

UKRAJINSKI ZAHTEV ZA ČLANSTVO KAO MANIFESTACIJA PRIVRŽENOSTI VREDNOSTIMA EVROPSKE UNIJE

Dr Miloš Petrović^{*}
Institut za međunarodnu politiku i privredu

Sažetak

U ovom radu, autor analizira dinamiku, proceduralne, kao i političke aktivnosti povezane s ukrajinskim zahtevom za članstvo u Evropskoj uniji. Autor sagledava problematiku privrženosti evropskim vrednostima u kontekstu 'retoričke zamke', s naročitim fokusom na period od 2022-2024. godine. Prema Franku Šimelfenigu (Frank Schimmelfennig), radi se o konceptu tj. instrumentu koji podstiče članice (i kandidate) da se usklade s evropskim vrednostima i normama na koje su se obavezali, jer u suprotnom rizikuju gubitak kredibiliteta, marginalizaciju i troškove vezane za takav scenario. Posvećenost na strani kandidata aktivira povratnu spregu na evropskoj strani, gde pristalice članstva koriste argumentaciju o postignućima kandidata kako bi zagovarale dalje korake na evropskom putu. Polazeći od ranije Šimelfenigove studije slučaja Turske, autor nastoji da utvrdi postojanje retoričke zamke, kao i njenu povezanost sa „evropskim vrednostima“, imajući u vidu i specifične ratne/geopolitičke okolnosti. Zaključci istraživanja upućuju na aktiviranje tj. prisustvo retoričke zamke, određenu ulogu vrednosti u interpretaciji privrženosti evropskom putu (i valorizaciji napretka), ali i na moguću privremenost navedenog mehanizma, te na nezaobilaznu ulogu postignutih rezultata tj. „zasluga“ Ukrajine u daljem toku evropskih integracija.

Ključne reči

Ukrajina, retorička zamka, države-članice, kandidati za članstvo, rat, proširenje Evropske unije

^{*} milos.petrovic@diplomacy.bg.ac.rs, milos.petrovic@fpn.bg.ac.rs

Uvod

Prema članu 2 Ugovora o Evropskoj uniji, Unija je zasnovana na vrednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava manjina, dok u skladu s članom 49 svaka evropska država koja poštuje ove vrednosti i posvećena je njihovoj primeni i promovisanju ima mogućnost da zatraži članstvo u Evropskoj uniji (EU). Pored toga, Kopenhaški, Madridski i dodatni kriterijumi u pogledu stabilizacije i dobrosusedskih odnosa (i posebnih partnerskih ugovora) imaju ključnu ulogu u valorizaciji pripremljenosti kandidata za članstvo u Uniji.

Invazija na Ukrajinu ishodovala je bitnim promenama u politici proširenja EU, uključujući i razmatranje prijava za članstvo zemalja koje su pre toga bile deo politike susedstva, odnosno dimenzije Istočno partnerstvo. Premda Unija ranije nije eksplicitno predviđala Ukrajini mogućnost pristupanja, svega nekoliko dana po početku ruske invazije 2022. godine, ta zemlja podnela je zahtev za članstvo (nešto što je i pre napada, u više navrata, jednostrano najavljivala). Popunjavanje upitnika Evropske komisije o sistemskoj pripremljenosti trajalo je svega devet dana, a Evropska komisija, Evropski parlament i Evropski savet u roku od nekoliko meseci zvanično su prepoznali Ukrajinu kao kandidata za članstvo (European Commission n.d.(a)).

Prioritetnost, dinamiku i političke aktivnosti koje su usledile nakon podnošenja ukrajinskog zahteva za članstvo autor nastoji da sagleda u kontekstu retoričke zamke. Prema Franku Šimelfenigu (Schimmelfennig 2021, 139), radi se o konceptu koji podstiče države (članice, ali i kandidate) da se usklade s evropskim vrednostima i normama. Iz perspektive kandidata za članstvo, što više su standardi ispunjeni, jača je „retorička zamka“, u smislu da partneri iz EU (države članice, evropske institucije) imaju manje osnova da dovode u pitanje posvećenost te zemlje evropskim integracijama. Takva situacija dovodi do toga da pristalice članstva neke zemlje imaju više argumenata da ubede ili marginalizuju one članice koje se tome protive (ili su skeptične). Imajući u vidu navedeno, autor razmatra da li ukrajinski zahtev za članstvo može biti sagledan u kontekstu dejstva mehanizma retoričke zamke, u smislu aktiviranja osećaja 'obaveze' evropske strane prema toj zemlji pogođenoj ratom. U tom pogledu, autor vrši uporednu analizu sa Šimelfenigovom (Schimmelfennig 2021, 139–156) turskom studijom slučaja, gde je ispitivano dejstvo retoričke zamke tokom ranije etape evropske integracije te zemlje (1999–2006). Autor smatra da postoji dovoljno osnova da se ta dva slučaja analiziraju u kontekstu retoričke zamke, budući da se radi o velikim geografskim susedima Unije čija je evropska ambicija, u retrospektivi, izazivala protivrečne reakcije među državama članicama, ali čije je prepoznavanje perspektive članstva ohrabrilo reformske procese i omogućilo (barem privremeni) efekat povratne sprege u odnosima sa EU na način da je saradnja produbljena i proširena.¹ Pored uporednog metoda, autor koristi i analizu dokumenata (u prvom redu izveštaje Evropske komisije) i analizu diskursa (izjave političkih zvaničnika u kontekstu prepoznavanja/valorizacije napretka Ukrajine).

Pored prethodno navedenog pitanja da li je posmatranje evropskog puta Ukrajine od 2022. naovamo opravdano sagledavati u kontekstu „retoričke zamke“, autor postavlja i dodatno pitanje; ukoliko retorička zamka postoji, u kojoj meri je ona povezana sa „evropskim vrednostima“? Autor se osvrće na posvećenost 'evropskim vrednostima' kao jednog od motiva u okviru moralno-geopolitičke argumentacije za put Ukrajine ka članstvu u Uniji. Autor navodi da aspekt vrednosti predstavlja važan element ne samo u tim aspektima odluke, već i onim vezanim za meritokratiju, pa samim tim i dejstvo retoričke zamke. Drugim rečima, činjenica da je geopolitička urgentnost² imala

¹ Za analizu ranije etape ukrajinsko-evropskih odnosa u kontekstu moguće 'retoričke zamke' konsultovati: (Hansen 2006).

² Anghel i Džankić (2023) navode da su ranije runde proširenja Unije bile korišćene u svrhu stabilizacije i bezbednosti, a ne obavezno u cilju širenja Unije kao 'višeg cilja', odnosno, da je proširenje bilo više reaktivna i kontekstualna stvar, pre nego što je bio poželjan cilj. Radić Milosavljević i Petrović (2024), polazeći od teorijskih premisa realizma,

značajnog uticaja na odluku Evropske unije o evropskoj perspektivi Ukrajine ne isključuje to da osećaj solidarnosti i odgovornosti prema Ukrajini nije motivisan privrženosti te zemlje cilju pristupanja, već ta dva elementa koegzistiraju. U mišljenju o zahtevu za članstvo iz juna 2022. godine, Komisija prepoznaje 'dugogodišnju posvećenost' Ukrajine dostizanju članstva, motivaciju za demokratske promene i reforme zasnovane na evropskim vrednostima, posebno u deceniji koja je prethodila zahtevu, uprkos teritorijalnim, ljudskim i materijalnim gubicima (European Commission 2022, 1–2). U tom pogledu, normativni, moralni i politički osnov za razmatranje ukrajinskog zahteva za članstvo, i brzina kojom je postignuta unutrašnja saglasnost među članicama, pokazuju da je Evropska unija dobrovoljno aktivirala retoričku zamku, koja je produbljivana odlukama od 2022. godine naovamo. Kako ovaj rad nastoji da pokaže, vrednosni aspekt igrao je ulogu u jačanju i legitimizaciji tog mehanizma, odluka i same evropske perspektive Ukrajine.

