

Марина Т. Костић

Београд

ПОЛИТИКА ПРОШИРЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ: КОНЦЕПТ, НАУЧЕНЕ ЛЕКЦИЈЕ И СЛУЧАЈ СРБИЈЕ

Сажетак

Процеси у Европи након хладног рата пружили су јединствену прилику државама чланицама Европске уније (ЕУ) да обликују европски поредак. То није било који поредак, већ поредак *европских* држава, који је не само географски већ и нормативно одређен. Он се успоставља преко међународних установа кроз које се врши дифузија и институционализација начела, норми и правила ЕУ као међународног друштва. Предмет овог истраживања је настанак и развој политике проширења ЕУ као међународног режима насталог у оквиру ЕУ. Циљ истраживања је објашњење како се ова политика, са стеченим искуствима и наученим лекцијама, развијала на такав начин да свој најформализованији и најсложенији облик добија у случајевима оних коју су последњи у низу проширења – у овом моменту држава Западног Балкана и Турске.

Наведена теза се истражује у теоријским оквирима енглеске школе међународних односа и теорије режима, као најподеснијих за објашњење настанка политике проширења, као и социјалног конструктивизма, који указује на начине и правце његовог развоја. У методолошком смислу, дедукцијом и анализом се користимо када из постојећег сазнања и искуства о природи ЕУ као међународног друштва изводимо тезе о политици проширења, као једној од међународних установа насталих у оквиру Уније, док се индукцијом, синтезом и генерализацијом користимо приликом извођења теза о последицама искустава и научених лекција ЕУ из досадашњих проширења.

У раду се најпре објашњава теоријска утемељеност политике проширења, њен реалистички и нормативистички аспект, а за-

тим развој ове политике применом социјалног конструктивизма. Научене лекције, које постају део знања и „учења“ Европске уније у области проширења наводе се у последњем делу рада.

Кључне речи: међународно друштво, међународни режим, Европска унија, политика проширења, научене лекције, Западни Балкан.

1. ТЕОРИЈСКО ОДРЕЂЕЊЕ ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Да је Бери Базан у праву када наводи да енглеска школа, структурални реализам и теорија режима најбоље објашњавају настанак и развој међународног друштва најбоље показује пример Европске уније.¹⁾ Европа је још у 15. веку била место настанка међународног система, кога карактерише постојање држава или независних политичких јединица које остварују значајну узајамну интеракцију и који у свом деловању узимају у обзир и деловање других актера.²⁾ Узајамна интеракција држава у Европи, која указује и на одређени степен међузависности, укључивала је рат, дипломатију, трговину, кретање људи и идеја и настанак заједничких установа које су водиле настанку међународног друштва. По Хедлију Булу међународно друштво настаје онда када „група држава, свесна одређених заједничких интереса и вредности ствара друштво у коме су његови чланови – субјекти обавезани заједничким скупом правила у међусобним односима и деле установљавање заједничких установа”.³⁾ С обзиром да се ово друштво ствара у оквирима анархичног међународног система Бул га назива и „анархично друштво“. Појам анархије, схваћен као непостојање врховног ауторитета, међутим, уводи у анализу и становишта социјалног конструктивизма, као и рационалног избора, у смислу да државе, као главне јединице међународног система, као самопомоћ могу изабрати сарадњу (Гласер), односно могу створити одређена начела, норме, правила и процедуре којима би се руководили у међусобним односима. Стварања ових начела, норми, правила и процедура даље нас води разматрању концепта међународног друштва и

1) Barry Buzan, “From international system to international society: structural realism and regime theory meet the English School”, *International Organization*, Cambridge University Press, Vol. 47, No. 3, 1993, стр. 352.

2) Исто, стр. 331.

3) Hedley Bull, *The Anarchical Society*, Palgrave Macmillan, third edition, 2002, стр. 13.

установа, као и теорије режима, као најбољег модела разматрања политике проширења ЕУ.

