проширења Европске Уније у измењеном стратешком окружењу“, нав. дело, стр. 163.

15 Christophe Hillion, “Masters or servants? Member states in the EU enlargement process”, in: *EU member states and enlargement towards the Balkans*, Rosa Balfour and Corina Stratulat (eds.), EPC Issue Paper No. 79, 2015, p. 24.

16 *Treaty establishing the European Economic Community*, EUR-Lex - 11957E/TXT, 1958.

Затим, долази до јачања улоге и Европске комисије, на основу чијих предлога се успостављају Претприступне стратегије и Приступна партнерства. Комисија на тај начин постаје кључна за гаранцију спровођења *acquis*-а од стране будућих чланица.¹⁷ Јачање улоге Комисије било је нарочито очигледно у процесу преговора за чланство са државама Централне и Источне Европе. Будући да државе чланице нису имале јединствене ставове о проширењу ЕУ у овом правцу, Делорова Комисија је предузела иницијативу кроз закључивање тзв. Европа споразума, покретање питања из области развојне помоћи и трговине. Она је задржала ту покретачку улогу или бар улогу подршке потенцијалним чланицама. Међутим, нарочито након проширења 2004. године уочава се да је предност у успостављеним процедурама дата државама чланицама, посебно у преговорима о приступању.¹⁸

Уопште узевши, јачање улоге држава чланица у процесу проширења може се посматрати кроз барем 3 аспекта:

- *Отварање претприступних преговора.* Према члану 49 Уговора о Европској унији (Лисабонског уговора) држава нечланица подноси свој захтев за чланство Савету ЕУ, који одлуку о почетку претприступних преговора доноси једногласно, али након прибављања мишљења Европске комисије и Европског парламента.¹⁹ У пракси међутим, пре прослеђивања захтева за мишљење Европске комисије и Европског парламента, државе чланице у оквиру Савета ЕУ доносе одлуку о томе да ли ће до подношења захтева за њиховим мишљењем уопште и доћи, тако да *de facto* преузимају улогу вето играча у процесу. Државе чланице једногласно морају да прихвате захтев државе аспиранта, да би мишљење Европске комисије и Европског парламента уопште било захтевано. Уколико до једногласности не дође, може се сматрати да је захтев одбијен од стране ЕУ као целине.²⁰

17 Christophe Hillion, "EU Enlargement", нав. дело, стр. 197-198.

18 Урош Живковић, „Политика проширења Европске Уније у измењеном стратешком окружењу“, нав. дело, стр. 162.

19 *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*, signed at Lisbon, 13 December 2007, 2007/C 306/01

20 Christophe Hillion, "Masters or servants? Member states in the EU enlargement process", нав. дело, стр. 25.

• *Преговори за приступање и процес приступања.* Уколико држава аспирант испуњава критеријуме предвиђене уговорима ЕУ, Европски савет по подношењу захтева додељује јој статус потенцијалног кандидата. Држава постаје кандидат уколико добије позитивно мишљење Европске комисије, након чега почињу преговори. По завршетку преговора, држава постаје чланица потписивањем Приступног споразума, који мора бити ратификован у свакој појединачној држави чланици као страни уговорници овог споразума. Међутим, напредак у преговорима оцењује се испуњавањем конкретних критеријума у оквиру преговарачких поглавља, за чије дефинисање и праћење је задужен Савет ЕУ (дакле, државе чланице). Почевши од Стратегије проширења Европске комисије из 2006. године, суштинска одлика политике проширења је екстензивна употреба условљавања. Дакле, за разлику од претходних таласа проширења, када је постојала нужност испуњавања услова само за отварање преговора са државом кандидатом, сада политика условљавања државе кандидата одликује читав процес преговора.²¹

• *Јачање улоге националних парламената.* Лисабонским уговором улогу у вођењу политике на нивоу ЕУ добијају и законодавна тела држава чланица. Такву улогу национални парламенти појединих држава имали су и пре овог уговора (улога немачког и француског парламента, која се анализира у наставку рада). До усвајања Лисабонског уговора ова пракса била је питање унутрашње организације држава, а након 2009. постаје општа, кодификована пракса. Самим тим долази до јачања улоге националних парламената и у процесу проширења.²²

Не само да су ова овлашћења номинално дата државама чланицама, већ их оне и употребљавају како би измениле ток процеса проширења, из разлога који неретко произилазе из

21 Christophe Hillion, "EU Enlargement", нав. дело, стр. 201-207.

22 Vladimir Medak, „Institucionalne promene u EU i nove procedure u procesu proširenja“, u: *Spoljnopolitičke sveske 01/19: Rezultati "velikog praska" i promene u politici proširenja Evropske unije*, Jelica Minić (ur.), Evropski pokret u Srbiji, 2019, стр. 23.