Teorijsko-konceptualne napomene

Analizirajući „težak slučaj“ evropskog puta Turske, Šimelfenig (Schimmelfennig 2021, 150) govori o zvaničnom priznavanju kandidature 1999. kao o prvoj značajnoj ključnoj skretnici nakon više decenija, gde je kao jedan od osnova, uprkos različitim interpretacijama, poslužio i Ugovor o pridruživanju (1963).³ Kada je 1997. godine, na preporuku Evropske komisije i Evropskog saveta, Turska isključena tj. izdvojena u odnosu na zemlje srednje i istočne Evrope (SIE) u pogledu prepoznavanja kandidature (a time i ojačavanja, do tada neodređene, evropske perspektive), Ankara je obustavila saradnju sa institucijama EU u nizu oblasti, uključujući i bojkot zajedničkih sastanaka, dijaloga oko kiparskog pitanja i uz pretnje da će iskoristiti instrumente NATO-a kao kontrameru (Schimmelfennig 2021, 150). Do pozitivne odluke 1999. godine malo toga se promenilo u smislu zadovoljavanja Kopenhaških kriterijuma; ono što se promenilo, po mišljenju Šimelfeniga (Schimmelfennig 2021, 151–152), jeste sastav vlada koje su se najviše protivile članstvu (u Grčkoj i Nemačkoj), ali i ojačano viđenje da je održavanje saradnje sa Turskom nužno iz geostrateških razloga. Bojkotovanje saradnje sa Briselom je imalo efekta. Dobijanje kandidature za članstvo nije bilo posledica nagrađivanja na osnovu napretka u domenima ljudskih prava i drugih važnih kriterijuma između 1997–1999. godine. Ipak, prema Šimelfenigu (Schimmelfennig 2021, 151), ta je ključna skretnica otvorila put ka retoričkoj zamci, jer je ojačala obavezu Evropske unije prepoznavanjem perspektive članstva, ali i osnažilo ulogu Evropske komisije kao procenitelja daljeg napretka, i to na osnovu istih uslova kao i za SIE – Kopenhaških kriterijuma.

Kako Šimelfenig navodi (Schimmelfennig 2021, 152), došlo je do uzajamne povratne sprege u odnosima koji su ishodovali time da je Ankara u narednim godinama sprovela značajne reforme u domenima pravosuđa, civilne kontrole nad vojskom, rešavanju kiparskog pitanja i garantovanjem šireg korpusa prava kurdske manjini, čime je zaslužila najpre preporuku Evropske komisije za otvaranje pristupnih pregovora 2004. godine, a potom, uz podršku članica i drugih evropskih institucija, otvaranje pregovora 2005. godine. Međutim, kako dalje navodi, opadanje entuzijazma za reforme koji je usledio pred izbore 2006. u sprezi sa pristupanjem Kipra Uniji (i nepoštovanjem dogovora oko Carinske unije u vezi sa Ostrvom), smenom vlasti u Nemačkoj (jačanje hrišćansko-demokratske opcije i Angele Merkel) i slabljenjem podrške Francuske nakon referendumskog odbijanja Ustava EU, ishodovalo je time da u novembru 2006. godine Evropska komisija izda negativni izveštaj tj. ne preporuči otvaranje dodatnih 8 pregovaračkih poglavlja, kao i da se suspenduje privremeno zatvaranje bilo kog poglavlja, do pune primene carinskih propisa koji se odnose na kiparsko-turske odnose (Schimmelfennig 2021, 153). Na taj način je Šimelfenig zapravo ilustrovao ne samo značaj postignuća tj. vidljive posvećenosti pristupanju, već i način na koji se ta percepcija posvećenosti koristi u stvaranju savezništava sa akterima unutar Evropske unije (kako

prepoznaju da promene u politici proširenja, podstaknute geopolitičkim promenama, mogu biti i taktičkog i privremenog karaktera, iako se u diskursu predstavljaju kao inovirana ili izmenjena strategija.

³ U preambuli tog sporazuma govori se o potrebi za što bližim vezama između Evropske ekonomske zajednice i turskog naroda, kao i očuvanje mira i sloboda kao dela ideala na kojima je zasnovana ta zajednica.

državama-članicama, tako i institucijama poput Evropske komisije, koji imaju glavnu ulogu u proceni ispunjenosti kriterijuma članstva). Imati saveznike koji unutar Unije zagovaraju članstvo na osnovu argumentacije vezane za ispunjavanje kriterijuma važno je za oduzimanje argumentacije onima koji iz drugih razloga ne podržavaju pristupanje kandidata ili koriste prilike da zaustave napredovanje ka članstvu iz taktičkih ili drugih razloga, kako bi ostvarile neke partikularne dobiti. Međutim, ono što nam ovo istraživanje govori jeste pre svega da zemlja koja sebe smatra budućom članicom mora da kontinuirano i progresivno dokazuje da je spremna da primeni norme i standarde, i da poštuje i funkcioniše u skladu s vrednostima s kojima se Evropska unija i njene članice identifikuju.

U tom smislu, vrednosna komponenta, kao i način na koji su Kijev i Ankara osigurali prepoznavanje evropske perspektive, u nekim segmentima su uporedivi. Dugogodišnje neizjašnjavanje o perspektivi članstva i jedne i druge velike zemlje u susedstvu Evropske unije je nešto što ih vezuje i što je u obe zemlje izazivalo frustracije i nepoznanice u pogledu ishoda građenja strateških veza. Ono što je bila 1999. godina za Tursku, to je 2022. godina za Ukrajinu – zvanično prepoznavanje perspektive članstva. Međutim, dok u slučaju Turske to, kako smo imali prilike da vidimo, nije bilo posledica retoričke zamke već više pokazivanja gesta dobre volje prema Ankari usled pretnji potonje da će da poremeti evropske planove u istočnom Sredozemlju, u slučaju Ukrajine se sa više osnova može reći da se radi o retoričkoj zamci. Pored kriterijuma koji su, kao deo Istočnog partnerstva, u značajnoj meri godinama oponašali kriterijume članstva i podsticali manju ili veću konvergenciju sa Evropskom unijom, tome je doprinela i percepcija Ukrajine kao zemlje koja je branitelj Evrope, koja vodi pravedni, odbrambeni rat naspram neliberalne i osvajачke sile i koja personifikuje ono što se očekuje i od članica: da zastupa i primeni liberalno-demokratska načela na kojima (i) EU počiva.

U skorijem istraživanju koje nije adresiralo aspekt retoričke zamke, Šimelfenig (Schimmelfennig 2024, 80–81) navodi da je od 2022. naovamo definitivno došlo do geopolitizacije politike proširenja, ali na način da je ona nominalno ostala privržena meritokratiji – tj. na zahtevima za preobražajem kandidata prema liberalno-demokratskom modelu i evropskom zakonodavstvu, uz dodatni, geopolitički sloj koji je uneo osećaj urgentnosti i prelazak sa pitanja 'da li' na pitanja 'kada' i 'na koji način' se proširiti, uz razmatranje različitih modaliteta integracije. On navodi i da je Ukrajina, uprkos ograničenom napretku u pogledu evropeizacije od 2018. naovamo, ostala najlošije plasirana među svim kandidatima u pogledu demokratskog upravljanja (korupcija, efikasnost Vlade, zakonodavni kvalitet), kao i u pogledu indeksa liberalne demokratije, gde se na dnu liste nadmeće sa (mnogogodišnjim kandidatom) Srbijom (Schimmelfennig 2024, 85–86). Šimelfenig ove argumente s razlogom koristi kako bi ilustrovao činjenicu da je Ukrajina, za razliku od recimo Gruzije koja je u mnogim segmentima bolje rangirana, u kontekstu ruske agresije i evropske solidarnosti dobila neometani put ka članstvu u ovoj fazi tog procesa (za razliku od Tbilisija koji još uvek nije stupio u pristupne pregovore). Međutim, umesto fokusiranja na geopolitizaciju koja je postala, s razlogom, opšte mesto i u domenu proširenja EU, autor ovog istraživanja želi da ispita primenu retoričke zamke kao starijeg Šimelfenigovog koncepta, a koji se oslanja na povratnu spregu između, s jedne strane, uverenja da kandidat preduzima neophodne radnje kako bi se pripremio za članstvo, i, s druge strane, uviđanja da je u takvom slučaju neophodno kandidata nagraditi, imajući u vidu i izuzetne uslove rata u Ukrajini. U tom pogledu, autor smatra da ima osnova razmatrati mehanizam retoričke zamke u Ukrajini, jer iako postoje kandidati koji imaju i bolje performanse demokratije, veličina, značaj i žrtva koju ta zemlja podnosi, između ostalog, i u kontekstu šire evropske bezbednosti, takva je da se to percipira od strane članica i evropskih institucija kao privrženost vrednostima, principima i perspektivi EU.