Према Кристијан Ројс Смиту међународне установе могу бити конститутивне, фундаменталне и установе у специфичним областима сарадње тј. међународни режими. Конститутивне структуре као темељне установе међународног друштва укључују конститутивне вредности које дефинишу шта чини легитимног актера и које су њихове легитимне акције. Фундаменталне установе обухватају основна правила праксе која дефинишу како би државе требало да решавају своје конфликте, координишу узајамне односе и олакшавају коегзистенцију. На крају, установе у специфичним областима тј. међународни режими су оне које обухватају основне институционалне праксе које постоје у одређеним областима међудржавних односа. Конститутивне, фундаменталне и установе у специфичним областима су хијерархијски уређене тако да конститутивне структуре условљавају фундаменталне установе, док фундаменталне установе условљавају међународне режимо.⁴⁾ Међународно друштво се, у вези са теоријом режима, може посматрати као мрежа режима, односно као „режим режима“ – који пружа политички и правни темељ на коме читава структура почива.⁵⁾

У складу са претходно наведеним, а ради разматрања нашег истраживачког питања, ЕУ се може посматрати као међународно друштво у оквиру кога постоје бројни режими, између осталог и политика проширења. Иако се настанак режима углавном везује за поједине области попут трговинских односа, енергетике, нуклеарног разоружања или животне средине, политика проширења ЕУ представља специфично поље уређености односа Уније са државама изван Уније за које постоји обострана сагласност да треба да постану њене чланице. Имајући у виду Краснерову дефиницију тога шта чини међународни режим – начела, норме, правила и процедуре⁶⁾ – основна начела на којима почива политика проширења садржана су у самој природи Уније, као друштва демократских држава, тржишне привреде и мултилатерализма. Основне норме на

4) Christian Reus-Smith, “The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions”. *International Organization*, Cambridge University Press, Vol 51, No. 4, 1997, стр. 559.

5) Kim Moonhawk, Barry Buzan, “From international system to international society: structural realism and regime theory meet the English School”, *International Organization*, Vol. 47, No. 3, 1993, преузето са <http://www.olivialau.org/ir/archive/buz2.pdf>, 21. јун 2014. године.

6) Stephen D. Krasner, “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables”, *International Organization*, Cambridge University Press, Vol. 36, No. 2, 1982, стр. 186.

којој она почива су условљавање и диференцијација, док су правила и процедура детаљно разрађена.

Према Јангу међународни режими могу настати на један од три начина: спонтано, преговарањем и наметањем. Имајући у виду њихове карактеристике, политика проширења се може сврстати у групу режима насталих преговарањем, које карактерише стални напор у постизању сагласности око главних одредби режима, експлицитан пристанак оних који у њему учествују, као и формални израз његових резултата. Испреговарани режими могу бити конституционални, када они на које се режим односи учествују директно у преговорима о његовом формирању, и легислативни, када они на које се режим односи не учествују директно већ су само представљени у преговорима око формирања режима.⁷⁾ Имајући у виду да у преговарању у оквиру процеса приступања Европској унији, државе кандидати не могу преговарати о самој суштини начела, норми, правила и процедура које се на њих односе већ само о роковима и начинима њиховог усвајања и примене, политику проширења можемо дефинисати као испреговарани легислативни међународни режим, који тежи да има свеобухватну форму.

Као и сваки испреговарани међународни режим, политика проширења је производ сагласности држава чланица око интереса, идентитета и правила односно сврхе и начина на који се она примењује, због чега се њена природа може спознати једино у истраживању нормативистичког и реалистичког аспекта њеног настанка и развоја. Као својеврсни друштвени конструкт њеном развоју ће се касније приступити са становишта социјалног конструктивизма.

2. НОРМАТИВИСТИЧКИ И РЕАЛИСТИЧКИ АСПЕКТ ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Теорија режима омогућава нам да у политици проширења помиримо нормативистички елемент енглеске школе и реалистички елемент структуралног реализма. Будући да се међународним установама успоставља одређени поредак, политика проширења значи и дифузију, институционализацију и интернализацију њених основних начела, норми, правила и процедура у ширем окружењу. Циљ проширења је, у том смислу, успостављање не било ког поретка, већ *европског* поретка заснованог на начелима демократског либерализма, тржишне привреде, мултилатерализма и норма-

7) Oran Young, "Regime Dynamics: the rise and fall of international regimes", *International Organization*, Cambridge University Press, Vol. 36, No. 2, 1982, стр. 283.