националних интереса (као нпр. у случају грчко-македонског спора, о чему ће више речи бити у наставку рада, или у случају словеначко-хрватског пограничног спора, када је Словенија блокирала усвајање мерила за Поглавље 23 и отварање Поглавља 31 све до (привременог) решења овог спора).

На основу горенаведеног, намеће се закључак да су државе чланице, након краткотрајне фазе контроле процеса у највећем обиму од стране ЕУ институција, поново повратиле своју улогу у процесу проширења. Ово потврђује потребу пажљивог проучавања њихових појединачних ставова о даљем проширењу ЕУ, како би се идентификовао могући развој политике проширења у целини.

3. СТАВОВИ ДРЖАВА ЧЛАНИЦА ЕУ О ПРОШИРЕЊУ НАКОН ПОСЛЕДЊЕГ ПРОШИРЕЊА ЕУ

Према последњем истраживању Евробарометра (новембар 2020) просечна подршка даљем проширењу ЕУ од стране грађана држава чланица је мања од половичне, са готово једнаким бројем грађана који су за проширење и против истог (44% за, 42% против) Овакав степен подршке односно противљења не може се посматрати једнообразно, јер међу грађанима различитих држава чланица постоје извесне разлике у степену подршке проширењу ЕУ. Индикативно је приметити да грађани држава чланица које представљају најважније актере ЕУ, Француске и Немачке, у више од 50 процената изражавају своје противљење даљем проширењу ЕУ (59% и 55%, респективно).²³ Чини се да се лидери ЕУ крију из свог јавног мњења и да се појмом замор од проширења тежи истаћи одсуство подршке за расправу о проширењу.²⁴ Оно што се треба имати у виду је да је карактер јавног мњења обликован не само конкретним догађајима, већ и јавним дискурсом политиче елите сваке државе чланице, којег треба проучавати у контексту интереса који тај дискурс обликују – интереса, односно става конкретне државе чланице о даљем проширењу ЕУ.

23 European Commission, *Standard Eurobarometer 92*, Autumn 2019. Доступно на: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2255>, Приступљено: 20.05.2020.

24 Tanja Mišćević, „Savremeni izazovi politike proširenja Evropske unije na Zapadni Balkan”, нав. дело, стр. 143.

Ставови држава чланица о даљем проширењу ЕУ умногоме су измењени након великог проширења 2004. године. За потребе овог рада, временски оквир проучавања ставова држава чланица подразумеваће период након последњег проширења ЕУ, односно након приступања Хрватске 2013. године. Водећи се потребом релевантности имајући у виду најизгледније проширење у правцу Западног Балкана, одабране су следеће државе за анализу ставова и преговарачких позиција:

- *Немачка и Француска*, као два кључна актера ЕУ. У начелу, сматра се да најзначајнија подршка проширењу ЕУ у смеру Западног Балкана потиче управо од Немачке. У Немачкој више од милион грађана пореклом из неке од држава овог региона, са сваком од њих Немачка има значајне пословне везе преко својих мултинационалних корпорација. Немачка је значајан дозор и учествовала је у многим мировним мисијама у региону. Међутим, улога немачког парламента у процесу проширења ЕУ је екстензивна (немачка влада мора захтевати мишљење од парламента о отварању претприступних преговора), што доводи до политизације процеса и повезивања политике проширења са домаћим питањима. Због тога се, и поред подршке проширењу, Немачка сматра једном од највећих присталица политике условљавања.²⁵ Улога националног парламента у процесу проширења ЕУ увећана је и у Француској, уставним амандманима из 2005. и 2008. којима се предвиђа да након приступања Хрватске свако наредно проширење мора бити одобрено на референдуму, осим у случајевима када ту одлуку одобре оба дома парламента већином од три петине.²⁶ Што се тиче Француске, доскора је њене ставове о проширењу требало тумачити кроз настојање да увећа своју моћ у оквиру ЕУ. Чинило се ипак да је Француска изгубила своје интересовање за овај регион, све је мање учествовала у дебатама о проширењу, што се може објаснити тиме да су и поред снажних историјских веза са овим регионом

25 Више видети: Theresia Toeglhofer and Cornelius Adebahr, "Firm supporter and severe critic – Germany's two-pronged approach to EU enlargement in the Western Balkans", *Southeast European and Black Sea Studies*, 17:4, 2017, pp. 523- 539.

