Sveučilište u Zagrebu

Fakultet političkih znanosti

Juraj Jerin

DJELOTVORNOST INSTRUMENATA UVJETOVANOSTI VLADAVINOM PRAVA U POLITIKAMA PROŠIRENJA I SUSJEDSTVA EUROPSKE UNIJE – POREDBENA STUDIJA SRBIJE I UKRAJINE

DOKTORSKI RAD

Zagreb, 2024.

Sveučilište u Zagrebu

Fakultet političkih znanosti

Juraj Jerin

DJELOTVORNOST INSTRUMENATA UVJETOVANOSTI VLADAVINOM PRAVA U POLITIKAMA PROŠIRENJA I SUSJEDSTVA EUROPSKE UNIJE – POREDBENA STUDIJA SRBIJE I UKRAJINE

DOKTORSKI RAD

Mentor:

Prof. dr. sc. Igor Vidačak

Zagreb, 2024.

Sveučilište u Zagrebu

Faculty of Political Science

Juraj Jerin

THE EFFECTIVENESS OF THE RULE OF LAW CONDITIONALITY INSTRUMENTS IN THE EUROPEAN UNION'S ENLARGEMENT AND NEIGHBOURHOOD POLICIES - A COMPARATIVE STUDY OF SERBIA AND UKRAINE

DOCTORAL THESIS

Supervisor:

Prof. dr. sc. Igor Vidačak

Zagreb, 2024

O mentoru

Dr. sc. Igor Vidačak redoviti je profesor na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu gdje predaje niz kolegija iz područja političkog sustava Europske unije, interesnih skupina i lobiranja u EU, kao i politike proširenja EU. Nositelj je katedre Jean Monnet pod nazivom „Active European Democratic Citizenship for Resilient Society“ te sudjeluje kao istraživač u nizu međunarodnih projekata posvećenih europskim integracijama. Od 2022. do 2024. obnaša dužnost predstojnika Odsjeka za komparativnu politiku, a u 2024. i dužnost voditelja programa Master of European Studies na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu. U akademskoj godini 2024./2025. preuzima ulogu voditelja studija na novouspostavljenom poslijediplomskom programu College of Europe u Tirani (MA in European Transformation and Integration Studies), posvećenom politici proširenja EU. Sudjelovao je u nizu znanstvenih i stručnih usavršavanja u inozemstvu, a bio je i voditelj projekata tehničke pomoći EU za zemlje jugoistočne Europe u procesu pristupanja EU. Objavio je jednu knjigu i oko 80 članaka, studija i rasprava u međunarodnim i domaćim znanstvenim i stručnim publikacijama.

Sažetak

U fokusu rada nalazi se tematika razvoja i primjene koncepta uvjetovanosti vladavinom prava u okviru politike proširenja Europske unije i Europske politike susjedstva. Namjera ovog rada jest istražiti djelotvornost instrumenata uvjetovanja EU-a, u okviru dviju navedenih politika, u području vladavine prava s posebnim naglaskom na borbu protiv korupcije, te razmotriti ulogu svjetskih i europskih kriza na europeizaciju susjedstva Europske unije. Provedena je komparativna fokusirana studija učinaka korištenja ovih instrumenata na slučajevima Srbije i Ukrajine, a provedeno je i četrnaest polustruktuiranih dubinskih intervjua s predstavnicima europskih institucija uključenih u oblikovanje i provedbu politike proširenja i Europske politike susjedstva, predstavnicima organizacija civilnoga društva, akademske zajednice te projekata tehničke pomoći EU-a u području vladavine prava.

Rad daje pregled evolucije politike proširenja EU-a, s fokusom na kriterije za pristupanje, reforme metodologije pristupnog procesa te kriznu dinamiku koja je utjecala na samu EU i države kandidate, kao i pregled razvoja Europske politike susjedstva, njenih instrumenata i metoda, a u svjetlu dvaju preispitivanja politike. Razrađuje se i koncept europeizacije koji čini širi teorijski okvir rada, ključne značajke politike uvjetovanosti s fokusom na tzv. model vanjskih poticaja, vladavina prava kao temeljna vrijednost EU-a i jedan od ključnih političkih kriterija za članstvo te borba protiv korupcije u kontekstu dviju politika. U svom empirijskom dijelu, rad donosi analizu i usporedbu nalaza o napretku u područjima vladavine prava i borbe protiv korupcije u Srbiji i Ukrajini u razdoblju od 2014. do 2022. godine, te usporedbu djelotvornosti instrumenata uvjetovanosti u politici proširenja i Europskoj politici susjedstva. U radu su utvrđeni bitni čimbenici utjecaja na djelotvornost instrumenata uvjetovanosti zajednički za obje politike, opovrgnuta je pretpostavka o većoj djelotvornosti instrumenata uvjetovanja u zemljama s perspektivom članstva u EU-u, a potvrđena ona prema kojoj u zemljama s niskom podrškom javnosti EU-u i izraženim unutarnjim krizama politički troškovi usklađivanja u području zaštite vladavine prava ugrožavaju djelotvornost instrumenata uvjetovanosti. U konačnici, daje se interpretacija nalaza u širem kontekstu europskih politika i teorija o proširenju i susjedstvu, kao i razmatranje teorijskih i praktičnih implikacija rezultata.

Ključne riječi: politika proširenja EU; Europska politika susjedstva; europeizacija; politika uvjetovanosti; vladavina prava; borba protiv korupcije; Srbija; Ukrajina.

Summary

The focus of this dissertation is the topic of development and application of the concept of rule of law conditionality within the framework of the European Union's enlargement policy and the European Neighborhood Policy. The purpose of this dissertation is to investigate the effectiveness of the EU's conditionality instruments, within the framework of the two aforementioned policies, in the area of the rule of law with a particular emphasis on the fight against corruption, as well as to consider the role of global and European crises on the Europeanization of the EU's neighborhood. A comparative, focused study of the effects of using these instruments was conducted on the cases of Serbia and Ukraine, and fourteen semi-structured in-depth interviews were conducted with representatives of European institutions involved in the design and implementation of the enlargement policy and the European Neighborhood Policy, representatives of civil society organizations, the academic community, and EU technical assistance projects in the area of the rule of law.