ма условљавања и диференцијације. Формално, ова начела и норме утемељене су у члану 49 (у вези са чланом 2) консолидоване верзије Уговора о ЕУ који наводи да свака европска држава може постати чланица ЕУ уколико поштује и промовише вредности на којима је утемељена – поштовање људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, владавине права и поштовања људских права укључујући мањинска права. Такође, Уговор наглашава да су ове вредности заједничке за државе чланице у друштву у којем преовлађују плурализам, недискриминација, толеранција, праведност, солидарност и једнакост између жена и мушкараца. Поред тога, члан 49 Уговора о ЕУ садржи одредницу по којој се „услови квалификованости“ (*conditions of eligibility*) морају узети у обзир приликом одлучивања о пријему у чланство ЕУ.⁸⁾ Ови услови односе се на тзв. Копенхашке критеријуме (политички, економски и правни) које је 1993. године усвојио Европски савет.

Такође, један од услова који се односи на Унију је њен „апсорпциони капацитет“ што значи да је услов за даља проширења да она не угрожавају достигнути степен интеграције Уније. Ово питање се стално појављује, још од приступања из 1995. године, а врхунац достиже приликом разматрања проширења на државе Западног Балкана и Турску. На Европском савету у Мадриду 1995. године наглашен је значај административних капацитета држава кандидата за спровођење правних тековина ЕУ, док је у оквиру Процеса стабилизације и придруживања покренутог 1999. године за државе Западног Балкана додат и услов сарадње са Међународним кривичним трибуналом за бившу Југославију, регионалне сарадње и добросуседских односа.

Норма условљавања значи да ће сваки прелазак у следећу фазу приступања захтевати испуњеност претходно датих критеријума, док норма диференцијације значи да ће се свака држава кандидат оцењивати посебно, у складу са својим достигнућима. Обновљени консензус о проширењу који је Европски савет одобрио у децембру 2006. године потврдио је наведене норме, као и нужност консолидације преузетих обавеза, боље комуникације и постојања способности ЕУ да интегрише нове чланице.⁹⁾

Овде је битно направити разлику између два виђења појма проширења ЕУ. Према Шимелфенигу политика проширења ЕУ

8) Консолидована верзија Уговора о Европској унији и Уговора о функционисању Европске уније. Преузето са http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_en.htm, 22. јун 2014. године.

9) Савет ЕУ. Проширење. Преузето са <http://www.consilium.europa.eu/policies/enlargement?lang=en>, 22. јун 2014. године.

представља „процес постепене и формалне хоризонталне институционализације“,¹⁰⁾ док према Ани Фабер проширење означава сам чин приступања нових чланица Унији који не мора нужно да заврши хоризонталном институционализацијом.¹¹⁾

Из наведеног се може поставити питање: да ли се ЕУ шири чак иако не дође до формалног чина приступања чланству? По Фаберовој, ЕУ се шири само онда када дође до формалног проширења чланства ове Организације. Шимелфенг, са друге стране, у својој дефиницији не говори о организационој димензији проширења Уније већ о „хоризонталној институционализацији“ што значи да проширење не мора да подразумева чланство у Унији већ се она може вршити и кроз међународне споразуме попут споразума о стабилизацији и придруживању које Унија закључује са државама Западног Балкана или придруживању и слободној трговини које закључује у склопу своје суседске политике.

Уколико процес проширења посматрамо као процес успостављања европског поретка (хоризонталне институционализације) онда би кључну улогу имао дугогодишњи процес преговарања о постизању ових споразума односно чланству у коме се врши трансфер, интернализација и примена начела, норми, правила и процедура режима. У том смислу би нпр. и политика суседства ЕУ представљала део политике проширења.

Географска усмереност политике проширења, као и политике суседства и њој комплементарних иницијатива, које као циљ имају успостављање и проширивање европског поретка указују на то да не смемо занемарити ни реалистичку димензију ових политика која уважава геополитичке и геоекономске интересе држава чланица Уније. Источна проширења, као и проширење на Западни Балкан и случај Турске, стављају у центар пажње питања „Шта је то европска држава?“ и „Која је то следећа европска држава на коју ће се извршити трансфер вредности, идентитета и интереса Уније?“. Неки аутори тврде да је политика проширења служила као главно средство одржавања стабилности и безбедности широм Европе, што називају још и „геополитичким аргументом за про-

10) Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeir, “Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research”, *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, Vol. 9, No. 4, August 2002, стр. 500.