26 Christophe Hillion, "EU Enlargement", in: *The evolution of EU Law*, нав. дело, стр. 210.

савремене повезнице слабијег интензитета.²⁷ Интерес за питања политике проширења нагло је увећан доласком Емануела Макрона на позицију председника. Од тада па све до данашњих дана, Макрон се сматра највећим заговорником продубљивања европских интеграција и решавања унутрашњих проблема пре даљег проширења ЕУ. О импликацијама овакве позиције више речи ће бити у наставку рада.

• *Италија*, као држава оснивач ЕУ и као држава са дугорочном традицијом интереса према подручју Западног Балкана. Италија се доказала као једна од највећих присталица проширењу ЕУ према овом региону, а та подршка проистиче из економских и безбедносних интереса. Међутим, на примеру Италије се може видети немогућност да овакав став и историјске везе са Западним Балканом оствари утицај на званичну политику ЕУ. Иако Италија има значајне пословне везе са регионом, њена влада не успева да приоритизује овај регион у политичким круговима ЕУ и да на тај начин реализује своје интересе, махом због недостатка политичког капитала и ресурса.²⁸

• *Мађарска и Грчка*, као регионалне државе чланице ЕУ. Питање проширења на Западни Балкан од значаја је за Мађарску не само због њених културних и историјских веза са регионом као северног суседа, већ и због домаћих политичких фактора и положаја мађарске мањине у региону. Мађарска користи европске интеграције да побољша положај своје мањине, а исто тако питање проширења део је њене званичне спољне политике. Наиме, начелну подршку проширењу треба посматрати кроз опонирање администрације Виктора Орбана бриселској администрацији због „уплитања у унутрашње послове“, што је нарочито закомпликовало односе за време мигрантске кризе и угрозило односе Мађарске са другим државама чланицама.²⁹ Можда и најочигледнији

27 Више видети: Natasha Wunsch, “Between indifference and hesitation: France and EU enlargement towards the Balkans”, *Southeast European and Black Sea Studies*, 17:4, 2017, pp. 541-554.

28 Више видети: Andrea Frontini and Davide Denti, “Italy and EU enlargement to the Western Balkans: the Europeanization of national interests?”, *Southeast European and Black Sea Studies*, 17:4, 2017, pp. 571-589.

29 Више видети: Beáta Huszka, “Eurosceptic yet pro-enlargement: the paradoxes of Hungary’s

пример инструментализације политике проширења од стране државе чланице зарад сопствених интереса јесте пример Грчке. Због тога је позиција Грчке према овом питању амбивалентна – с једне стране, Грчка подржава укључивање овог региона у оквире ЕУ чак и у периоду замора од проширења, и чинећи то настоји да увећа свој утицај у региону; с друге стране Грчка намеће препреке даљем проширењу користећи политику проширења као средство своје спољне политике. Најочигледније се то може видети у спору око имена са Северном Македонијом – Грчка је била оштар противник наставка преговора ЕУ са (Бившом југословенском републиком) Македонијом, док спор није резултирао позитивним исходом по грчке интересе, односно променом имена ове државе.³⁰

• *Хрватска*, као не само суседна држава, већ и најмлађа чланица ЕУ. Неоспорива је чињеница да Хрватска међу свим државама чланицама има најтешње везе са државама Западног Балкана, будући да је с њима, уз изузетак Албаније, била конститутивни део заједничке државе. То отвара бројна спорна питања у односу са тим државама (положај Хрвата у БиХ, спор око Неумског коридора, питање хрватске националне мањине у Србији и српске мањине у Хрватској, спор око Превлаке са Црном Гором...). Међутим, као једна од најмањих и најмлађа чланица ЕУ, Хрватска нема политички капитал којим би утицала на приоритизацију питања проширења на овај регион, нити може да, попут Грчке, утиче на судбину проширења у циљу остваривања својих интереса. Увиђајући то, Хрватска се препозиционирала на заступање проширења ЕУ у правцу овог региона.³¹ У Стратешком плану Министарства вањских и еуропских послова за раздобље 2019-2021. истиче се посвећеност интензивирању сарадње неоптерећене наслеђем прошлости са земљама

EU policy”, *Southeast European and Black Sea Studies*, 17:4, 2017, pp. 591-609.