The dissertation provides an overview of the evolution of the EU enlargement policy, with a focus on the accession criteria, the reform of the accession methodology and the crisis dynamics that affected the EU and the candidate countries, as well as an overview of the development of the European Neighborhood Policy, its instruments and methods, in the light of two policy reviews. The concept of Europeanization, which forms the broader theoretical framework of this dissertation, is also elaborated, as well as the key features of the conditionality policy with a focus on the External incentives model, rule of law as a fundamental value of the Union and one of key political criteria for EU membership, and the fight against corruption in the context of two policies. In its empirical part, the dissertation provides an analysis and comparison of findings on progress in the areas of the rule of law and the fight against corruption in Serbia and Ukraine in the period from 2014 to 2022, and a comparison of the effectiveness of conditionality instruments in the enlargement policy and the European Neighborhood Policy. The dissertation identified important factors influencing the effectiveness of conditionality instruments common to both policies. The hypothesis about greater effectiveness of conditionality instruments in countries having a membership perspective was disproved, and the one according to which in countries with low public support and pronounced internal crises,

the political costs of harmonization in the area of rule of law threaten the effectiveness of conditionality instruments, was confirmed.
Finally, an interpretation of the findings in the wider context of European policies and theories on enlargement and neighborhood is given, as well as a consideration of the theoretical and practical implications of the results.

Keywords: EU enlargement policy; European Neighbourhood Policy; Europeanization; conditionality policy, rule of law; fight against corruption; Serbia; Ukraine.

SADRŽAJ

1. UVOD 9

2. TEORIJSKI OKVIR I NALAZI DOSADAŠNJIH ISTRAŽIVANJA 11

2.1. Politika proširenja EU-a 11

2.1.1. Kriteriji za pristupanje EU-u i proces pristupnih pregovora 11

2.1.2. Jugoistočna Europa na europskom putu i usložnjavanje pregovaračkog procesa 14

2.1.3. Reforma metodologije proširenja i pristupnih pregovora 18

2.1.4. Istočna Europa na putu prema članstvu i dinamiziranje politike proširenja 22

2.1.5. Zamor proširenjem i učinci unutarnjih i vanjskih kriza 27

2.2. Europska politika susjedstva 35

2.2.1. Razvoj i glavna obilježja Europske politike susjedstva 35

2.2.2. Preispitivanje Europske politike susjedstva 2011. godine 42

2.2.3. Preispitivanje Europske politike susjedstva 2015. godine 44

2.3. Europeizacija i politika uvjetovanosti 48

2.3.1. Europeizacija 48

2.3.2. Ključne značajke politike uvjetovanosti 53

2.4 Vladavina prava i borba protiv korupcije 62

2.4.1. Vladavina prava kao temeljna vrijednost EU-a 62

2.4.3. Korupcija kao važna prepreka vladavini prava 70

2.4.4. Borba protiv korupcije i politika proširenja EU-a 72

2.4.5. Borba protiv korupcije i Europska politika susjedstva 76

3. METODOLOGIJA 78

3.1. Opis prikupljanja podataka 78

3.2. Dizajn komparativne analize 80

3.3. Polustrukturirani intervjui 81

3.4. Opis kriterija za odabir dionika za dubinske intervjue 82

3.5. Shema kodiranja 83

3.6. Primjena triangulacije u istraživanju 84

4. ANALIZA I USPOREDBA NALAZA O NAPRETKU U PODRUČJIMA VLADAVINE PRAVA I BORBE PROTIV KORUPCIJE U SRBIJI I UKRAJINI U RAZDOBLJU 2014. – 2022. 85

4.1. Politički kontekst i odnosi Srbije s EU-om 85

4.2. Napredak Srbije u području vladavine prava i borbe protiv korupcije 98

4.1.1. Podrška građana Srbije članstvu u Europskoj uniji u razdoblju od 2014. do 2022. godine 98

4.2.2. Rezultati Indeksa percepcije korupcije u Srbiji u razdoblju od 2014. do 2022. godine 100

4.2.3. Analiza napretka Srbije kroz izvještaje Europske komisije u razdoblju od 2014. do 2022. godine .. 102

4.3. Politički kontekst i odnosi Ukrajine s EU-om 116

4.4. Napredak Ukrajine u području vladavine prava i borbe protiv korupcije u razdoblju od 2014. do 2022. godine 125

4.4.1. Podrška građana Ukrajine Europskoj uniji u razdoblju od 2014. do 2022. godine 125

4.4.2. Rezultati Indeksa percepcije korupcije u Ukrajini u razdoblju od 2014. do 2022. godine 126

4.4.3. Analiza napretka Ukrajine kroz izvještaje EU-a u razdoblju od 2014. do 2022. godine 129

5. USPOREDBA DJELOTVORNOSTI INSTRUMENATA UVJETOVATNOSTI U POLITICI PROŠIRENJA I EUROPSKOJ POLITICI SUSJEDSTVA 150

5.1. Usporedba potpore javnosti Srbije i Ukrajine članstvu u Europskoj uniji 150

5.2. Usporedba indeksa percepcije korupcije za Srbiju i Ukrajinu u razdoblju od 2014. do 2022. godine 152

5.3. Usporedba napretka Srbije i Ukrajine kroz izvještaje EU-a u razdoblju od 2014. do 2022. godine 154

5.4. Usporedba rezultata analize intervjua za Srbiju i Ukrajinu 159

5.4.1. Razlike u djelotvornosti instrumenata uvjetovanosti ovisno o postojanju perspektive članstva u EU-u 159

5.4.2. Čimbenici utjecaja na djelotvornost instrumenata uvjetovanosti u području vladavine prava 162

5.4.3. Utjecaj svjetske i europske krizne dinamike i pada podrške javnog mnijenja..... 167

5.4.4. Utjecaj stanja nedovršene teritorijalne konsolidacije na djelotvornost instrumenata uvjetovanosti 170

5.4.5. Uloga političke volje, civilnog društva i neovisnih medija u djelotvornosti uvjetovanja EU-a u području vladavine prava i borbe protiv korupcije 173

5.4.6. Utjecaj potpore javnosti Srbije i Ukrajine članstvu u EU-u na političke troškove usklađivanja s uvjetima EU-a u području vladavine prava..... 179

5.4.7. Veto igrači u području vladavine prava i borbe protiv korupcije u Srbiji i Ukrajini 182

5.4.8. Blokada pristupnog procesa kao (ne)učinkovit poticaj za djelotvornost instrumenta uvjetovanosti u području vladavine prava i borbe protiv korupcije 185