Argumentaciju u tom pravcu zastupa i Petrov (2023, 1065), koji posmatra aktuelnu etapu ukrajinskog evropskog puta kroz tzv. 'pristupanje kroz rat', koje on povezuje sa 'povoljnijim tretiranjem zahteva za članstvo ukoliko se kandidat bori da brani evropske vrednosti, definisane u članovima 2. i 21. Ugovora o Evropskoj uniji'. Ukoliko ta zemlja pokazuje posvećenost tim vrednostima, npr. kroz učešće u različitim eksternim politikama (poput Istočnog partnerstva), sporazume o pridruživanju, ili je žrtva neke vrste invazije, iz perspektive ovog autora, može da

očekuje sveobuhvatnu političku, ekonomsku, bezbednosnu i humanitarnu podršku Unije i njenih članica (Petrov 2023, 1065). Ova argumentacija može biti korisna u sagledavanju političkog odgovora Evropske unije na ukrajinska očekivanja. Sedamnaest ciklusa sankcionisanja Rusije (European Commission 2025), vojna, bezbednosna, ekonomska i humanitarna pomoć Ukrajini, zagovaranje ukrajinske teritorijalne celovitosti i nezavisnosti u međunarodnim telima predstavljaju deo te slagalice, ali u pogledu političke simbolike, verovatno najvažniju težinu za sam Kijev ima konačno priznavanje perspektive članstva u Evropskoj uniji. S obzirom da je koncept retoričke zamke primenjiv za sagledavanje evropeizacije država članica i kandidata za članstvo, prerastanje Ukrajine iz treće zemlje (istočnog suseda) u kandidata za članstvo/zemlju koja je u pristupnim pregovorima čini ovaj koncept primenjivim barem od 2022. naovamo.

Žisel Bos (*Giselle Bosse*) navodi kako vrednosni aspekt na obe strane igra važnu ulogu u produbljivanju evropsko-ukrajinskih veza (Bosse 2022). Sa strane EU i država-članica, diskursi o (normama baziranim na) pravima povezani su sa (normama baziranim na) vrednostima, poput onih o evropskoj solidarnosti, identitetu i moralnim obavezama prema Ukrajincima; u tom pogledu, snažni govori poput onog predsednice Evropske komisije da je „Ukrajina jedna od nas“, te da „želimo da budu deo Evropske unije“ definitivno su imali odraza u pogledu percepcije EU o obavezi i odgovornosti prema Kijevu (Bosse 2022, 541). Ujedno, kako Bos (Bosse 2022, 541) primećuje, referisanje na Ukrajinu kao „jednu od nas“ predstavlja i važan obrt u interpretaciji identiteta EU, odnosno prelazu iz tehnokratskog (zasnovanog na institucijama i pravnom poretku) na „onaj zasnovan na zajednici i pripadnosti“. Dakle, važan je ne samo normativni aspekt u smislu pridržavanja načela međunarodnog humanitarnog i drugog prava, već i vrednosni domen, gde se Ukrajina posmatra kao buduća članica koja dokazuje svoju privrženost Uniji. Fokus istraživanja Bos (Bosse 2022, 540–541) zapravo je na činiocima iza evropske kohezije protiv Rusije i u podršci Ukrajini, kao i ključnim razlikama u odnosu na 2014. godinu; u tom pogledu, nemalu ulogu imala je i predstava o odgovornosti da se pomogne ukrajinskim civilima u svetlu izveštaja o ruskim zločinima u toku aktuelne, sveobuhvatne invazije. S druge strane, kako se navodi, i ukrajinska strana koristi argumente povezane sa moralnom i drugom odgovornošću radi dobijanja pomoći, od toga da Kijev brani „zajedničke civilizacijske vrednosti“, do toga da, u odsustvu adekvatne reakcije, ukrajinski predsednik upućuje upozorenje da „ljudi ginu zbog njih“ (Evrope, prim. aut) (Bosse 2022, 537–538). Bos je ove argumente koristila kako bi ilustrovala promene unutar Evropske unije do kojih je došlo u odnosu na ograničenu invaziju koja se desila 2014. godine, gde je sada evidentan daleko veći stepen zajedništva i solidarnosti nego što je tada bio slučaj.

S obzirom da je isti događaj – sveobuhvatna invazija Rusije na Ukrajinu – izazvala snažnu političku reakciju Evropske unije, kako u pogledu uvođenja i pooštavanja sankcija Moskvi, preko vojne i humanitarne podrške, do prepoznavanja (dugo očekivane) evropske perspektive,⁴ autor smatra da su pojedini argumenti korisni i u smislu (početka) aktiviranja retoričke zamke u slučaju Ukrajine. U kontekstu retoričke zamke, prepoznavanje evropske perspektive Kijeva moguće je sagledati ne samo kao deo geopolitičkog odgovora strateškom rivalu – Moskvi, već i kao (zakasneli, ili u najmanju ruku dugo očekivani) odgovor Evropske unije na ambicije Ukrajine i sve reformske napore koje je za zemlja preduzimala u cilju približavanja Evropi. Ukrajina je ne samo zemlja koja je od 2014. godine najbliži strateški (istočni) partner EU, već i ona koja je u tom pogledu najambicioznija, koja je preduzela ozbiljne institucionalne i sistemske izmene radi usklađivanja u okviru Sporazuma o pridruživanju i trgovinskog sporazuma i ostvarivanja što opsežnije (političke i ekonomske) integracije.

Premda je očigledno da je sveobuhvatna invazija predstavljala povod za kopernikanski obrt i zvanično priznavanje Ukrajine kao buduću članicu, taj čin ne treba posmatrati u vakuumu, već kao posledicu dugogodišnjeg usklađivanja Kijeva sa evropskim normama, standardima i vrednostima. To je usklađivanje, još od 2014. godine, napredovalo ne samo u normativnom i tehnokratskom smislu, već i u političkom; simbolika dostizanja, ili barem prepoznavanja pristupne perspektive oduvek je

⁴ Koval i Vachudova (2024) polemišu o 'impresivnom primarnom odgovoru' Evropske komisije, posmatrajući ga kao vid kriznog upravljanja koji je pokazao rezultate, ali i pojedina ograničenja kako je vreme prolazilo.

bila važan politički cilj za Ukrajinu, a njena poslednja etapa demokratizacije (od 2014. naovamo) se često simbolički i diskurzivno identifikuje s pojmom Evromajdan/Євромайдан (Shevsky 2022). Dakle, bez višegodišnjeg usklađivanja i približavanja Ukrajine evropskom pravno-političkom i ekonomskom prostoru geopolitički činioци i obrti u Evropskoj uniji ne bi imali snagu koju su imali, premda je diskutabilno šta je čemu prethodilo i da li bi invazije bilo da Kijev nije krenuo da prati kurs zaseban od Moskve. U kontekstu retoričke zamke, upravo je aspekt meritokratije i zasluga ključan za objašnjavanje jačanja osećaja odgovornosti i povezanosti između dve strane, odnosno, aktiviranja povratne sprege reakcija koja objašnjava, kako korake na terenu zemalja-kandidata, tako i država-članica i Evropske unije. Autor smatra i da percepcija odbrane evropskih vrednosti u Ukrajini za samu Uniju predstavlja važan aspekt te odluke, što je pružilo dodatni podstrek aktiviranju i potonjem funkcionisanju retoričke zamke.