30 Више видети: Ioannis Armakolas and Giorgos Triantafyllou, “Greece and EU enlargement to the Western Balkans: understanding an ambivalent relationship”, *Southeast European and Black Sea Studies*, 17:4, pp. 611-629.

31 Више видети: Andrew Konitzer, “Croatia”, in: *EU member states and enlargement towards the Balkans*, Rosa Balfour and Corina Stratulat (eds.), EPC Issue Paper No. 79, 2015, pp. 103-105.

региона у циљу њиховог приближавања ЕУ и НАТО.³² Уочи преузимања позиције председавања ЕУ у јануару 2020. Хрватска је поново истакла своју посвећеност проширењу ЕУ у смеру Западног Балкана.

4. НОВА МЕТОДОЛОГИЈА ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА ЕУ И ПРЕГОВАРАЧКЕ ПОЗИЦИЈЕ ДРЖАВА ЧЛАНИЦА

Као што је већ истакнуто, политика проширења ЕУ прошла је кроз значајне измене у методологији почевши од великог проширења 2004. године, из разлога који су образложени. Да би анализа еволуције ове политике била потпуна, потребно је њом обухватити и најновије измене у методологији.

Прва етапа измене методологије била је предлог методологије који је потекао од Француске новембра 2019. године. Француски *Non-Paper* заснивао се на следећим принципима: 1. Принцип постепеног приступања, који би подразумевао поделу приступног процеса у више фаза, уместо истовременог отварања различитих преговарачких поглавља, 2. Наглашавање условљавања и дефинисање стриктнијих услова за прелазак из једне у другу фазу преговора, 3. Принцип видљивијих користи за државе кандидате, кроз увећање финансијске подршке, и 4. Реверзибилност, односно дефинисање преговарачког процеса не као линеарног процеса напретка, већ и предвиђање могућности назадовања у преговорима уколико држава кандидат не испуњава преузете обавезе.³³

Након француског предлога, уследио је и предлог девет држава чланица децембра 2019.³⁴ На основу ова два предлога, фебруара 2020. Европска комисија иступа са предлогом измена методологије политике проширења, који су државе чланице у оквиру закључака Савета ЕУ усвојиле марта 2020.³⁵

32 Министарство ванјских и европских послова, *Strateški plan za razdoblje 2019-2021*, srpanj 2019, Zagreb, str. 17.

33 Non-Paper, *Reforming the European Union accession process*, November 2019.

34 Видети: Non-Paper, *Elements for enhanced enlargement process and sustained and accelerated integration of the Western Balkans*, December 2019.

35 Видети: Council of the European Union, *Enlargement and Stabilisation and association process - the Republic of North Macedonia and the Republic of Albania: Council conclusions*, General Secretariat of the Council, Brussels, 25 March 2020

Нова методологија предвиђа, у циљу јачања динамике преговарачког процеса, тематско груписање преговарачких поглавља у шест група поглавља (кластера): 1.Основне реформе, 2.Унутрашње тржиште, 3.Конкурентност и инклузивни раст, 4.Зелена агенда и одрживо повезивање, 5.Ресурси, пољопривреда и кохезија, и 6.Спољни послови. Прва група поглавља, која обухвата садашња Поглавља 23 и 24, имаће кључну улогу, биће прва отворена, а последња затворена. Предвиђено је и ограничавање временског оквира од отварања до затварања групе поглавља, пожељно на годину дана, затим усвајање већих пакета финансијске помоћи за државе учеснице овог процеса, дакле снажнији подстицаји, али и извесније последице уколико не дође до предвиђеног напретка - не само да је могуће ускраћивање фондова, већ и враћање процеса приступања корак уназад уколико државе кандидати не испуне реформе које се од њих очекују (принцип реверзибилности). Такође, предвиђа се одржавање самита на високом нивоу ЕУ-Западни Балкан и интензивирање министарских контаката кроз међувладине конференције у областима у којима држава остварује резултате, другим речима могућност државе да присуствује на кључним састанцима ЕУ у својству посматрача, као и јачање улоге држава чланица у мониторингу спроведених реформи у државама кандидатима.³⁶