6. RASPRAVA 188

6.1. Krize i pad podrške javnog mnijenja za daljnje proširenje EU-a kao čimbenici utjecaja na djelotvornost instrumenata uvjetovanosti.....188

6.2. Mogućnost blokade pristupnog procesa kao čimbenik djelotvornosti instrumenata uvjetovanja 191

6.3. Niska podrška javnosti i politički troškovi usklađivanja u području vladavine prava 194

6.4. Interpretacija nalaza u širem kontekstu europskih politika i teorija o proširenju i susjedstvu 196

6.5. Uloga civilnog društva u potpori reformama u području vladavine prava i borbe protiv korupcije u Srbiji i Ukrajini 197

6.6. Preporuke EU-u za poboljšanje politike uvjetovanja i uloge civilnog društva u promicanju reformi u području vladavine prava i borbe protiv korupcije 205

6.6.1. Prijedlog mjera EU-u za poboljšanje potpore civilnom društvu i medijima u promicanju vladavine prava i borbe protiv korupcije 210

6.6.2. Prijedlog mjera EU-a za poboljšanje pristupa uvjetovanju u promicanju reformi u području vladavine prava i borbe protiv korupcije 211

7. ZAKLJUČAK 215

8. POPIS LITERATURE 217

1. UVOD

Ovaj se rad bavi razvojem i primjenom koncepta uvjetovanosti u kontekstu politike proširenja i politike novog susjedstva Europske unije (EU). Iako se primarno razlikuju s obzirom na perspektivu članstva u EU, instrumenti uvjetovanosti koji su se s vremenom razvijali u kontekstu politike proširenja EU počeli su se u različitom opsegu primjenjivati u značajno drukčijem kontekstu istočnog i južnog susjedstva Unije. Unatoč vrlo bogatoj literaturi i radovima o politici proširenja te rastućem interesu za analizu Europske politike susjedstva, u akademskoj literaturi još uvijek nema dovoljno radova koji problematiziraju razlike u pristupu odnosno djelotvornosti instrumenata politike uvjetovanosti u okviru ove dvije politike. Svrha je ovog doktorskog rada upravo dati doprinos u tom smjeru te potaknuti daljnja istraživanja koja mogu imati kako teorijske tako i praktične implikacije za oblikovanje i provedbu budućih strategija EU-a i država članica u ovom području.

U navedenom kontekstu, problem istraživanja jesu nedovoljno istražene sličnosti i razlike u instrumentima uvjetovanosti u politici proširenja i Europskoj politici susjedstva, osobito u području vladavine prava, kao i nedovoljno poznati čimbenici koji utječu na te instrumente, s posebnim naglaskom na utjecaj kriza kroz koje EU prolazi. Cilj ovog istraživanja jest istražiti djelotvornost instrumenata uvjetovanja EU-a u politici proširenja i Europskoj politici susjedstva u području vladavine prava s posebnim naglaskom na suzbijanje korupcije, te razmotriti ulogu svjetskih i europskih kriza na europeizaciju susjedstva EU.

Istraživačka pitanja u ovoj disertaciji su sljedeća: a) Koji su ključni čimbenici koji utječu na djelotvornost instrumenata uvjetovanosti u politici proširenja EU-a i Europskoj politici susjedstva u području vladavine prava?; b) Koje su razlike u djelotvornosti instrumenata uvjetovanja u području vladavine prava i suzbijanja korupcije u Srbiji i Ukrajini kao primjerima zemalja koje imaju i nemaju perspektivu članstva u EU?, te c) Koji su uzroci povećanja političkih troškova usklađivanja s uvjetima EU u području zaštite vladavine prava?

Početne pretpostavke ovog istraživanja glase: a) Svjetske i europske krize te pad podrške javnog mnijenja za daljnje širenje EU-a imaju ključan utjecaj na djelotvornost instrumenata uvjetovanosti u kontekstu politika proširenja i novog susjedstva u području vladavine prava; b) Instrumenti uvjetovanja u području vladavine prava i suzbijanja korupcije su znatno

djelotvorniji u zemljama s perspektivom članstva u EU ponajprije zbog mogućnosti blokade procesa pristupanja Uniji u slučaju neispunjavanja traženih standarda te c) U zemljama s niskom podrškom javnosti prema EU i izraženim unutarnjim krizama politički troškovi usklađivanja u području zaštite vladavine prava ugrožavaju djelotvornost instrumenata uvjetovanosti.

U radu se koristi metoda komparativne fokusirane studije s malim brojem slučajeva, pri čemu odabrane dvije zemlje (Srbija i Ukrajina) predstavljaju funkcionalne jedinice analize. Slučajevi Srbije i Ukrajine obuhvaćeni ovom binarnom fokusiranom studijom odabrani su na temelju višestrukih kriterija koji te dvije zemlje čine najrelevantnijima za ciljeve ovog istraživanja te je primijenjen dizajn najsličnijih slučajeva. Korištena je opsežna sekundarna literatura uključujući službene dokumente, izvještaje i druge publikacije europskih institucija i međunarodnih organizacija te organizacija civilnog društva, kao i dosadašnja akademska istraživanja politike proširenja i Europske politike susjedstva. Provedeno je četrnaest polustruktuiranih dubinskih intervjua, po sedam intervjua za svaku zemlju, korištenjem online aplikacije. Sugovornici su bili predstavnici europskih institucija uključenih u oblikovanje i provedbu politike proširenja i Europske politike susjedstva, predstavnici organizacija civilnoga društva, akademske zajednice te projekata tehničke pomoći EU u području vladavine prava u dvjema zemljama.
Rad je smješten u širi teorijski okvir europeizacije odnosno utjecaja EU-a na države kandidatkinje, potencijalne kandidaktinje za članstvo, kao i treće partnerske zemlje koje nemaju perspektivu članstva u Uniji. Pod instrumentima uvjetovanosti podrazumijeva se kategorizacija koju je provela politologinja Heather Grabbe, a u nju spadaju: „a) modeli tj. zakonodavni i institucionalni predlošci; b) financijska sredstva: pomoć i tehnička potpora; c) sustavno vrednovanje (*benchmarking*) i praćenje država kandidata; d) savjetovanje i *twinning*; te e) tzv. čuvanje vrata (*gate keeping*): mogućnost započinjanja pregovora i pristup daljnjim fazama procesa pristupanja“ (Grabbe, 2006: 76) (Grabbe, 2003: 312). Kad je riječ o mehanizmima europeizacije, u fokusu je tzv. „model vanjskih poticaja“ (*external incentives model*) politologa Schimmelfenniga i Sedelmeiera.