11) Anne Faber, “The effects of enlargement on the European polity: State of the art and theoretical and methodological challenges”, *Enlarging the European Union: Effects on the new member states and the EU*, (Graham Avery, Anne Faber, Anne Schmidt, eds.), Trans European Policy Studies Association, Brisel, 2009, стр. 20-21.

ширивање¹²⁾ Такође, несумњиво је да се одређивање тога шта је европска држава, поред геополитичког, врши и у контексту идентитета тј. у односу на „другог“ односно Русију, што показују случајеви криза у Украјини и Молдавији.

У реалистичкој аргументацији, политика проширења се може посматрати и као политика обуздавања која је постојала у време хладног рата и коју су спроводиле Сједињене Америчке Државе, заједно са државама чланицама Европске заједнице, према Совјетском Савезу. Ова сличност се данас, више него икад након хладног рата, показује на кризи у Украјини и прокламованом страху источноевропских и Балтичких држава од руског утицаја и мешања. Политика обуздавања спроводила се „тврдим и меким“ средствима односно војним и економским мерама (улагање новца кроз Маршалов план и стационирање НАТО војних снага у Европи) како се не би дозволило ширење утицаја СССР изван „гвоздене завесе“ кроз освајање власти од стране комунистичких партија у државама попут Италије и Грчке.¹³⁾ Слична ситуација може се препознати у чињеници да су све државе Источног проширења постале чланице НАТО, да је формиран низ финансијских инструмената за пружање помоћи државама кандидатима и суседима, као и да ЕУ пружа прикривену или јавну подршку проевропским политичким партијама у појединим државама Западног Балкана и Источног партнерства и предузима војне интервенције у појединим државама суседске политике.

3. РАЗВОЈ ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА ИЗ УГЛА СОЦИЈАЛНОГ КОНСТРУКТИВИЗМА

Конструктивизам је социолошка теорија која се бави односом агената и структуре при чему се, за разлику од неолиберализма и неореализма, акценат ставља на агента а не структуру. Према овом становишту свет је друштвено конструисан и значења материјалне стварности не могу се одвојити од интерпретација и идеја, као ни колективног знања. Колективно учење пружа допринос реконструкцији света и његовој трансформацији.

У овој теоријској парадигми установе су друштвене чињенице које утичу на формирање идентитета и интереса актера. Алек-

12) *The future of EU enlargement*, House of Lords, European Union Committee, 10th Report of Session 2012-13, Authority of the House of Lords, 2013. стр. 10-1. Преузето са <http://www.parliament.uk/pa/ld201213/ldselect/ldeucom/129/129.pdf>, 19. јун 2014. године.

13) Ian Beyers, *The European Politics*, Palgrave MacMillan, 2008, стр. 14.

сандар Вент, на пример, дефинише међународне установе као „релативно стабилан скуп или „структуру“ идентитета и интереса“¹⁴⁾ која је често кодификована кроз формална правила и норме и која има мотивациону снагу само у склопу социјализације и учешћа актера у „колективном знању“. Оран Јанг разматра међународне режиме као друштвене конструкте који се развијају и еволуирају.¹⁵⁾ У овом развоју кључан значај имају искуства, идеје, знања, сврхе и учење који, међутим, никад нису неутрални у односу на утицај који режим има на интересе чланица.¹⁶⁾

Значење политике проширења није увек било дефинисано већ се обликовало на темељу интереса и праксе држава чланица и Заједнице/Уније као целине. Обликовање односно развој политике проширења одвијао се кроз процес постизања сагласности око тога ко су главни актери система, шта су њихови интереси, како су односи међу њима организовани и регулисани, и шта представља легитимно понашање. На тај начин дефинисана су начела, норме, правила, процедуре и праксе политике проширења који се формирао као испреговарани међународни режим. Успостављање европског поретка, као сврха режима проширења, остваривала се и остварује се кроз процесе дифузије, институционализације, интернализације и социјализације субјеката ове политике.¹⁷⁾

Што се тиче норме условљавања, до настанка светских финансијских институција након Другог светског рата и дефинисања њихових правила за пружање помоћи она није имала формализовано значење. Тек са формулисањем услова по којима се за испуњење одређених циљева пружа адекватна награда, као и са формалним дефинисањем тих циљева односно критеријума можемо говорити о *норми* условљавања као телеолошки и нормативно одређеној категорији. Једном успостављене категорије имају исту снагу као и материјални извори моћи односно ови идеациони фактори могу натерати другу државу или актера да ради оно што иначе не би радио, путем успостављања онога што чини легитимно понашање односно обликовањем идентитета, интереса и понашања.¹⁸⁾

14) Alexander Wendt, *Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics*, стр. 10. Преузето са http://www.labmundo.org/disciplinas/WENDT_anarchy_is_what_states_make_of_it.pdf, 23. јун 2014. године.