Iako Petrov (2023, 1059) napominje da godišnji izveštaji Evropske komisije o primeni Sporazuma o pridruživanju Ukrajine, kao ni izveštaji o samoevaluaciji, nikad nisu bili preterano pozitivni, države članice odlučile su da iz moralnih i geopolitičkih razloga prepoznaju evropsku perspektivu toj zemlji, između ostalog pozivajući se i na privrženosti vrednostima na kojima počiva Unija. Premda su moralni i geopolitički razlozi doprineli promeni mišljenja EU i njenih članica, ne bi bilo tačno reći da oni nemaju korelaciju sa principima, idejama i standardima Unije, odnosno, da oni nisu, barem u određenoj meri, povezani sa meritokratijom. U tom pogledu, Evropska komisija daje mišljenje da je „Ukrajina evropska zemlja koja pruža ubedljiv dokaz privrženosti vrednostima na kojima počiva Evropska unija“, te da Komisija Savetu preporučuje zvanično prepoznavanje perspektive članstva toj zemlji, kao i status kandidata, budući da je ona „dokazala otpornost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina“ (European Commission 2022, 20). Šest dana nakon objave izveštaja Evropske komisije, Evropski savet podržao je argumentaciju Komisije i Ukrajina je postala zvanični kandidat za članstvo 23. juna 2022 (European Commission n.d.(b)). Komisija je prepoznala sedam ključnih reformskih zadataka u cilju otvaranja pristupnih pregovora: izrada i primena regulative o proceduri izbora sudija Ustavnog suda; završetak procedure potvrde integriteta kandidata za Visoki savet sudstva; jačanje borbe protiv korupcije; završetak izbora novog upravnika specijalizovane tužilačke kancelarije za borbu protiv korupcije, kao i direktora nacionalne kancelarije za borbu protiv korupcije; zakonodavno usklađivanje u domenu borbe protiv pranja novca; usvajanje strateškog plana za reformu organa reda i bezbednosti; primena Zakona protiv oligarhije; usvajanje medijskog zakona i njegovo usklađivanje s evropskom praksom, te završetak reforme pravnog okvira za zaštitu nacionalnih manjina (European Commission 2022, 20–21). Izveštaj o napretku 2023. godine (prvi izveštaj u slučaju Ukrajine) konstatovao je da je zemlja ispunila četiri od sedam prioriteta zadataka i napravila napredak u preostalima, što predstavlja dovoljni osnov za razmatranje početka pristupnih pregovora (European Commission 2023, 9–11). Štaviše, stav Evropske komisije da je „dodeljivanje statusa kandidata za članstvo u junu 2022. dodatno ubrzalo reformske napore“ (European Commission 2023, 3) upućuje na to da je retorička zamka profunkcionisala, te da se uloženi napor u poboljšanje stanja demokratije u zemlji prepoznaju, što doprinosi dobroj dinamici i izgledima čitavog procesa.

Jačanje evropsko-ukrajinske saradnje

Iako je Ukrajina oduvek bila zainteresovana za priznavanje perspektive članstva, to priznanje sa strane Evropske unije izostajalo je sve do nedavno. Ukrajinske vlasti bile su razočarane uvrštavanjem u politiku susedstva 2004, umesto u politiku proširenja (Dubovyk n.d., 4). Delimično i kao odgovor na opravdane argumente Ukrajine kao najvećeg suseda Evropske unije, 2009. je Praškom deklaracijom ustanovljeno Istočno partnerstvo kao zasebna dimenzija tj. nadgradnja evropske susedske politike, koja je, među svojim instrumentima i ciljevima imala brojne sličnosti sa agendom proširenja: od prednosti postupne ekonomske integracije, preko programa ublažavanja viznog režima i dodatnih razvojnih fondova, do toga da se očekivalo (‘na dobrovoljnoj bazi’) da partneri

preoblikuju svoje institucije prema evropskom uzoru u okviru tzv. političkog pridruživanja. To su pojedini autori (Popescu and Wilson 2009) nazvali idejom razvodnjenog ili mekog članstva.

Delovalo je i da se, kao i ranije u SIE i na Zapadnom Balkanu, primenjuje model spoljnih podsticaja. Šimelfenig i Sedelmajer (Scimmelfennig and Sedelmeier 2019) su, govoreći o perspektivama da se taj model uspešno primeni, izdvojili tri osnovna uslova: izglednost perspektive članstva; veličina domaćih troškova i dosledna upotreba principa uslovljavanja. Autori su datim istraživanjem najpre nastojali da ilustruju razlike u pristupnoj putanji između SIE i Zapadnog Balkana i ukazu na problematiku ograničene primene instrumenta uslovljavanja nakon pristupanja. Na Zapadnom Balkanu, koji je i pre 2022. imao perspektivu članstva, model spoljnih podsticaja je zakazao u sva tri domena: nije postojala izgledna perspektiva članstva tj. nagrada, uslovljavanje nije bilo kredibilno (Kovačević 2020, 136–137) a političke elite nisu videle interes da preduzimaju opsežne reforme zbog niske percepcije dobiti i visoke percepcije troškova, uključujući i one po njih same. To je vodilo do toga da elite površno ispunjavaju uslove, neretko se fokusirajući na kratkoročne umesto dugoročne ishode, kako bi demonstrirali navodnu posvećenost standardima, normama i vrednostima Evropske unije, a što nije suštinski menjalo tj. preobražavalo sistem na način na koji je to zamišljeno (što je vrlo rano primetila: Noutcheva 2009). U suštini, problem doslednosti u pogledu uslovljavanja, u sadejstvu sa nedostatkom pristupne perspektive, vodio je stvaranju hibridnih režima na Balkanu. Biber (Bieber 2018) primećuje da je u prethodnih petnaestak godina u takvim okolnostima došlo do jačanja autoritarnih tendencija, uz pad medijskih sloboda, podrivanje nezavisnih institucija i oslanjanje na neformalne mehanizme kontrole nad državnom administracijom od strane vladajućih partija. Evropska unija, koja je bila (i ostala) preokupirana primarno stabilnošću na štetu demokratije (Smith, Khaze and Kovacevic 2020) nije pre napada na Ukrajinu imala volje da se sistematičnije bavi ni jednim ni drugim susednim regionom. Takođe, u okolnostima kada ni zemlje sa perspektivom članstva nisu imale motivaciju za reforme, niti podršku sa evropske strane na nivou prethodnih ciklusa proširenja, demokratska transformacija istočnih suseda u pravcu mogućeg članstva bila je nezastupljena tema u političkom diskursu.

Istovremeno, dok je na Zapadnom Balkanu evropska perspektiva kopnila, u Ukrajini je od Majdanske revolucije napravljen snažan politički preokret ka Evropskoj uniji. Dramatične okolnosti u toj zemlji, u kontekstu strateških previranja između pro-ruskog i pro-evropskog pravca, vodile su oružanoj eskalaciji ukrajinske krize, koja je za kratkoročne posledice imala masovne pro-demokratske demonstracije, smenu vlasti u Kijevu i rusku invaziju na Krim, pri čemu je uloga Evropske unije bila nesnađena i problematična, između ostalog i zbog sopstvenih problema sa Rusijom. Od 2014. godine, odnos Kijeva i Brisela produbljavani su na bazi Sporazuma o pridruživanju i dubinskog trgovinskog sporazuma, koji su prepoznali 'evropske aspiracije', predviđajući političko pridruživanje, odnosno, ekonomsku integraciju (Government of Ukraine, n.d.). Aspekt političkog pridruživanja ostao je nedorečen, tako da je u evropskom institucionalnom diskursu korišćen termin 'evropske aspiracije' ili 'evropski izbor' kao zamena za 'perspektivu članstva'. Tadašnji predsednik Porošenko izjavio je 2014. da očekuje da zemlja pre ili kasnije postane članica (Harding 2014) a Zelenski je 2020. godine, nakon izvršenih ustavnih promena gde je evropska integracija navedena kao cilj (Union information agency 2019) ponovio da želi mapu puta ka članstvu u Uniji (Zelenskyy 2020). Iako evropska perspektiva nije bila eksplicitno priznata partnerskim sporazumima sa Ukrajinom, i za tu zemlju, i za EU, kao i za Rusiju, predstavljao je veliki simbolički korak u pravcu evropsko-ukrajinskog zbližavanja, što su sve tri strane smatrale relevantnom stavkom (Raik et al. 2024), i što će u perspektivi doprineti i aktuelnom nivou strateškog partnerstva. To je bio kontekst koji je postepeno vodio put retoričke zamke koja će ishodovati eksplicitnim prepoznavanjem perspektive članstva za Ukrajinu, ne samo kao posledica invazije, već i usklađivanja sa evropskim politikama, normama i standardima u toku prethodne decenije.

U međuvremenu, čak i u izostanku zvaničnog prepoznavanja perspektive članstva, ta je zemlja nastavila da sebe smatra budućom članicom. Na poslednjem samitu pre početka invazije u oktobru 2021. godine, u Kijevu, u prisustvu ukrajinskog predsednika, predsednice Evropske komisije Ursule fon der Lajen (*Ursula von der Leyen*) i predsednika Evropskog saveta Šarla Mišela (*Charles Michel*), izdata je deklaracija kojom se ističe da dve strane 'dele zajedničke vrednosti demokratije,

vladavine prava, poštovanja međunarodnog prava i ljudskih prava'; podvlači se 'nepokolebljiva podrška i posvećenost nezavisnosti Ukrajine, suverenitetu i teritorijalnoj celovitosti u skladu s međunarodno priznatim granicama'; ističe se snažna posvećenost daljem jačanju političkog pridruživanja i ekonomske integracije Ukrajine sa EU, uključujući i kroz nastavljajanje bliske saradnje oko jačanja vladavine prava, sprovođenja reformi, održivog rasta (...); i zalaže za potpuno iskorišćavanje potencijala Sporazuma o pridruživanju, pri čemu je, uprkos tome što se podvlači evropska dimenzija tih ugovora, akcenat na ekonomskim aspektima integracije (European Council 2021). Kao što je navedeno, još od 2014. godine produbljena ekonomska i politička saradnja je često bila povezivana sa privrženosti evropskim vrednostima, ne samo u pogledu Kopenhaških kriterijuma, već i strateškog pravca zemlje tj. otklona u odnosu na neliberalne tendencije koje se povezuju sa Rusijom. Međutim, i pored zbližavanja po osnovu percepcije o zajedničkoj ugroženosti i želje obe strane da na što bliži način sarađuju u budućnosti, ideja o članstvu ipak nije bila javno prepoznata, između ostalog i zbog protivljenja država-članica toj ideji. To će se protivljenje utišati kao posledica sveobuhvatne invazije koja je počela u februaru 2022. godine, čime će se faktički aktivirati retorička zamka na evropskoj strani.