Ovaj rad se sastoji od pet velikih cjelina. U prvom poglavlju iznosim pregled evolucije politike proširenja EU-a, s fokusom na kriterije za pristupanje, reforme metodologije pristupnog procesa te kriznu dinamiku koja je utjecala na samu EU i države kandidate, kao i pregled razvoja Europske politike susjedstva, njenih instrumenata i metoda, a u svjetlu dvaju preispitivanja politike. Nadalje, razrađujem koncept europeizacije koji čini širi teorijski okvir ovoga rada,

ključne značajke politike uvjetovanosti s fokusom na tzv. model „vanjskih poticaja“, vladavinu prava kao temeljnu vrijednost Unije i jedan od ključnih političkih kriterija za članstvo u EU-u, te borbu protiv korupcije u kontekstu politika proširenja i Europske politike susjedstva. U sljedećem, metodološkom, poglavlju dajem opis metoda kojim se vodi ovo istraživanje, kao i strategije i dizajna istraživanja. Zatim slijedi cjelina u kojoj donosim analizu i usporedbu nalaza o napretku u područjima vladavine prava i borbe protiv korupcije u Srbiji i Ukrajini u razdoblju od 2014. do 2022. godine. U sljedećem poglavlju provodim usporedbu djelotvornosti instrumenata uvjetovanosti u politici proširenja i Europskoj politici susjedstva, na što se nastavlja posljednja cjelina u kojoj dajem interpretaciju nalaza u širem kontekstu europskih politika i teorija o proširenju i susjedstvu, kao i razmatranje teorijskih i praktičnih implikacija rezultata.

2. TEORIJSKI OKVIR I NALAZI DOSADAŠNJIH ISTRAŽIVANJA

2.1. Politika proširenja EU-a

2.1.1. Kriteriji za pristupanje EU-u i proces pristupnih pregovora

Kroz svoju povijest, EU je razvijala niz politika, pravnih instrumenata i financijskih mehanizama kako bi se nosila sa zahtjevnim izazovima u svom susjedstvu. Od svog osnutka, mehanizam europske integracije bio je odskočna daska u učvršćivanju mira u Europi te nešto kasnije i ostvarivanja Europe bez granica, kroz stvaranje unutarnjeg tržišta, schengenskog prostora i europodručja. Riječ je o ostvarenju glavnih načela ciljeva EU-a koja stoje u temelju europskih integracija, određenih u članku 21. Ugovora o Europskoj uniji[1].

Politici proširenja se pripisuje transformativna moć u državama kandidatkinjama, ali i širem susjedstvu EU-a (Schimmelfennig i Scholtz, 2008). EU tako nastoji transformirati svoje

[1] Djelovanje Unije na međunarodnoj sceni vodi se načelima koja su nadahnjivala njezino stvaranje, razvoj i proširenje i koja ona nastoji promicati u ostatku svijeta: demokraciji, vladavini prava, univerzalnosti i nedjeljivosti ljudskih prava i temeljnih sloboda, poštovanju ljudskog dostojanstva, načelima jednakosti i solidarnosti te poštovanju načelâ Povelje Ujedinjenih naroda i međunarodnog prava (UEU i UFEU, 2016).

susjedstvo kroz izvoz svoje pravne stečevine, pri čemu nudi različite razine integracije, u rasponu od pristupanja Uniji do integracije bez stupanja u članstvo. Politika proširenja ima svoje temelje u članku 2. i članku 49. Ugovora o Europskoj uniji (UEU i UFEU, 2016) kojim se zahtijeva od svih država članica koje podnose zahtjev za članstvo u Uniji da se obvežu na poštivanje i promicanje zajedničkih vrijednosti Unije. Stoga, u skladu s člankom 49. UEU-a u vezi s člankom 2. UEU-a, svaka europska država koja poštuje vrijednosti ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i zaštite ljudskih prava, uključujući prava manjina, može podnijeti službeni zahtjev za članstvo u Uniji.

Politički, ekonomski i pravni kriteriji za članstvo u EU dogovoreni su na sastanku Europskog vijeća (EV) u Kopenhagenu 1993. godine, (Vijeće EU, 1993) a njima su na sastanku EV-a u Madridu 1995. pridodani i administrativni kriteriji. Kriteriji iz Kopenhagena jesu: a) *politički kriteriji* - odnose se na stabilnost institucija kojima se jamče demokracija, vladavina prava, zaštita ljudskih prava i prava manjina; b) *gospodarski kriteriji* - pozdrazumijevaju postojanje funkcionalnog tržišnog gospodarstva i sposobnost držanja koraka s tržišnim natjecanjem i tržišnim silama u EU; c) *pravni kriteriji* – odnose se na sposobnost preuzimanja obveza iz članstva, uključujući ciljeve političke, ekonomske i monetarne unije, te d) *administrativni kriteriji* – pozdrazumijevaju postojanje kapaciteta za učinkovitu primjenu pravne stečevine EU-a. Važno je istaknuti kako je sa svakim novim krugom proširenja Unije pravno reguliranje proširenja postupno odlikovao sve veći stupanj složenosti. Pravila o proširenju razvijana su sa svakim krugom proširenja, obuhvaćajući ne samo formalne i materijalne zahtjeve za prijem u članstvo, već i pisane i nepisane kriterije. Nepostojanje sveobuhvatnih smjernica o tome koji su sadržajni uvjeti članstva u Uniji navelo je države članice i institucije EU-a, posebno Europsko vijeće i Komisiju, da dopune odredbe Ugovora (Hillion, 2014).