15) Oran Young, „Regime Dynamics: the rise and fall of international regimes“, *International Organization*, Cambridge University Press, Vol. 36, No. 2, 1982, стр. 278.

16) Исто, стр. 292.

17) Michael Barnett, „Social Constructivism“, у *The Globalization of World Politics* (John Baylis, Steve Smith, Patricia Owens, eds.), Oxford University Press, sixth edition, 2013, стр. 163.

18) Исто, стр. 161

Најбољи случај деловања ове тзв. „меке моћи“ је транзиција држава Централне и Источне Европе и Западног Балкана.

Три основна нивоа које политика проширења обликује су: нормативни (у погледу вредности које државе кандидати морају да усвоје), функционални (у погледу стварања јаких институција и административних капацитета како би се стекла способност за испуњавање обавеза из чланства) и реалполитички (геополитички интерес и интереси појединих држава чланица).¹⁹⁾ Политика проширења, заједно са нормом условљавања, тежи ка формирању заједничког идентитета држава кандидата са државама чланицама односно Унијом као заједницом вредности, идентитета и интереса. Њена тежња је стварање таквих институционалних механизма који ће одржавати ове вредности и интересе и одупрети се сваком покушају успостављања другачијег поретка. Ово се на најбољи начин постиже кроз чланство у НАТО и самој Унији, или кроз уговорне односе попут оних о придруживању и слободној трговини.

Своју најсложенију и најформализованију фазу процес проширења ЕУ достиже на случајевима Западног Балкана и Турске, будући да научене лекције постају саставни део процеса развоја и унапређења политике проширења.

4. НАУЧЕНЕ ЛЕКЦИЈЕ ПРОШИРЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И СЛУЧАЈ СРБИЈЕ

До 2014. године чланство ЕУ је шест пута повећавано (1973, 1981, 1986, 1995, 2004, 2007 и 2013. године) и данас броји 28 држава чланица. Досадашња искуства потврђују Шимелфенигову тврдњу да „вероватноћа усвајања правила расте са кредибилношћу претњи и обећања које су део условљавања“.²⁰⁾ До сада се потврђивала и тврдња да је обећање интеграција у ЕУ политички „лепак“ који је до сада држао Балкан заједно, али да овај „лепак“ успешно држи само ако су обећања опипљива и конкретна.²¹⁾ Уговори о оснивању Европске заједнице за угљ и челик и Европске економске заједнице нису садржале вредносне одреднице приступања

19) Othon Anastasakis, “The EU’s political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach”, *Southeast European and Black Sea Studies*, Routledge, London, Vol. 8, No. 4, 2008, стр. 372.

20) Frank Schimmelfennig and U. Sedelmeier, „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“, *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, Vol. 11, No. 4, 2004, стр. 674.

21) H. Grabbe, G. Knaus and D. Korski, *Beyond Wait-and-See: The way forward for EU Balkan Policy*, European Council on Foreign Relations/21, Policy Brief, мај 2010. године, стр. 2.

чланству већ само географску тј. да се ради о европској држави.²²⁾ Уношење вредносних елемената може се наћи већ 1962. године у Извештају Биркелбах који је сачињен поводом захтева Шпаније, у којој је у том моменту владала Франкова диктатура, за чланство у Европским заједницама (ЕЗ). Овај Извештај односио се на заједничке вредности држава чланица, као и на приступне критеријуме Савета Европе (владавина права, људска права и основне слободе) како би нагласио да државе чије владе немају демократски легитимитет и чији народи не учествују у одлукама владе не могу да очекују да буду примљени у круг народа које су оформиле Европске заједнице.²³⁾

Шпанија и Португалија су постале чланице ЕЗ 1986. године, док је пре њих, 1. јануара 1981. године, чланица постала Грчка као демократија која је успостављена након свргавања диктатуре 1974. године. Иако је у оба случаја, у складу са Биркелбаховим извештајем, било неопходно извршити политичке и економске реформе, формализовање ових услова десило се тек 1992. године са Уговором из Мастрихта и Копенхашким критеријумима. Проширења од 1995. године нису подразумевале велике промене будући да су све државе овог проширења већ биле чланице Европске заједнице за слободну трговину (ЕФТА) и биле прилагођене у политичком и економском смислу.