Specifičnosti ukrajinskog slučaja i stavovi država članica

Iako po osnovu člana 49 Ugovora o EU svaka evropska država koja poštuje i promoviše evropske vrednosti ima pravo da zatraži članstvo u Evropskoj uniji, sa bilateralnog nivoa, zvanična podrška Ukrajini pre 2022. bila je prisutna svega u nekolicini država članica, prevashodno iz severne i istočne EU. Poljska i baltičke republike bile su i one na čije je zalaganje uspostavljeno Istočno partnerstvo kao platforma za produbljivanje veza sa postsovjetskim evropskim prostorom. Međutim, javna podrška politički uticajnijih država članica je izostajala. Neki od razloga mogu biti i oni koje je Šimelfenig (Schimmelfennig 2021, 147–148) naveo kao problematične u slučaju razmatranja evropske perspektive Turske: ekonomska nerazvijenost i veliki fokus na poljoprivredi su mogli da podstaknu velike migracije i veliku redistribuciju evropskih fondova; veličina stanovništva tu bi zemlju učinila među najvećima u Uniji, sa svim privilegijama (i smanjivanjem/uskraćivanjem istih) starim članicama; takođe, neliberalno nasleđe i nekonsolidovana demokratija predstavljaju još jednu paralelu. Najzad, premda Turska jeste problematična zbog svog kulturološkog odskakanja u odnosu na EU i ima problem sa pojedinim državama članicama u geografskom susedstvu (poput Kipra), ti problemi se ne mogu meriti sa ruskim izazovom koji postaje krupniji uporedo sa produbljivanjem saradnje sa Ukrajinom (kako u pogledu te zemlje, tako i dalje perspektive ekonomske i druge saradnje sa Moskvom).

Još jedna dodatna paralela između Turske 1999. godine i Ukrajine 2022. godine ogleda se u činjenici da ni jedna ni druga zemlja nisu značajno popravile svoje demokratske performanse u odnosu na period koji je neposredno prethodio ključnim skretnicama u navedenim godinama, pre čega ta podrška među članicama nije preovladavala. Međutim, ključna skretnica koja je nastala u kontekstu invazije na Ukrajinu, sa svim tragičnim posledicama po tu zemlju, ali i prellivanjem posledica na teritoriju Evropske unije (npr. prijem ogromnog broja ukrajinskih izbeglica; mobilisanje velikih paketa humanitarne pomoći (Wec 2024); pravljenje velikog otkona prema Rusiji), u sadejstvu sa tekovinama Majdanske revolucije, doprinela je promeni klime među članicama i svesti da je neophodno da se Ukrajini pošalje jasniji politički signal da je njeno strateško partnerstvo sa EU neupitno. U tom kontekstu treba posmatrati niz odluka u prvim mesecima rata koje su vodile tome da je Ukrajina podnela zahtev za članstvo, predala ispunjeni upitnik u rekordnom roku i dobila zvaničan status kandidata (a istovremeno i jasno priznatu evropsku perspektivu koju decenijama priželjkuje).

Odluka o prihvatanju ukrajinske aplikacije i ubrzano dodeljivanje statusa kandidata u odnosu na mnogogodišnju praksu upućuje da je, kao u Turskoj, došlo do toga da su članice procenile da EU mora da demonstira težnju za još bližom dugoročnom saradnjom kako bi mogla da računa na drugu stranu da odlučnije pristupi dubinskim reformama. Suočeni sa izazovom bez presedana i bez alata

tvrdi moći kao drugi geopolitički rivali poput Rusije, evropski lideri su pribegli instrumentu proširenja kao odgovoru na bezbednosni izazov u susedstvu. Činjenica da je svaki od proceduralnih koraka koji je u slučaju zemalja Zapadnog Balkana umeo da traje godinama (od podnošenja zahteva za članstvo do prepoznavanja kandidature Srbije proteklo je više od dve godine, u slučaju Albanije i duže), a u slučaju Ukrajine svega nekoliko meseci, pokazuje da su države članice koje su pristalice proširenja u većini i da su u stanju da nadglasaju protivnike ili skeptike (poput npr. Mađarske).

Činjenica da je došlo do napretka i formalnog otvaranja pristupnih pregovora (European Commission 2024(a)) - iako to nije toliko brzo koliko je bilo u prvoj fazi rata - pokazuje da postoji povratna sprega, odnosno, da retorička zamka deluje: pristalice proširenja mogu da zagovaraju pristupni proces Ukrajine samo dokle ona ispunjava ono što Evropska komisija od nje traži. Premda se radi i o uticajima geopolitike koji donekle utiču na percepciju o ispunjenosti drugih uslova odnosno na raspoloženje država članica da ipak podrže Ukrajinu koliko god je to moguće, ostaje da se vidi da li će takva situacija i dinamika da ostane i onda kada pristupni pregovori budu prešli u fazu zaključivanja, jer bi do tad morali da postoje dokazi o efikasnoj primeni evropskih normi i standarda, a ne samo njihovog usvajanja i priprema za implementaciju. Takođe, dok je možda u prvoj fazi pregovora i dalje visok uticaj percepcije vrednosti kao aspekta 'zasluga' – Ukrajine koja se bori za slobodu i mir – u okolnostima potencijalnog primirja, i percepcija unutar Unije može biti podložna promeni.

Da protivnika ukrajinskih težnji ima pokazuje primer Mađarske. Prilikom odlučivanja o otvaranju pristupnih pregovora u decembru 2023. godine, premijer Viktor Orban iskazao je protivljenje, navodeći da je „Ukrajina jedna od najkorumpiranijih zemalja na svetu“, bez obzira na činjenicu da 26 preostalih članica smatra da je Kijev ostvario dovoljan napredak (O'Carroll 2023). Nakon osam sati nastojanja da se postigne konsenzus, Orban je napustio prostoriju dok je ostatak Evropskog saveta (26 lidera država članica) doneo odluku da se Ukrajini omogući početak pristupnih pregovora (O'Carroll 2023). U kontekstu retoričke zamke, ovo predstavlja klasičan primer njenog dejstva na obe strane. S jedne strane, protivnici pojedinih inicijativa iz redova država članica (u ovom slučaju Mađarska) koriste zahteve i argumente Unije kako bi uputile na nedostatke takvih odluka i pridobile saveznike. Korupcija je svakako veliki problem u Ukrajini, što prepoznaje i Izveštaj o napretku, navodeći da Ukrajina ima tek izvestan nivo pripremljenosti za članstvo u tom domenu, premda se konstatuje određeni napredak (European Commission 2023, 5), što svedoči o tome da se stvari, uprkos izazovima, menjaju. Mađarska nije formalno koristila bilateralne razloge za pokušaj blokade ukrajinskih pregovora o članstvu, već je, s aspekta retoričke zamke, nastojala da javno iskomunicira zabrinutost i pokuša da 'posrami' druge članice da preispitaju odluku i zadobije ih za svoje viđenje stvari. Međutim, kada je postalo jasno da nema podrške drugih članica, suočen sa (dodatnim) reputacionim i drugim troškovima koji bi mogli da otežaju poziciju Mađarske u evropskim institucijama, Orban je napustio sednicu, čime je odlučivanje u Evropskom savetu odblokirano i ostvareni su uslovi za jednoglasnu odluku članica o Ukrajini. S druge strane, reformski naponi Ukrajine bili su takvi da su održali podršku (svih drugih) članica i Evropske komisije, koja je procenila da se stanje u toj zemlji popravlja i da se prave adekvatni koraci u podizanju nivoa pripremljenosti za članstvo. U tom pogledu, odluka iz 2022. koja je značajnim delom bila geopolitički i/ili moralno motivisana dovela je do produbljivanja saradnje i povratne sprege u odnosima, čime je očuvano poverenje među akterima i kredibilnost samog procesa.