Kriteriji iz Kopenhagena su u tom smislu konsolidirali dotadašnju praksu, ali je u isto vrijeme njima proširen opseg pristupnih uvjeta te suptilno izmijenjena njihova priroda, osobito njihovim postupnim pretvaranjem u objektivnija „mjerila“ koja se sustavnije kontroliraju kroz sve institucionaliziraniji okvir (Pridham, 2005). Inovativnost kriterija iz Kopenhagena također se očitovala u načinu provedbe obveza koje oni podrazumijevaju, pri čemu je njihova postupna „konstitucionalizacija“ rezultirala njihovom strožom primjenom. Također, kriteriji su postupno uključivali fleksibilne i evoluirajuće zahtjeve kao posljedicu redovitih prilagodbi i usavršavanja njihovog značenja, opsega i funkcije od strane EU-a (Hillion, 2014). Bitno je istaknuti da važnu ulogu u proširenju Unije ima i sposobnost EU-a da apsorbira nove države članice, odnosno da

osigura da su institucije i proces donošenja odluka efikasni i odgovorni te da se njen razvoj i provedba javnih politika nesmetano odvijaju. U skladu s tim, EU zadržava pravo odlučiti kad će biti spremna prihvatiti nove članice.

Proces pristupanja započinje nakon što država podnese zahtjev za članstvo u EU-u i nakon što se sve države članice EU-a usuglase o ovom zahtjevu. Za početak (otvaranje) pregovora o pristupanju potrebna je suglasnost svih država članica EU-a, a cilj pregovora je pripremiti države kandidatkinje za moguće članstvo i obuhvatiti sva područja pravne stečevine EU-a. Faze u pregovorima su: 1) formalno otvaranje pregovora; 2) analitički pregled (*screening*); 3) sadržajna faza pregovora, kao središnji dio pristupnog procesa; 4) zatvaranje pregovora i potpisivanje Ugovora o pristupanju; 5) potvrđivanje Ugovora o pristupanju u Europskom parlamentu; i 6) ratifikacija pristupnog Ugovora u državama članicama i državi pristupnici. Tijekom sadržajne faze pregovora pregovara se o uvjetima pod kojima će država kandidatkinja prihvatiti i provoditi pravnu stečevinu EU-a, a koja je za potrebe pregovora o pristupanju podijeljena u 35 tematskih poglavlja. Pritom je važno naglasiti kako država kandidatkinja ne pregovara o sadržaju pravne stečevine već samo o uvjetima i načinu njenog preuzimanja i primjene (Emmert i Petrović, 2014). Pristupni pregovori vode se na temelju pregovaračkih stajališta, a napredak države kandidatkinje iz jedne faze procesa pristupanja u sljedeću (ili u međufazu tj. međukorak unutar jedne etape) ovisi o zasebnim odlukama EU-a koje su povezane s napretkom u ispunjavanju uvjeta članstva (Sedelmeier u Wallace i dr., 2020). Novost u metodologiji pristupnih pregovora koja se prvi put primijenila na hrvatske pregovore o članstvu odnosila se na uvođenje mjerila za otvaranje i zatvaranje poglavlja (engl. *benchmarks*). Mjerila mogu biti npr. usvajanje novih zakona, strategija, osnivanje tijela državne uprave, te jačanje administrativnih i kadrovskih kapaciteta.

Naknadno, nakon uvođenja revidirane metodologije pristupnih pregovora u ožujku 2020. godine, temeljem Komisijinog prijedloga iz veljače iste godine, pregovaračka poglavlja dodatno su podijeljena u šest tematskih skupina tj. klastera. Nakon što su ispunjena mjerila za otvaranje pojedinog poglavlja ili klastera, EU i država kandidatkinja na međuvladinim konferencijama raspravljaju i pregovaraju o svakom poglavlju, uz paralelno održavanje i svakodnevnih stručnih konzultacija. Neuspjeh u ispunjenju mjerila može dovesti do toga da se određeno poglavlje privremeno suspendira. Po ispunjenju mjerila za zatvaranje, pregovaračko poglavlje ili klaster se smatraju „privremeno zatvorenim“, o čemu jednoglasno odlučuje Vijeće

EU-a, pri čemu se uzima u obzir ukupni napredak u području vladavine prava (Europska komisija, 2006; Beširević, 2012; Emmert i Petrović, 2014; De Munter, 2024).

Europska komisija svake godine usvaja tzv. Paket proširenja, čiji su glavni elementi Komunikacija o proširenju, koja daje opći pregled razvoja tijekom protekle godine, analizira napredak koji su postigle zemlje kandidati i potencijalni kandidati, reforme koje treba provesti te daje prijedloge za daljnje korake. Uz glavnu Komunikaciju, paket sadrži Izvješća (*Reports*, do 2014. *Progress Reports* – izvješća o napretku), koja sadržavaju detaljnu godišnju procjenu stanja napretka reformi u svakoj zemlji kandidatu i potencijalnom kandidatu tijekom protekle godine, a popraćeno s preporukama i smjernicama o reformskim prioritetima.

Kada se pregovori zatvore u svim poglavljima, Europsko vijeće jednoglasno donosi odluku o primanju nove članice, koju mora potvrditi Europski parlament. Nakon okončanja pregovora i kada sama EU zaključi da je spremna za proširenje u smislu svoje apsorpcijske sposobnosti, uvjeti pristupanja, uključujući eventualne zaštitne klauzule i prijelazne odredbe, ugrađuju se u pristupni ugovor. Nakon što je ugovor o pristupanju potpisan, upućuje ga se u postupak potvrđivanja u državi pristupnici, u skladu s njezinim ustavnim odredbama (koji u nekim državama uključuje i održavanje referenduma o ulasku u EU). Ugovor također treba biti ratificiran u svim državama članicama Unije, a sam proces ratifikacije može trajati do dvije godine od potpisivanja ugovora. Kada je proces ratifikacije završen i ugovor stupi na snagu, država kandidatkinja postaje država članica (Koprić, Musa i Lalić Novak, 2012; De Munter, 2024). Stoga, dok se temeljne pravne odredbe za pristupanje novih država članica Europskoj uniji nalaze u članku 49. UEU-a, praksa proširenja pokazuje mnogo složeniji sustav pravne regulative nego što sugerira tekst odredbe ugovora, a koja uključuje kriterije za prijavu, kao i načela te postupak proširenja.