Да ли је ова методологија суштинска иновација у односу на претходна правила проширења? Првенствено, у односу на француски предлог не постоје суштинске измене. Чак су и фазе у преговорима истоветне, уз изузетак да француски предлог предвиђа и седму фазу за садашња Поглавља 34 и 35, која новом методологијом нису обухваћена. Што се тиче претходних и нових правила, може се уочити да и нова методологија одсликава приступ *fundamentals first* кроз принцип првог отварања и последњег затварања прве групе поглавља, што је одлика и Новог приступа усвојеног 2012. Такође, принцип реверзибилности није толико иновација, колико кодификација и најава примене већ постојећег правила – клаузула о балансу усвојена 2012. исто тако је предвиђала прекид преговора у случају изостанка напретка у Поглављима 23 и 24 и у случају

36 European Commission, *Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans*, Brussels, 5.2.2020.

Србије у Поглављу 35, иако ова клаузула формално никад није употребљена. Оно што јесте ново је примена принципа реверзибилности на реформе у *свим* областима, и ограничено време за спровођење реформи по групама поглавља. Државе чланице и раније су имале на располагању сличне механизме, попут могућности отварања већ затворених поглавља. Поставља се питање до које мере је њихова улога повећана, ако се има у виду најаву већег учешћа у мониторингу реформи, што се може протумачити као могућност да и државе чланице, поред Европске комисије, индивидуално подносе годишње извештаје о стању реформи у државама кандидатима. Поред овог, најаву међувладиних конференција додатно доприноси политизацији процеса, удаљавајући га од првобитне намере при успостављању политике проширења, а то је настојање да државе кандидати пре ступања у чланство испуне одређене услове како би могле ефективно преузети обавезе које проистичу из чланства.

Одговор на питање да ли су ове измене додатно закомпликовале већ усложњен процес не може се дати само на основу анализе ових предвиђених иновација. Рецимо, груписање поглавља по кластерима има свој *rationale* са аспекта ефикасности, али је за сваку потпуно поуздану оцену потребно видети какве ефекте примена нове методологије има у пракси. Међутим, сва предвиђања ефеката ове методологије требало би да обухвате и контекст у ком је она настала, а тиме и улогу ставова држава чланица о проширењу ЕУ.

Непосредно пре подношења предлога измене методологије, октобра 2019, Француска је блокирала отварање претприступних преговора Северне Македоније и Албаније, упркос позитивним оценама Европске комисије и Европског парламента. Ову одлуку Француске подржале су и Холандија и Данска. Овакав потез Француске није изненађујући, јер са доласком Макрона на позицију председника Француска заговара нужност продубљивања саме ЕУ пре њеног проширења и због тога одлагање приступања нових држава док се у ЕУ не реше отворена питања. Новембра 2019. Француска предлаже измене методологије које су инкорпориране новом методологијом Европске комисије. Имајући ово у виду, намеће се питање да ли је Француска предложила овакву

методологију са намером да њена примена утиче на одлагање процеса проширења. Као што је већ наведено, државе чланице настоје да утичу на процес проширења како би обезбедиле бољу позицију у будућим таласима проширења и да би оствариле националне интересе било према кандидатима, било према државама чланицама које су посебно заинтересоване за проширење. Одредбе нове методологије заиста сведоче намери да се обезбеди боља позиција у смислу повећања контроле над процесом проширења за све државе чланице, а самим тим и за Француску. Што се тиче интереса које државе теже да остваре кроз процес проширења, могло би се рећи да се интерес Француске (и других држава које се тренутно противе проширењу ЕУ, попут Холандије и Данске) поклапа са интересима ЕУ у смислу очувања европског система вредности и тековина ЕУ од нових, за чланство неспремних држава. Међутим, није незамисливо да су поред интереса за ЕУ посреди и специфично индивидуални интереси држава чланица који остају иза кулиса, или се о њима расправља на нивоу спекулација.