Da u Ukrajini (barem aktuelno) dolazi do podizanja nivoa ispunjenosti kriterijuma za članstvo (kao dela retoričke zamke koji se fokusira na meritokratiju) pokazuje ne samo tehnokratski deo tj. činjenica da je u junu 2024. održana prva međuvladina konferencija u okviru pristupnih pregovora, već i presek stanja prema poslednjem tj. drugom godišnjem izveštaju za tog kandidata. Na osnovu tabele ispod može se videti razlika u odnosu na ostvareni godišnji napredak (tj. na reformske trendove po pregovaračkim poglavljima) spram Srbije (pored Crne Gore, doskorašnjeg vodećeg kandidata za članstvo u birokratskom smislu). Navedeno govori u prilog percepciji posvećenosti Kijeva, kao i (aktuelnom) dejstvu retoričke zamke u slučaju Ukrajine.

Procena napretka prema pregovaračkim poglavljima (2024)	Ukrajina ⁵	Srbija ⁶
Bez napretka	1	9
Ograničeni napredak	11	15
Izvestan napredak	15	7
Dobar napredak	6	2

Samostalan rad autora na osnovu Izveštaja o napretku Evropske komisije za dve zemlje (2024).

Premda su svakako evidentne i razlike u pogledu nivoa pripremljenosti za članstvo između Srbije i Ukrajine (Petrović 2024, 23–24),⁷ poslednji izveštaj o napretku upućuje da Ukrajina u dosta manje oblasti stagnira, a u dosta više oblasti ostvaruje primetan (izvestan ili dobar) napredak, dok je jedino u pogledu kategorije 'ograničeni napredak' situacija donekle uporediva. Ukoliko se stvari posmatraju s aspekta izostanka ili ograničenog napretka, Ukrajina ih beleži u ukupno 12 (oko jedne trećine oblasti), a Srbija u čak 24 poglavlja tj. u velikoj većini svih poglavlja. Situacija je upravo obrnuta kad se govori o ostvarenom izvesnom ili dobrom napretku, koji Ukrajina beleži u čak 24 poglavlja, dok ih Srbija beleži u svega 9 tj. u oko četvrtine posmatranih poglavlja, i to mahom onih koji se odnose na ekonomsku, a ne političku integraciju. Ovi redovi svedoče o različitoj dinamici koja postoji u pristupnim procesima Ukrajine i Srbije, te postojanju veće (aktuelne) posvećenosti dostizanju kriterijuma članstva u slučaju Kijeva, barem u ovoj fazi. Takvoj povoljnoj dinamici doprinosi i podrška Evropske unije koja na adekvatan način to valorizuje, što ojačava efekat retoričke zamke u slučaju Ukrajine.

Stavovi pojedinih država članica

U ovom delu rada autor će se ukratko osvrnuti na stavove pojedinih država članica u vezi sa ukrajinskim pristupnim procesom Evropskoj uniji, s posebnim fokusom na Francusku i Nemačku kao najuticajnije zemlje EU, a u cilju objašnjavanja funkcionisanja retoričke zamke.

Treba napomenuti da je invazija na Ukrajinu usledila nakon višemesečnog pokušaja dijaloga između Emanuela Makrona i ruskog predsednika Vladimira Putina, tokom kojeg je francuski predsednik bio angažovan ne samo kao jedan od najprominentnijih evropskih političara (posebno nakon povlačenja dugogodišnje nemačke kancelarke Angele Merkel), već i kao predstavnik same Unije, budući da je u prvom delu 2022. godine Pariz predsedavao Savetom EU. Ispitujući poziciju Francuske prema proširenju i ukrajinskoj evropskoj perspektivi, Hajko (2024) konstatuje da je, nakon početka invazije došlo do 'iznenadnog moralnog imperativa' da se Ukrajini prepozna pristupna perspektiva, te da je u Francuskoj proširenje oduvek bilo osetljivo pitanje. Kako bi došlo do promene situacije na nivou Unije, najpre je to moralo da se desi na nivou članica, posebno onih sa velikom političkom težinom, poput Francuske i Nemačke. Da je do tih promena došlo, bilo je vidljivo već na osnovu podnete aplikacije Ukrajine, za kojom su usledili i zahtevi Moldavije i Gruzije. Takođe, početkom aprila 2022, kad je predsednica Komisije fon der Lajen predala upitnik ukrajinskim vlastima, bilo je jasno da su evropske institucije (na osnovu saglasnosti članica) uzele u razmatranje te aplikacije.

⁵ European Commission. 2024(b).

⁶ European Commission. 2024(c).

⁷ Uopšteno govoreći, prema izveštajima o napretku za 2023, u većini oblasti Srbija je bila pripremljenija za članstvo nego Ukrajina, a prosečna ocena svih poglavlja, prema autorovim proračunima, bila je 2.27 za Ukrajinu spram 3.04 za Srbiju. Ipak, reformski trendovi tj. konstatovan napredak u poslednjem izveštaju (2024) je značajno uočljiviji u slučaju Ukrajine.

Međutim, francusku podršku evropskoj perspektivi Ukrajine ne treba mešati sa idejom o ubrzanom pristupanju te zemlje Uniji. Par nedelja po početku rata, na samitu u Versaju, Makron je odbacio ideju ukrajinskog predsednika Volodimira Zelenskog (i pojedinih istočnoevropskih članica) o ubrzanom pristupanju (Boffey 2022). Naknadno je Makron naveo i da će „Ukrajini trebati decenije da postane članica“ i započeo je inicijativu formiranja Evropske političke zajednice, što je podržala i Nemačka (FRANCE24 2022). U tom smislu, početak retoričke zamke treba sagledavati u kontekstu spremnosti da se uvaži i konsoliduje evropska perspektiva Ukrajine, ali ne i da se ubrza čin pristupanja. Francuska u tom pogledu insistira na ispunjavanju kriterijuma za članstvo tj. na zaslugama, i odbija ideju o bilo kakvim (geopolitičkim) prečicama, kao način da za svoje mišljenje unutar Unije osigura dovoljnu podršku. Između ostalog, to je i posledica (tradicionalno) niske političke podrške proširenju EU.⁸

Zanimljivo je i da je na samom početku invazije Mađarska bila među onim 'istočnoevropskim' državama-članicama koja je podržavala ekspeditivno pristupanje Ukrajine Uniji, pored Poljske i baltičkih država, koje su to podržavale oduvek (Boffey 2022). Međutim, od 2023. Mađarska pruža aktivan otpor daljim koracima na evropskom putu Ukrajine. To je evidentno kroz organizovanje savetodavnih referenduma o pitanju članstva Kijeva (Verseck 2025), Orbanovu izjavu da će „Mađarska učiniti sve da spreči Ukrajinu da pristupi Evropskoj uniji“, blokiranje otvaranja pregovaračkih klastera, kao i poruka da EU „ne može da priušti ukrajinsko članstvo“, budući da bi mogla da računa na oko 186 milijardi evra vrednih finansijskih podsticaja u poljoprivredi, što bi oštetilo poljoprivrednike u Mađarskoj, ali i Poljskoj i drugde (IntelliNews 2025). U tom pogledu, zvanična pozicija Mađarske je protivrečna; ona, s jedne strane, načelno pruža podršku dinamici u politici proširenja (i dugo vremena je i držala portfelj proširenja i susedske politike u Evropskoj komisiji); s druge strane, kao zemlja koja na nivou Unije ima najbliže odnose sa Rusijom, u aktuelnim okolnostima, takvi stavovi utiču i na njenu poziciju o Ukrajini. Međutim, Budimpešta se, u cilju legitimizacije kao članice Unije, u evropskim institucijama poziva na argumente Zajednice (koji se tiču kriterijuma članstva i funkcionisanja Evropske unije), u nastojanju da izgradi podršku za svoje (alternativno) viđenje pristupnog procesa Ukrajine. Time Mađarska sebe nastoji da predstavi kao konstruktivnu članicu koja se zalaže za očuvanje evropskih standarda i vrednosti, a što bi trebalo da se očekuje i od kandidata za članstvo poput Ukrajine.