Најважније лекције за будућа проширења ЕУ је стекла из проширења на исток 2004. и 2007. године. Једна од њих, која ће имати највећег утицаја на државе Западног Балкана и Турску, је да није довољно да држава кандидат формално преузме правне тековине ЕУ, већ да је много више пажње потребно посветити њеној примени. Проширења на Бугарску и Румунију 2007. године отворила су и питање тумачења испуњености Копенхашких критеријума од стране Европске комисије, будући да ове државе нису у стриктном смислу задовољавале услове административних капацитета, као ни правосуђа и борбе против корупције. За ове државе је касније успостављен јединствени постприступни механизам – Механизам за сарадњу и верификацију који, међутим, може довести до њиховог осећаја да представљају „периферију“ и да немају једнак статус унутар Уније. Проширења на Бугарску и Румунију указала су и на то да пре пријема у Унију начињене реформе у

22) Frank Schimmelfennig, *The Normative Origins of Democracy in the European Union: Towards a Transformationalist Theory of Democratization*, National Centre of Competence in Research (NCCR): Challenges to Democracy in the 21st Century, Working Paper No. 39, December 2009, стр. 3.

23) Исто, стр. 13.

држави кандидату морају бити неповратне и стварне, како се због њихове нестабилности не би угрозило функционисање саме Уније. Како би се отклонило понављање ових грешака ЕУ је унела низ заштитних механизма у процесе преговарања са државама Западног Балкана. Најпре је преговарачко поглавље „Правосуђе и унутрашњи послови“ у преговорима са Хрватском подељено на два поглавља 23 - правосуђе и основна права и 24 – правда, слобода и безбедност, а затим је у оквиру преговора са Црном Гором решено да се ова поглавља отварају међу првима и затварају међу последњима како би се омогућио максималан временски период који је потребан за усвајање и примену хармонизованог законодавства. Такође, у случају Хрватске први пут је унет механизам тзв. мерила за отварање и мерила за затварање преговарачких поглавља, док су у случају Црне Горе у преговарање за поглавља 23 и 24 унета и тзв. прелазна мерила. Све ово важи и за Србију од које ће се, поред наведеног, захтевати и „да извештава о напретку који постиже у испуњавању мерила, између осталог достављањем поузданих и упоредивих статистичких података о спровођењу реформи... и да настави да редовно пружа детаљне, писане информације о напретку у усаглашавању са правним тековинама и њиховом спровођењу, чак и након привременог затварања поглавља“.²⁴⁾

Испуњеност услова ће зависити и од сваке од држава чланица појединачно, у зависности од њених специфичних проблема са државама кандидатима, због чега решавање појединих билатералних питања између држава чланица и држава кандидата представља следећу значајну лекцију за Унију.²⁵⁾ Наиме, државе чланице попут Грчке, Мађарске или Словеније користиле су и користе своје чланство у Унији да реше неке од својих билатералних проблема са државама кандидатима у своју корист. Приступање Р. Македоније Унији зависиће у великој мери од решавања спора око имена ове државе са Грчком, због чега је Грчка је у први план ставила услов остваривања добросуседских односа приликом одлучивања о пријему. Имајући у виду интерес Мађарске и Румуније према свом становништву које живи изван њихових територија, ове земље као услов у први план стављају заштиту мањинских права. Србија је ово искуство имала приликом добијања статуса кандидата у марту

24) Састанак на нивоу министара на коме се отвара међувладина конференција о приступању Републике Србије Европској унији, Општа позиција, 2013, стр. 13-14. Преузето са http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf, 25. јун 2014. године.

25) Othon Anastasakis, “The EU’s political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach”, *Southeast European and Black Sea Studies*, Routledge, London, Vol. 8, No. 4, 2008, стр. 372.