2.1.2. Jugoistočna Europa na europskom putu i usložnjavanje pregovaračkog procesa

Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP), koji je predložila Europska komisija u svibnju 1999. godine s ciljem postizanja sveobuhvatne stabilizacije tranzicijskih država jugoistočne Europe – Hrvatske, Albanije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Kosova, Makedonije i Srbije, sadržava i dodatne kriterije. PSP se temelji na načelima jednakih uvjeta za sve – primarno kriterija koje je ranije usvojilo Europsko vijeće, jasne perspektive članstva u EU-u, individualnog pristupa te poticanja regionalne suradnje. Ugovorni okvir za odnose država jugoistočne Europe i EU-a do

njihovog pristupanja Uniji jesu Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju, koji se sklapaju na neodređeno vrijeme, a temeljem njih se osniva nekoliko zajedničkih tijela – na ministarskoj razini u okviru Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje, na razini visokih dužnosnika u okviru Odbora za stabilizaciju i pridruživanje te na tehničkoj razini u okviru pododbora (Koprić, Musa i Lalić Novak, 2012). Procesom stabilizacije i pridruživanja uvedena je kategorija tzv. potencijalnog kandidata, kojom se zadržava obećanje konačnog članstva u EU ali još više produljuje vremenski okvir – ostavljajući dodatnu slobodu u rukama Komisije. Kao što je navedeno u Strategiji proširenja za 2005. godinu: „…pregovori o pristupanju mogu trajati vrlo različit broj godina, ovisno o zemlji. Po samoj svojoj prirodi, pregovori su otvoreni proces." (Europska komisija, 2005: 11).

Vrijedi napomenuti kako je pregovarački okvir za vođenje pregovora o pristupanju Hrvatske EU-u (Europska komisija, 2006a) donio značajne inovacije u odnosu na prethodne krugove proširenja, a iskustvo Hrvatske u pregovorima jest od jedinstvenog značaja aktualnim državama kandidatkinjama i ostalima te samoj Europskoj komisiji. Što se tiče sadržaja, dodatna pozornost stavljena je na institucionalne reforme relevantne za jačanje vladavine prava, zaštitu temeljnih prava i borbu protiv korupcije, a što je formulirano kao poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava (Vidačak i Škrabalo, 2014). Ključnu metodološku novost predstavljao je mehanizam uvjetovanosti postavljen oko fiksno dodijeljenih zadataka formuliranih kao početna i završna mjerila, što je dovodilo do prilično raznolikog i često nepredvidivog napretka pregovora u svakom poglavlju, posebno u završnoj fazi. Fokus je bio na dokazivanju postojanja potrebnih institucionalnih i upravnih kapaciteta za provedbu politika, često pomoću vremenski ograničenih strategija i akcijskih planova, koji su neizravno sezali puno dalje od formalnog usklađivanja s pravnom stečevinom i zadirali u politički osjetljivo područje upravnih reformi (Vidačak i Škrabalo, 2014).

Europska komisija je u svojoj Strategiji proširenja za 2006. – 2007. (Europska komisija, 2006b), u kojoj je pojam „apsorpcijski kapacitet" zamijenila pojmom „integracijski kapacitet", stavila naglasak na strogu primjenu uvjetovanosti pri procjeni pripremljenosti država kandidata za članstvo te pojasnila kako se integracijski kapacitet odnosi na mogućnost EU-a da primi nove članice, a da pritom ne ugrozi ciljeve utvrđene Ugovorima (Europska komisija, 2006: 17). U istome je dokumentu navedeno kako će EU moći uspješno prihvatiti nove članice pod uvjetom da je njen vlastiti razvoj napredovao i da su države kandidati sposobne ispuniti svoje dužnosti država članica. Pridodan je i aspekt potrebe jačanja demokratskog legitimiteta cijelog

pristupnog procesa u očima javnosti, navođenjem kako građani Unije također „…trebaju biti spremni za daljnje proširenje, uz bolje razumijevanje problema o kojima se radi“ (Europska komisija, 2006b: 17-18).

Europsko vijeće je u prosincu 2006. godine dogovorilo tzv. „novi konsenzus o proširenju“ na temelju načela „konsolidacije, uvjetovanosti i komunikacije“ te sposobnosti EU-a da integrira nove članice (Vijeće EU, 2007: 2). Suočeni s javnim mnijenjem građana Unije kod kojeg je bilo zamjetno jačanje protivljenja daljnjem proširenju EU-a, europski politički akteri tada nisu bili voljni odrediti horizont pristupanja aspirantima za članstvo. Europsko vijeće je tada istaknulo kako će se „Unija suzdržati od postavljanja ciljnih datuma za pristupanje dok pregovori ne budu blizu završetka“ (Vijeće EU, 2007: 3). Europska komisija je potom 2010. godine dodala i načelo „vjerodostojnosti“ pristupnog procesa temeljem stroge uvjetovanosti, a poseban je naglasak stavljen na stanje reformi u tzv. temeljnim područjima kao što su dobro upravljanje i vladavina prava (Europska komisija, 2010: 20)

Očekivalo se da će pristupanje Hrvatske EU-u 1. srpnja 2013. godine predstavljati važan impuls drugim državama jugoistočne Europe u njihovim reformskim naporima. Međutim, u srpnju 2014. godine u atmosferi „zamora od proširenja“, fenomena koji se počeo snažnije očitovati nakon velikog proširenja Unije 2004. godine (Schimmelfennig, 2008), Jean-Claude Juncker je uvod u svoj mandat predsjednika EK započeo s jasnom porukom da se ne očekuju veći pomaci u procesu proširenja EU, istaknuvši kako „u sljedećih pet godina neće biti novih proširenja Europske unije“ (Juncker, 2014). Iako je njegova izjava bila tehnički točna, njena politička poruka uznemirila je promatrače u zemljama zapadnog Balkana (Cheresheva, 2016), kao i one u zemljama Istočnog partnerstva, za koje su se izgledi za proširenje činili još udaljenijima. Također, nakon što je Europska komisija u razdoblju od 1995. do 1999. godine imala povjerenika za vanjske odnose i Europsku politiku susjedstva, a od 1999. godine zasebnog povjerenika za proširenje i politiku susjedstva, naziv portfelja povjerenika je u 2014. godine promijenjen u „Europska politika susjedstva i pregovori o proširenju”, izričito naglašavajući da je Komisija spremna za pregovore, ali ne nužno i za proširenje.