С друге стране, иако Немачка начелно јесте за даље проширење ЕУ, она представља једног од највећих заговорника политике условљавања. Тиме се може објаснити зашто је Немачка дала подршку новој методологији, јер иста инсистира на ригорознијим и стриктнијим условима за прелазак из једне у другу фазу преговора. Међутим, управо је екстензивна примена политике условљавања и довела до одсуства напретка у процесу проширења ЕУ и до усвајања појма замор од проширења као суштинске одлике ове политике након проширења 2004. године. Још веће инсистирање на фактору који представља препреку даљем проширењу такође се може посматрати као индикатор намере одлагања процеса проширења.

Када је реч о оним државама чланицама које подржавају проширење ЕУ (попут Италије, Мађарске, Хрватске, Грчке, чије су позиције анализирани у овом раду), будући да је за усвајање нове методологије била потребна једногласност у Савету ЕУ, могло би се рећи да њихова подршка новој методологији проистиче из оптимизма подстакнутим било каквим помаком у процесу проширења и очекивањима убрзања динамике приступања због тематског груписања поглавља. Не

може се заборавити и чињеница да су државе чланице у оквиру истог заседања Савета ЕУ одлучивале не само о томе да ли ће нова методологија бити усвојена или не, већ и о отварању претприступних преговора са Северном Македонијом и Албанијом, и питање је какав би исход гласања био да се о ова два питања одлучивало на засебним заседањима.

У сваком случају, на примеру Француске најочигледније се види да ставови држава чланица о проширењу имају велики значај за креирање правила и процедура политике проширења. Да ли је намера Француске заиста била одлагање проширења и да ли ће та намера бити реализована, ипак се не може потпуно поуздано тврдити без практичне примене нове методологије, нарочито ако се има у виду да нова методологија није решила сва отворена питања и да овај процес још увек није на свом крају.

5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА – ПРОШИРЕЊЕ ЕУ НА ЗАПАДНИ БАЛКАН?

Самит ЕУ-Западни Балкан у Загребу одржан је 6.5.2020. Постојала су очекивања да ће на том самиту теоријске расправе о томе какве би измене по перспективе чланства у ЕУ за државе Западног Балкана унела нова методологија политике проширења бити макар делимично потврђене или оповргнуте. Међутим, у декларацији усвојеној на овом самиту нема ни речи о проширењу на Западни Балкан, а не помиње се ни пуноправно чланство у ЕУ.³⁷ Показало се да су очекивања од овог самита превише оптимистична и да ће докази теоријских расправа угледати светлост дана у неком другом тренутку и у другачијим околностима.

За примену нове методологије у процесу приступања неке конкретне државе мора постојати сагласност односне државе. Готово је извесно да ће нова методологија бити примењена у случају Северне Македоније и Албаније. У случају других држава Западног Балкана које већ имају отворене приступне преговоре, Србије и Црне Горе, важи принцип да се правила игре не могу мењати док је игра у току.³⁸ То не значи да се

37 Видети: The EU-Western Balkans Zagreb summit, *Zagreb declaration*, 6 May 2020.

38 Босна и Херцеговина још увек нема статус кандидата, а Косово* са ЕУ има закључен

промена методологије не мора односити и на ове државе: уз њихову сагласност, претходно дефинисана поглавља као део процеса преговора за приступање, могу бити груписана у шест области, односно кластера који би обухватили постојећа преговарачка поглавља под непромењеним условима.³⁹

Важно је нагласити да намера аутора овог рада није да истакне да државе кандидати који имају право избора примене методологије не треба да се одреде за нову методологију. Праћење трендова у ЕУ може се сматрати мудрим потезом, а уместо опирања, исти се могу употребити у своју корист. Такође, увећање политичког управљања овог процеса може убрзати процес реформи.⁴⁰ Међутим, намера јесте да се укаже на то да у процени ефеката примене нове методологије државе кандидати треба да имају у виду и контекст у ком је дошло до измене методологије, који је у овом случају одређен позицијама држава чланица о даљем проширењу.