2012. године када је захтев Румуније био да Србија пружи гаранције за побољшање статуса румунске мањине и влашке етничке групе, при чему је у Бриселу 1. марта те године потписан и Протокол о правима румунске мањине, након чега је Србија добила статус кандидата. Такође, спор Словеније и Хрватске око границе на мору додатно је заоштрио услов остваривања добросуседских односа и решавања свих спорних граничних питања, пре уласка у Унију. Приступање Кипра допринело је искуству Уније да није пожељно уносити билатералне спорове - граничне, етничке или неке друге – у Унију, већ да се ова питања морају решити пре приступања Унији, будући да је ова држава блокирала 10 од 35 преговарачких поглавља са Турском.

У досадашњем искуству билатералних спорова оформила су се два становишта на који начин се ова питања могу решавати. Једно је да се она решавају изван механизма политике проширења Уније (у решавању спора око имена између Р. Македоније и Грчке УН имају активну улогу; решавање судским путем, као на пример у тзв. *Icesave* случају или арбитражом као у случају решавања спора између Хрватске и Словенија око границе на мору). Друго се односи на уношење решавања билатералних питања у сам преговарачки процес, као што је случај са повезивањем питања Косова и Метохије са преговарачким поглављем 35 – остало и читавим процесом приступања Р. Србије ЕУ.

Искуство пријема Кипра у ЕУ има посебан значај за Србију са аспекта целовитости територије државе кандидата. Наиме, искуство које ЕУ има из прикључења Кипра је да се у чланство више неће примити ниједна држава која има подељену територију и нерешене етничке конфликте, мада се у одређеним стратешким условима, посебно у односу ЕУ-Русија, ова лекција нарушава или дође до њеног флексибилнијег тумачења. Ипак, у овом моменту, последице пријема Кипра огледају се у условљавању Србије да постигне свеобухватни правно обавезујући споразум са „Косовом“ пре приступања Унији. Праћење нормализације односа између Србије и Косова биће у надлежности ЕК и Високог представника, који ће извештавати Савет најмање два пута годишње.²⁶⁾

На крају, новина услова који се односе на Србију огледа се и у обезбеђивању опште равнотеже у погледу напретка преговора у оквиру свих поглавља, јер у супротном Европска комисија може

26) Састанак на нивоу министара на коме се отвара међувладина конференција о приступању Републике Србије Европској унији, Општа позиција, 2013, стр. 4. Преузето са http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf, 25. јун 2014. године.

препоручити да се не отварају/затварају друга преговарачка поглавља док се та неравнотежа не отклони. Постизање ове равнотеже односи се пре свега на напредак у поглављима 23, 24 и 35, за која се очекује да ће међу првима бити отворена и последња затворена.

ЛИТЕРАТУРА

- Anastasakis, Othon, "The EU's political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach", *Southeast European and Black Sea Studies*, Routledge, London, Vol. 8, No. 4, 2008.
- Barnett, Michael, "Social Constructivism", у *The Globalization of World Politics* (John Baylis, Steve Smith, Patricia Owens, eds.), Oxford University Press, sixth edition, 2013.
- Beyers, Ian, *The European Politics*, Palgrave MacMillan, 2008.
- Buzan, Barry, "From international system to international society: structural realism and regime theory meet the English School", *International Organization*, Cambridge University Press, Vol. 47, No. 3, 1993.
- Bull, Hedley, *The Anarchical Society*, third edition, 2002, Palgrave.
- Grabbe, Heather, Gerald Knaus and Daniel Korski, *Beyond Wait-and-See: The way forward for EU Balkan Policy*, European Council on Foreign Relations/21, Policy Brief, 2010.
- Европска служба за спољно деловање. Европска суседска политика. Преузето са http://eeas.europa.eu/enp/index_en.htm, 22. јун 2014. године.
- Krasner, Stephen D. "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables", *International Organization*, Cambridge University Press, Vol. 36, No. 2, 1982.
- Moonhawk, Kim, Buzan, Barry "From international system to international society: structural realism and regime theory meet the English School", преузето са <http://www.olivialau.org/ir/archive/buz2.pdf>, 30. јул 2014. године.
- Reus-Smith, Christian, "The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions", *International Organization*, Cambridge University Press, Vol. 51, No. 4, 1997.
- Савет ЕУ. Проширење. Преузето са <http://www.consilium.europa.eu/policies/enlargement?lang=en>, 22. јун 2014. године.
- Schimmelfennig, Frank and Ulrich Sedelmeir, "Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research", *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, Vol. 9, No. 4, August 2002.
- Schimmelfennig, Frank and Ulrich Sedelmeier, „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“, *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, Vol. 11, No. 4, 2004.
- Schimmelfennig, Frank, *The Normative Origins of Democracy in the European Union: Towards a Transformationalist Theory of Democratization*, National Centre of Competence in Research (NCCR): Challenges to Democracy in the 21st Century, Working Paper No. 39, 2009.
- Faber, Anne. "The effects of enlargement on the European polity: State of the art and theoretical and methodological challenges", у *Enlarging the European*