Angažman Junckerove komisije od pojedinih je autora ocijenjen kao usporavanje procesa (Fouéré, 2019; Troncotă, 2014), ali se ističe kako je u tome razdoblju ipak ostvaren određeni napredak, kako u pregovaračkom okviru, tako i u nekim političkim procesima u zemljama zapadnog Balkana. U godinama nakon Junckerove izjave angažman EU-a po pitanju proširenja

postupno je dobijao određeni zamah, što je primjerice bilo vidljivo iz govora tadašnjeg predsjednika Europskog vijeća Donalda Tuska iz ožujka 2017. godine, u kojem je potvrdio predanost EU-a regiji zapadnog Balkana (Europsko vijeće, 2017), ili u govoru o stanju Unije 2017. godine tadašnjeg predsjednika Komisije Junckera, u kojem je on istaknuo kako EU mora ponuditi vjerodostojnu mogućnost proširenja zapadnom Balkanu (Juncker, 2017). Nadalje, potrebno je napomenuti i kako je EK triput preporučila otvaranje pregovora o pristupanju s Albanijom i Sjevernom Makedonijom, točnije 2016., 2018. i 2019. godine, ali ni u jednom slučaju Vijeće EU-a nije dalo zeleno svjetlo za otvaranje pristupnih pregovora zbog otpora pojedinih država članica EU-a. U tom smislu značajan uspjeh diplomacije ipak predstavlja rješenje 27-godišnjeg spora oko imena između Grčke i Makedonije postignuto u siječnju 2019. godine.

Oslanjajući se na iskustva iz pristupnih pregovora s Hrvatskom, Komisija je u svojoj Strategiji proširenja za 2011. – 2012. godinu predložila daljnju dopunu svojeg pregovaračkog pristupa, uključujući stavljanje snažnijeg naglaska na područje vladavine prava (Europska komisija, 2011a). Novi pristup svoju čvršću strukturu i oblik dobija odlukom o otvaranju pregovora s Crnom Gorom, koji su započeli u lipnju 2012. godine. Riječ je o uvođenju primarnog značaja vladavine prava kroz poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava (reforma pravosuđa, borba protiv korupcije i ljudska i manjinska prava) i poglavlje 24. Pravda, sloboda i sigurnost, koja se prva otvaraju i posljednja zatvaraju tokom pregovaračkog procesa (Emmert i Petrović, 2014; Miščević, 2016). Nakon otvaranja pristupnih pregovora s Crnom Gorom, pregovori između EU-a i Srbije započeli su u siječnju 2014. godine.

Prije otvaranja pregovora u ovim područjima, Unija zahtijeva usvajanje akcijskih planova o potpunom usklađivanju nacionalnih struktura s pravnom stečevinom, s jasnim vremenskim okvirima i rokovima, tijelima odgovornima za provedbu, pouzdanom procjenom troškova i financijskih izvora za pokrivanje troškova te mjerljiv rezultat. Očekuje se da akcijski planovi budu precizni i ostvarivi, pri čemu Europska komisija prati napredak uz pomoć tzv. privremenih mjerila (engl. *interim benchmarks*) i, gdje je potrebno, ažuriranih mjerila koja mogu zahtijevati nove i izmijenjene akcijske planove (Kmezić i Bieber, 2020). Razlog za navedeno leži u važnosti ovih područja za funkcioniranje EU, isti razlog koji je prethodno hrvatske pristupne pregovore učinio najsloženijim upravo u navedenim poglavljima (Emmert i Petrović, 2014). Miščević ključni značaj poglavlja 23. i 24. u okviru pregovaračkog procesa povezuje i s uvođenjem tzv. klauzule o neravnoteži (engl. *imbalance clause*), sukladno kojoj zastoj u

provedbi obaveza iz navedenih poglavlja pokreće mehanizam zaustavljanja pristupnih pregovora u cjelini. Autorica dodaje kako je ovakvim procesom pregovora otvoren dodatni prostor za snažniju ulogu država članica EU jer one odlučuju o ocjenjivanju ispunjenosti mjerila, a koja ujedno postaju i mnogobrojnija (Miščević, 2016: 139).

Jedan od bitnih dokumenata koje je Komisija usvojila tijekom Junckerova mandata bila je komunikacija „Vjerodostojna perspektiva proširenja i pojačana suradnja EU-a sa zapadnim Balkanom“ iz 2018. godine, kojom je EK dodatno ojačala načelo uvjetovanosti i stavila veći naglasak na vladavinu prava, reformu javne uprave i gospodarsko upravljanje (Europska komisija, 2018a). Također, Instrument pretpristupne pomoći (IPA III) u okviru Višegodišnjeg financijskog okvira 2021. – 2027. godine snažno je povezan s načelom uvjetovanosti, stavljajući temeljne zahtjeve za pristupanje na prvo mjesto, pa tako Uredba o uspostavi IPA III predviđa mogućnost suspenzije financiranja sredstvima Unije u slučaju da korisnik narušava demokraciju, ljudska prava ili vladavinu prava (Europski parlament i Vijeće, 2021).

Važno je istaknuti kako su stručnjaci koji analiziraju regiju zapadnoga Balkana u tom razdoblju identificirali niz trendova, poput erozije demokracije, vladavine prava i slobode medija, slabog gospodarskog učinka, brzog jačanja nacionalizma te jačanja utjecaja vanjskih aktera u regiji, koji svi zahtijevaju prioritetni angažman (Lilyanova, 2018). Nadalje, u tom periodu američka nevladina organizacija Freedom House u svom izvješću „Zemlje u tranziciji“ za 2020. godinu po prvi puta nakon 2003. godine Srbiju i Crnu Goru ne svrstava među demokratske države već ih smješta među „vlade u tranziciji ili hibridne režime“, navodeći kako je jedno od njihovih glavnih obilježja kombiniranje formalnog opredjeljenja za demokraciju i europske integracije s neformalnim autoritarnim praksama (Freedom House, 2020).

2.1.3. Reforma metodologije proširenja i pristupnih pregovora

Novom metodologijom pristupnog procesa slijedom Komunikacije EK iz veljače 2020. godine, koju su države članice podržale u ožujku 2020. godine, fokus na temeljnim pitanjima postaje još snažniji, a dodatno je ojačana reverzibilnost procesa tj. mogućnost sankcioniranja svakog ozbiljnog zaostajanja u provedbi reformi, Također, novom metodologijom predložena je podjela 35 poglavlja pravne stečevine u 6 tematskih skupina tj. klastera: 1) temeljna pitanja; 2) Unutarnje tržište; 3) Konkurentnost i uključiv rast; 4) Zeleni program i održiva povezivost; 5) Resursi, poljoprivreda i kohezija te 6) Vanjski odnosi (Europska komisija, 2020a).