Будући да су се и пре измена методологије јавиле расправе о томе да ли је намера ЕУ да државама Западног Балкана уопште понуди пуноправно чланство или неке од облика непотпуног чланства, па чак и пут ка Европи без чланства, са усвајањем ових измена такве расправе се поново актуелизују. Са иступањем Велике Британије као један од потенцијалних модела јавио се и модел делимичног чланства док се не реши питање обостране реорганизације. Тај модел би ЕУ могла да усвоји као праксу и примени у случају Западног Балкана. Међутим, према моделу делимичног чланства се не би могло од држава Западног Балкана очекивати да прихвате све вредности ЕУ. Поред тога, све осим пуноправног чланства продужило би политичку и економску стагнацију региона, због чега би било неприхватљиво за државе Западног Балкана.⁴¹

само Споразум о стабилизацији и придруживању, због чега са становишта расправа о новој методологији нису релевантни за анализу.

39 Остаје отворено питање шта би у случају преласка на нову методологију било са Поглављима 34 и 35, која не би могла бити обухваћена ниједним од предвиђених кластера.

40 Nikola Burazer, „Hoće li Srbija prihvatiti novu metodologiju i koja je uloga civilnog društva u tome?“, *European Western Balkans*, 08.05.2020, Доступно на: <https://europeanwesternbalkans.rs/hoce-li-srbija-prihvatiti-novu-metodologiju-koja-je-uloga-civilnog-drustva-u-tome/>, Приступљено: 20.05.2020.

41 Tanja Mišević, „Savremeni izazovi politike proširenja Evropske unije na Zapadni Balkan“, нав. дело, стр. 148.

Чини се да званичници ЕУ заборављају да је питање проширења од значаја не само за државе кандидате већ и за остваривања интереса ЕУ у целости. Стога, право питање не би требало да буде да ли ће проширења уопште бити, него колико ће трајати процес приступања нових држава. Да ли је и колико на пролонгирање и усложњавање овог процеса утицала нова методологија политике проширења, остаје да се види у годинама које долазе.

ЛИТЕРАТУРА

- Тодоровић, Јелена, „Јачање административних капацитета као услов чланства у Европској унији“, *Политичка ревија*, бр. 2/2009, Институт за политичке студије, Београд, стр. 259-274.
- Живковић, Урош, „Политика проширења Европске Уније у измењеном стратешком окружењу“, *Српска политичка мисао*, бр. 3/2016, Институт за политичке студије, Београд, стр. 157-172.
- Armakolas, Ioannis and Triantafyllou, Giorgos, “Greece and EU enlargement to the Western Balkans: understanding an ambivalent relationship”, *Southeast European and Black Sea Studies*, 17:4, 2017, pp. 611-629.
- Burazer, Nikola, „Hoće li Srbija prihvatiti novu metodologiju i koja je uloga civilnog društva u tome?“, *European Western Balkans*, 08.05.2020, Доступно на: <https://europeanwesternbalkans.rs/hoce-li-srbija-prihvatiti-novu-metodologiju-koja-je-uloga-civilnog-drustva-u-tome/>, Приступљено: 20.05.2020.
- *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 13 November 2002, Roadmaps for Bulgaria and Romania*, COM (2002)
- Council of the European Union, *Enlargement and Stabilisation and association process - the Republic of North Macedonia and the Republic of Albania: Council conclusions*, General Secretariat of the Council, Brussels, 25 March 2020

- European Commission, *Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania*. Доступно на: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_en, Приступљено: 20.05.2020.
- European Commission, *Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans*, Brussels, 5.2.2020
- European Commission, *Standard Eurobarometer 92*, Autumn 2019. Доступно на: <https://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2255>, Приступљено: 20.05.2020.
- European Council, *Conclusion of the Presidency*, Copenhagen, 21-22 June 1993, General Secretariat of the Council, Brussels
- European Council, *Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003 Presidency conclusions*, General Secretariat of the Council, Brussels
- Frontini, Andrea and Denti, Davide, “Italy and EU enlargement to the Western Balkans: the Europeanization of national interests?”, *Southeast European and Black Sea Studies*, 17:4, 2017, pp. 571-589.
- Hillion, Christophe, “EU Enlargement”, in: *The evolution of EU Law*, Paul Craig and Gráinne De Búrca (eds.), Oxford University Press, 2011, pp. 187-216.
- Hillion, Christophe, “Masters or servants? Member states in the EU enlargement process”, in: *EU member states and enlargement towards the Balkans*, Rosa Balfour and Corina Stratulat (eds.), EPC Issue Paper No. 79, 2015, pp. 19-29.
- Huszka, Beáta “Euro-sceptic yet pro-enlargement: the paradoxes of Hungary’s EU policy”, *Southeast European and Black Sea Studies*, 17:4, 2017, pp. 591-609.
- Konitzer, Andrew, “Croatia”, in: *EU member states and enlargement towards the Balkans*, Rosa Balfour and Corina Stratulat (eds.), EPC Issue Paper No. 79, 2015, pp. 103-105.