- Union: Effects on the new member states and the EU*, (Graham Avery, Anne Faber, Anne Schmidt, eds.), Trans European Policy Studies Association, Brisel, 2009.
- Wendt, Alexander, *Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics*. Преузето са http://www.labmundo.org/disciplinas/WENDT_anarchy_is_what_states_make_of_it.pdf, 23. јун 2014. године.
- Young, Oran., „Regime Dynamics: the rise and fall of international regimes“, *International Organization* 36/2, Cambridge University Press, Vol. 36, No.2, 1982.
- Консолидована верзија Уговора о Европској унији и Уговора о функционирању Европске уније. Преузето са http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_en.htm, 22. јун 2014. године.
- Састанак на нивоу министара на коме се отвара међувладина конференција о приступању Републике Србије Европској унији, Општа позиција, 2013, стр. 13-14. Преузето са http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf, 25. јун 2014. године.
- The future of EU enlargement*, House of Lords, European Union Committee, 10th Report of Session 2012-13, Authority of the House of Lords, 2013. стр. 10-1. Преузето са <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldselect/ldescum/129/129.pdf>, 19. јун 2014. године.

Marina T. Kostic

**EUROPEAN UNION ENLARGEMENT POLICY:
CONCEPT, LESSONS LEARNED
AND THE CASE OF SERBIA**

Resume

By considering the European Union as an international society and enlargement policy as one of the international regimes created under its auspices, we pointed out the adequacy of the theoretical frameworks of the English school of international relations and regime theory for the explanation of realistic and normative aspects of this policy. The purpose of this policy is presented as the pursuit for the establishment of European order, on the one hand, and a desire to “contain” Russia’s influence in the region, on the other. The conjunction of these two interests, as well as the interest of EU for its consolidation after eastern enlargement, will shape attitude towards the Western Balkans and Turkey, but also neighborhood policy.

On the other hand, we used the social constructivism theory to explain the evolution of the enlargement policy by gaining new experiences and knowledge from previous enlargements. Past experiences and “lessons learned” from EU enlargements have led it to a strict interpretation of the applicable requirements, inexistence of shortcuts on the road to the EU for countries of the Western Balkans, and the constant demands for providing evidence that these countries have made

the political, legal and economic reforms irreversible and real. There is no doubt that the mistakes made in previous enlargements have impact on public opinion of the EU member states and the strict adherence to the given criteria is one of the mechanisms of its stabilization. Excessive formalization, complexity and insistence on strict fulfillment of the criteria are the result of the evolution of the enlargement policy as an international regime and the way to create a breathing space for the Union to consolidate itself. This process, however, can lead the candidate countries to serious problems and delays in implementing reforms and declining support for European integration. Another challenge to the leaders of the EU member states will be how to achieve the promised perspective of the Western Balkan countries, which are so far the poorest countries aspiring to membership in the Union, as well as Turkey, which is a country with enormous economic and demographic potential, without, at the same time, compromising support to the EU enlargement.

Finally, it can be concluded that countries endorsed by the possible future enlargement of the Union, and particularly Serbia, are facing the most complex and most formalized task of fulfilling the conditions so far, some of which have never been placed in front of the other Member States. This is the case with requirements of Chapter 23 - judiciary and fundamental rights, and 35 - the rest, which is associated with the resolution of "Kosovo issue". As in the case of value added tax where the final amount is paid by the consumer, the states that are the latest in a series of candidates for membership in the EU will pay the highest price of this "privilege". The only way to overcome this epilogue is the prevalence of the realistic aspect of the enlargement policy where it would be better to include these countries into the EU membership, than to let them be under the influence of some other regional actors.

Key words: international society, international regimes, European Union, enlargement policy, lessons learned, Western Balkan.

* Овај рад је примљен 14. августа 2014. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 03. септембра 2014. године.