Holandija važi za zemlju koja je u politici proširenja tradicionalno insistirala na zaslugama kandidata, odnosno dokazima o efektima sprovedenih reformi u cilju napredovanja ka članstvu. Pre agresije na Ukrajinu, pitanje evropske perspektive za Ukrajinu bilo je kontroveržno. Naime, 2016. godine ograničavan je savetodavni referendum na kojem se 61% glasova bilo protiv odobravanja ukrajinskog sporazuma o pridruživanju (i trgovinskog ugovora), čime su građani uskratili podršku vlastima za dalje korake u tom pravcu (Van der Loo 2016). U nastojanju da nekako odgovori na stavove (evroskeptične) javnosti i istovremeno ukloni blokadu na nivou EU u pogledu zaključivanja sporazuma, holandska vlada zatražila je tumačenje od evropskih institucija da li ti akti Kijevu omogućavaju perspektivu članstva (European Council 2016, 1). Krajem iste godine, u zaključcima Evropskog saveta naveden je izazov obezbeđivanja holandske saglasnosti, ali i istaknuto da Sporazum o pridruživanju ne omogućava Ukrajini ni da stekne status kandidata, niti predstavlja obavezu Evropske unije da taj status dodeli u budućnosti (European Council 2016, 3). Takvo tumačenje Evropske unije omogućilo je holandskim institucijama da 2017. godine podrže navedene akte, i omoguće njihovo stupanje na snagu na nivou EU (European Council 2017).

Međutim, invazija na Ukrajinu dovela je do promene percepcije (i) u Holandiji u pogledu prepoznavanja evropske perspektive Ukrajine. Premda je holandski premijer još u martu 2022. nakon Versajskog samita izjavio da „nema kratkoročnih izgleda članstva Ukrajine u Uniji“, te da „sve zapadnoevropske države s kojima je razgovarao navode da nema ubrzane procedure“, istovremeno je naveo da je „važno da je Ukrajina zatražila prijem u članstvo“ (Boffey 2022). Time je faktički potvrdio da samo pristupanje zavisi od ispunjavanja uslova i zasluga, za šta nije merilo vreme, već

⁸ Francuska je u prethodnim decenijama pokazala veće interesovanje za produbljivanje, pre nego geografsko širenje u kontekstu evropskih integracija. Prema: (Kovačević i Vukasović 2020, 505–506).

same reforme, njihov kvalitet i primena, što je važan deo argumentacije retoričke zamke (u skladu s načelom meritokratije). Pored toga, time je ilustrovana i promena percepcije u Hagu u pogledu evropske perspektive Ukrajine, koja više nije problematična, pod uslovom da se nastavi s reformama. Za Holandiju, evropska perspektiva više nije upitna i put ka članstvu je omogućen, ali zavisi od postignutih rezultata.

Na sličnom tragu je i Nemačka, čija je vlada smatrala da je važnije prepoznavanje evropske perspektive nego ubrzanog sticanja statusa kandidata (kao preduslova za dalje ubrzanje procesa) (Herszenhorn 2022). Zvaničnici Danske i Portugala išli su još dalje u oklevanju, iskazujući velike nedoumice povodom dodele statusa kandidata Kijevu, uz argumente da „nije bilo rata, Ukrajina ne bi ni izbliza zadovoljila uslove za početak pristupnih pregovora“ (Herszenhorn 2022). Navedeno ukazuje na to da svaki dalji korak u evropskim integracijama nameće obuhvatnije i striktnije zahteve, te da, to što je proces u prvih par godina rata (2022-2023) bio dosta ubrzan, da retorička zamka stoga možda deluje jače nego što dugoročno jeste. I obratno: dejstvo retoričke zamke na srednjeročnom planu (a samim tim i dalji tok pristupnih pregovora) zavisice od postignuća i zalaganja Ukrajine, koja moraju da bude dovoljno ubedljiva i održiva kako bi članice koje podržavaju pristalice evropskog puta mogle da zadrže prevagu u odnosu na skeptičnije članice u institucijama Unije.

Zaključak

Invazija na Ukrajinu može se smatrati ključnom skretnicom koja je tu zemlju pogurala ka članstvu i doprinela aktiviranju retoričke zamke, koja počiva na očekivanjima za usklađivanjem kandidata i postizanjem rezultata, s jedne strane, radi osiguranja podrške pristalica članstva u Evropskoj uniji, s druge strane. U određenoj meri postoji sličnost sa 'turskim slučajem' u smislu da su neposredni motivi za prepoznavanje perspektive članstva bili u značajnoj meri vođeni aspektima koji se ne tiču direktno postignuća i zasluga (poput geopolitičke urgentnosti), iako se privrženost vrednostima koristi barem kao indirektni pokazatelj posvećenosti demokratiji i evropskom putu zemlje.

Pored podvlačenja reformskih napora i zasluga, percepcija privrženosti vrednostima EU je poslužila i aktiviranju retoričke zamke. Dalje dejstvo tog mehanizma tek treba da se pokaže na dugotrajnijem planu, makar se radilo i samo o fazi, kao u slučaju Turske koju Šimelfenig posmatra od 1999-2006. Turska je u tom smislu indikativan primer privremenog dejstva retoričke zamke, što može da se desi i u slučaju Ukrajine, posebno ukoliko geopolitičke okolnosti budu postale manje akutne i potpuni akcenat bude na zaslugama tj. na ispunjavanju konkretnih zadataka i merila. Međutim, to je svakako za očekivati u daljem toku evropskih integracija Ukrajine, s obzirom da se očekuje postupno, progresivno, i sve obuhvatnije usklađivanje, gde će biti sve manje prostora za neispunjavanje strogih kriterijuma i zahteva članstva.

Vrednosna dimenzija igra ulogu ne samo u legitimaciji odluke EU u pogledu jačanja perspektive članstva Ukrajine, već i u meritokratskom aspektu, što doprinosi održavanju snage retoričke zamke. Invazija na Ukrajinu je za Evropsku uniju ne samo bezbednosno pitanje, već predstavlja i agresiju na najbližeg strateškog istočnog suseda Unije. Prepoznavanjem perspektive članstva i daljim koracima Ukrajina je faktički svrstana u politiku proširenja Unije. To predstavlja signal Unije da postoji vrednosna podudarnost i posvećenost reformama. Poslednji izveštaj Evropske komisije o napretku Ukrajine iz 2024. upućuje na to da se u velikoj većini oblasti uočava primetan napredak, što može da upućuje na snagu retoričke zamke u smislu osiguranja dalje podrške članica ka tom cilju.

U mišljenju Komisije iz juna 2022. prepoznaje se „dugogodišnja posvećenost“ Ukrajine reformama zasnovanim na evropskim vrednostima, posebno u poslednjoj deceniji, uprkos ozbiljnim gubicima. Time je EU svesno aktivirala retoričku zamku, koja se dalje produbljuje odlukama donetim od 2022. godine. Ipak, i pored povoljnog „momentuma“ i napretka u odnosima, podrška članica u daljim fazama ostaje uslovljena rezultatima u oblastima poput vladavine prava, borbe protiv korupcije i deoligarhizacije. Stoga, iako je proces u toku, sam čin pristupanja ostaje neizvestan i vremenski udaljen – kao i kod ostalih kandidata.

Retorička zamka, koja je aktivirana priznavanjem evropske perspektive Ukrajine, ima potencijal da opstane samo u slučaju da ta zemlja istraje u sprovođenju reformi potrebnih za usklađivanje sa kriterijumima članstva. Samo u tom slučaju, zemlje koje podržavaju proširenje na Ukrajinu, a koje su u aktuelnim okolnostima i dalje u jasnoj većini, ostaće u poziciji da imaju veći i povoljan uticaj za evropske integracije Ukrajine. Međutim, kao što Šimelfenigov „težak slučaj Turske“ pokazuje, ukoliko reforme posustanu, protivnici članstva dobijaju više prostora da zagovaraju usporavanje evropskog puta Ukrajine, što otežava posao članicama koje se zalažu za što skorije pristupanje Kijeva Uniji.

Bibliografija

Anghel, Veronica, and Jelena Džankić. 2023. “Wartime EU: Consequences of the Russia – Ukraine War on the Enlargement Process.” *Journal of European Integration* 45(3): 487–501.

Bieber, Florian. 2018. “Patterns of competitive authoritarianism in the Western Balkans.” *East European Politics* 34(3): 337–354.

Boffey, Daniel. 2022. “Western Europe leaders rebuff Ukraine fast-track EU membership appeal”, May 20, <https://www.theguardian.com/world/2022/mar/10/western-europe-leaders-rebuff-ukraine-fast-track-eu-membership-appeal>.