- Međak, Vladimir, „Institucionalne promene u EU i nove procedure u procesu proširenja“, u: *Spoljnopolitičke sveske 01/19: Rezultati “velikog praska” i promene u politici proširenja Evropske unije*, Jelica Minić (ur.), Evropski pokret u Srbiji, 2019, str. 19-23.
- Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, *Strateški plan za razdoblje 2019-2021*, srpanj 2019, Zagreb
- Mišćević, Tanja, *Pridruživanje Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Mišćević, Tanja, „Savremeni izazovi politike proširenja Evropske unije na Zapadni Balkan“, *Politička misao*, br. 2, 2016, str. str. 133-150.
- Non-Paper, *Elements for enhanced enlargement process and sustained and accelerated integration of the Western Balkans*, December 2019.
- Non-Paper, *Reforming the European Union accession process*, November 2019.
- Schimmelfennig, Frank and Sedelmeier, Ulrich, "Theorizing EU Enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research", *Journal of European Public Policy* 9:4, August 2002, pp. 500-528.
- The EU-Western Balkans Zagreb summit, *Zagreb declaration*, 6 May 2020.
- Toeglhofer, Theresia and Adebahr, Cornelius, “Firm supporter and severe critic – Germany’s two-pronged approach to EU enlargement in the Western Balkans”, *Southeast European and Black Sea Studies*, 17:04, 2017, pp. 523-539.
- *Treaty establishing the European Economic Community*, EUR-Lex - 11957E/TXT, 1958.
- *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*, signed at Lisbon, 13 December 2007, 2007/C 306/01
- Wunsch, Natasha, “Between indifference and hesitation: France and EU enlargement towards the Balkans”, *Southeast European and Black Sea Studies*, 17:04, 2017, pp. 541-554.

Andrea Matijević

**THE POSITIONS OF THE EU MEMBER STATES
ON THE EU ENLARGEMENT AND THE NEW
METHODOLOGY OF ENLARGEMENT POLICY**

Resume

The main focus of this paper is to show that the previously defined positions of EU Member states on the consequences of potential EU enlargement to the Western Balkans and changes in the methodology of enlargement policy, proposed in November 2019 and adopted in February 2020, are causally related. In addition, the paper tries to show the character of this causal connection. For this purpose, the paper initially starts from the definition of theoretical concepts - the concept of enlargement policy, the theoretical implications of enlargement policy on EU engagement in the previous period, with reference to the methodology of enlargement policy before its latest changes. The second part is dedicated to the analysis of the positions of Member states on enlargement after the accession of the Republic of Croatia in 2013, as well as to the determination of the importance Member states' positions for EU enlargement in general. These parts of the paper have shown that the evolving nature of enlargement policy had given the Member states greater significance which they consequently had used to create even more complicated rules of enlargement policy. Also, these parts of the paper have shown that we can not examine the EU position towards further enlargement in monolithic terms, and that every country has its specific views about this subject, which is shaped by specific national interests. The third part reviews the new methodology of enlargement policy and gives a framework conclusion about the potential implications that the application of this methodology could have in

the future. This part of the paper also tries to summarize the impact of the positions of the Member states have had on the new methodology. It stresses that we have to bear in mind that the position of the country which passed the notion for the new methodology (France) is currently for the deepening of the European integration rather than the enlargement itself, and that this fact most notably affects the implications of the new enlargement methodology. The concluding remarks are dedicated to the argumentation of the significance of this issue for the expectations of the Western Balkan countries and the perspectives of their membership in EU. In these remarks author emphasizes that this new methodology of EU enlargement perhaps announces the introduction of some form of incomplete membership, and that this would not be a constructive solution neither for EU nor for the candidate states.

Keywords: European Union, Member states, enlargement policy, new methodology of enlargement policy, conditionality, reversibility, Western Balkans

* Овај рад је примљен 15. маја 2020. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 22. маја 2020. године.