Bosse, Giselle. 2022. “Values, rights, and changing interests: The EU’s response to the war against Ukraine and the responsibility to protect Europeans.” *Contemporary security policy* 43(3): 531–546.

Dubovyk, Volodymyr. n.d. “Ukraine and Europe: from neighborhood to membership?,” May 1, <https://kb.osu.edu/server/api/core/bitstreams/59c22b28-d10d-59a0-8246-c659955f71cf/content>.

European Commission. n.d.(a) “Ukraine”. May 5, https://enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/ukraine_en.

European Commission. n.d.(b) “Ukraine’s path towards EU accession”, June 10. https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/ukraines-path-towards-eu-accession_en.

European Commission. 2022. “Commission Opinion on Ukraine’s application for membership of the European Union”, p.20, June 10. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/c8316380-6cb6-4ffd-8a84-d2874003b288_en?filename=Ukraine%20Opinion%20and%20Annex.pdf.

European Commission. 2023. “Ukraine 2023 Report”, May 15. https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf.

European Commission. 2024(a). “EU opens accession negotiations with Ukraine”, June 10, https://enlargement.ec.europa.eu/news/eu-opens-accession-negotiations-ukraine-2024-06-25_en.

European Commission. 2024(b). “Ukraine 2024 Report”, May 15. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf.

European Commission. 2024(c). “Serbia 2024 Report”, May 15. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/3c8c2d7f-bff7-44eb-b868-414730cc5902_en?filename=Serbia%20Report%202024.pdf.

European Commission. 2025. “EU adopts 17th package of sanctions against Russia”, July 1. https://finance.ec.europa.eu/news/eu-adopts-17th-package-sanctions-against-russia-2025-05-20_en.

European Council. 2016. "European Council Conclusions on Ukraine (15 December 2016)," December 15. <https://www.consilium.europa.eu/media/24151/15-euco-conclusions-ukraine.pdf>.

European Council. 2017. "Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part," n.d.. <https://www.consilium.europa.eu/en/documents/treaties-agreements/agreement/?id=2014045>.

European Council. 2021. "Joint Statement following the 23rd EU-Ukraine Summit, 12 October 2021," June 10, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/10/12/joint-statement-following-the-23rd-eu-ukraine-summit-12-october-2021/>.

FRANCE24. 2022. "Macron says would take 'decades' for Ukraine to join EU," May 24, <https://www.france24.com/en/europe/20220509-live-russia-readies-for-ww2-victory-parade-as-ukraine-decries-school-bombing>.

Government of Ukraine. n.d. "Association Agreement between the European Union and Ukraine." May 10, <https://www.kmu.gov.ua/en/yevropejska-integraciya/ugoda-pro-asociaciyu#:~:text=Parliament%20of%20Ukraine%20and%20the,completing%20thus%20all%20internal%20procedures>.

Hajko, Juraj. 2024. "French attitude to Ukraine's EU membership: from indifference through securitisation to alternatives," *Journal of Contemporary European Studies* 32(3): 1–16.

Hansen, Splidsboel. 2006. "The EU and Ukraine: Rhetorical Entrapment?" *European Security* 15(2): 115–135.

Harding, Luke. 2014. "EU would be safer with Ukraine as member, says Ukrainian president." May 10, <https://www.theguardian.com/world/2014/sep/12/ukraine-european-union-president-poroshenko>.

Herszenhorn, David et al. 2022. "EU countries unanimously back Ukraine — except on its bid to join the EU," June 30, <https://www.politico.eu/article/eu-ukraine-commission-emmanuel-macron-olaf-scholz-countries-ursula-von-der-leyn-membership/>.

IntelliNews. 2025. "Orban vows to 'do everything' to keep Ukraine out of the EU," June 30, <https://www.intellinews.com/orban-vows-to-do-everything-to-keep-ukraine-out-of-the-eu-384380/>.

Kovačević, Maja. 2020. *Evropska diferencirana unija*. Beograd: Fakultet političkih nauka.

Kovačević, Maja i Dejana Vukasović. 2020. „Francuska i koncept evropskog suverenizma na raskršću integracije,” *Medjunarodni problemi* LXXII(3): 499–531.

Koval, Nadiia, and Milada Anna Vachudova. 2024. "European Union Enlargement and Geopolitical Power in the Face of War." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 62: 135–146.

Noutcheva, Gergana. 2009. "Fake, partial and imposed compliance: the limits of the EU's normative power in the Western Balkans." *Journal of European Public Policy*, 16(7): 1065–1084.

O'Carroll, Lisa. 2023. "EU sidesteps Viktor Orbán to open membership talks with Ukraine," June 11, <https://www.theguardian.com/world/2023/dec/14/eu-sidestep-viktor-orban-to-open-membership-talks-with-ukraine>.

Petrov, Roman. 2023. "Bumpy Road of Ukraine Towards the EU Membership in Time of War: 'Accession Through War' v 'Gradual Integration.'" *European Papers* 8(3): 1057–1065.

Petrović, Miloš. 2024. „Političke posledice prepoznavanja perspektive članstva u Evropskoj uniji za tri istočna partnera”, *Evropsko zakonodavstvo* XXIII(85): 13–33.

Popescu, Nicu and Andrew Wilson. 2009. "The limits of enlargement-lite: European and Russian power in the troubled neighbourhood", May 5, <https://ecfr.eu/wp->

content/uploads/ECFR14_The_Limits_of_Enlargement-Lite_European_and_Russian_Power_in_the_Troubled_Neighbourhood.pdf.

Radić Milosavljević, Ivana and Miloš Petrović. 2024. "EU Enlargement Policy between the Chronological Precedence of the Western Balkans and the Geopolitical Urgency in the Eastern Neighborhood: a Realist Perspective", *Političke perspektive* 14(1): 33–63.

Raik, Kristi, Steven Blockmans, Anna Osypchuk, and Anton Suslov. 2024. "EU Policy towards Ukraine: Entering Geopolitical Competition over European Order." *The International Spectator* 59(1): 39–58.

Shevsky, Dmitry. 2022. "Euromaidan revolution in Ukraine." In *Handbook of revolutions in the 21st century: The new waves of revolutions, and the causes and effects of disruptive political change*, edited by Jack Goldstone, Leonid Grinin and Andrey Korotayev, 851-863. Cham: Springer International Publishing.

Schimmelfennig, Frank, and Sedelmeier, Ulrich. 2019. "The Europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited". *Journal of European Public Policy*, 27(6): 814–833.

Schimmelfennig Frank. 2021. "Rhetorical Entrapment in EU-Turkey Relations". In *EU-Turkey Relations, Theories, Institutions and Policies*, edited by Wulf Reiners and Ebru Turhan, 139-156. Cham: Palgrave Macmillan.

Schimmelfennig, Frank. 2024. "Geopolitical Enlargement". In *The European Union's Geopolitics. The Future of Europe*, edited by Mathias Jopp and Johannes Pollak, 79–98. Cham: Springer.

Smith, Nicholas Ross, Nina Markovic Khaze, and Maja Kovacevic. 2020. "The EU's Stability-Democracy Dilemma in the Context of the Problematic Accession of the Western Balkan States." *Journal of Contemporary European Studies* 29(2): 169–183.

Union information agency. 2019. "Ukrainian parliament approves constitutional amendments to affirm EU and NATO aspirations." May 17, <https://constitutionnet.org/news/ukrainian-parliament-approves-constitutional-amendments-affirm-eu-and-nato-aspirations>.

Van der Loo, Guillaume. 2016. "The Dutch Referendum on the EU-Ukraine Association Agreement: Legal options for navigating a tricky and awkward situation." April 8, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/dutch-referendum-eu-ukraine-association-agreement-legal-options-navigating-tricky-and/>.

Verseck, Keno. 2025. "Orban to continue anti-Ukrainian course after 'referendum'". June 30, <https://www.dw.com/en/orban-to-continue-anti-ukrainian-course-after-referendum/a-73063866>.

Wec, Janusz Jozef. 2024. "The European Union in the face of the Ukrainian refugee and humanitarian crisis of 2022-2023: Dynamics – legal and institutional instruments – means of assistance." *Przegląd Zachodni* (Special Issue 2024), 7–30.

Zelenskyy, Volodymyr. 2020. "Zelenskyy: Ukraine wants a step-by-step plan towards future EU membership." May 10, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/zelenskyy-ukraine-wants-a-step-by-step-plan-towards-future-eu-membership/>.