Kad je riječ o državama zapadnog Balkana, Europsko vijeće je na sastanku u lipnju 2022. godine izrazilo „potpunu i nedvosmislenu“ predanost perspektivi članstva regije i pozvalo na ubrzanje procesa pristupanja. Europsko vijeće pozvalo je Komisiju, visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku i Vijeće EU-a da na temelju revidirane metodologije dodatno unaprijede postupnu integraciju između Europske unije i ove regije već tijekom samog procesa proširenja, i to „na reverzibilan način koji se temelji na zaslugama“ (Europsko vijeće, 2020: 5). Europsko vijeće je u tom kontekstu podsjetilo na važnost reformi, posebno u području vladavine prava, a prije svega onih koje se odnose na neovisnost i funkcioniranje pravosuđa te borbu protiv korupcije (Europsko vijeće, 2022).

Tablica- skupine pregovaračkih poglavlja (Europska komisija, 2020a)[2]

1. Temeljna pitanja	23. – Pravosuđe i temeljna prava 24. – Pravda, sloboda i sigurnost Gospodarski kriteriji Rad demokratskih institucija Reforma javne uprave 5. – Javna nabava 18. – Statistika 32. – Financijska kontrola
2. Unutarnje tržište	1. – Slobodno kretanje robe 2. – Sloboda kretanja radnika 3. – Sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga 4. – Slobodno kretanje kapitala 6. – Pravo trgovačkih društava 7. – Pravo intelektualnog vlasništva 8. – Politika tržišnog natjecanja 9. – Financijske usluge 28. – Zaštita potrošača i zdravlja
3. Konkurentnost i uključiv rast	10. – Informacijsko društvo i mediji 16. – Oporezivanje 17. – Ekonomska i monetarna politika 19. – Socijalna politika i zapošljavanje 20. – Poduzetništvo i industrijska politika 25. – Znanost i istraživanje 26. – Obrazovanje i kultura 29. – Carinska unija
4. Zeleni program i održiva povezivost	14. – Prometna politika 15. – Energija 21. – Transeuropske mreže 27. – Okoliš i klimatske promjene
5. Resursi, poljoprivreda i kohezija	11. – Poljoprivreda i ruralni razvoj 12. – Sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika 13. – Ribarstvo 22. – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata 33. – Financijske i proračunske odredbe
6. Vanjski odnosi	30. – Vanjski odnosi 31. – Vanjska, sigurnosna i obrambena politika

Vijeće EU-a je u svibnju 2021. godine postiglo dogovor o primjeni revidirane metodologije proširenja na pregovore o pristupanju s Crnom Gorom i Srbijom nakon što su se obje države

[2] Europska komisija (2020a). Unapređenje pristupnog procesa – Vjerodostojna perspektiva EU-a za zapadni Balkan. COM(2020) 57 final, od 5. veljače 2020.

kandidatkinje suglasile da prihvaćaju novu metodologiju. Ovo poboljšanje procesa pristupanja Crne Gore i Srbije usmjereno je na sljedeće elemente: a) veću usredotočenost na temeljne reforme - vladavinu prava, temeljna prava, funkcioniranje demokratskih institucija i reformu javne uprave, kao i na gospodarske kriterije, tijekom cijelog procesa pristupanja; b) snažnije političko usmjeravanje - redovitim međuvladinim konferencijama na ministarskoj razini, zajedno s vijećima za stabilizaciju i pridruživanje, želi se ojačati dijalog s državama kandidatkinjama i pomoći u usmjeravanju napora za provedbu ključnih reformi; c) povećanu dinamičnost - grupiranje pregovaračkih poglavlja u skupine (tzv. klastere) trebalo bi pomoći državama kandidatkinjama da ubrzaju i fokusiraju svoje reformske napore te d) unapređenje predvidljivosti procesa na temelju objektivnih kriterija te strogog pozitivnog i negativnog uvjetovanja (Vijeće EU, 2021).[3]

U skladu s revidiranom metodologijom pregovora predviđeno je sljedeće: a) daljnja poglavlja neće biti zatvorena prije nego što budu ispunjena privremena mjerila za poglavlja 23. i 24.; b) nakon što budu ispunjena privremena mjerila za poglavlja 23. i 24. i utvrđena mjerila za zatvaranje, bit će potrebno ažurirati akcijske planove za vladavinu prava. Konkretna ključna pitanja utvrđena u vezi s funkcioniranjem demokratskih institucija i reformom javne uprave postupno će biti uključena u akcijske planove za vladavinu prava; c) poglavlja koja se bave vladavinom prava, tj. poglavlja 23. i 24. trebaju biti posljednja zatvorena; d) na međuvladinim konferencijama naglasak će biti na svim relevantnim aspektima skupine poglavlja o temeljnim pitanjima kako bi se osigurala politička pozornost i vidljivost u pogledu ključnih reformi, bilo da je riječ o vladavini prava, reformi javne uprave, funkcioniranju demokratskih institucija ili gospodarskim kriterijima, kao i poglavljima 5. (Javna nabava), 18. (Statistika) i 32. (Financijska kontrola); e) u relevantnim poglavljima velik će naglasak biti na borbi protiv korupcije te će se na taj način obuhvatiti rad u tom području. Pojedino poglavlje neće biti privremeno zatvoreno prije nego što se počnu provoditi dostatne antikorupcijske politike iz tog konkretnog poglavlja; te f) ako se tijekom pregovora pojave problemi, razmotrit će se uvođenje korektivnih mjera, također u skladu s načelom reverzibilnosti procesa predviđenog u okviru poboljšane metodologije (Stanicek, 2023). Vrijedi istaknuti kako će se revidirana metodologija u potpunosti primjenjivati na kandidate nakon 2020. godine kada počnu pregovarati o članstvu.

[3] Vijeće EU-a (2021). Proširenje: na Crnu Goru i Srbiju primjenjivat će se nova metodologija proširenja. Priopćenje za javnost, 11. svibnja 2021. https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2021/05/11/enlargement-new-enlargement-methodology-will-be-applied-to-montenegro-and-serbia/ Pristupljeno 8.8.2024.

Za Crnu Goru i Srbiju, koje su već otvorile većinu poglavlja pravne stečevine, dogovoreno je korištenje svojevrsnog "mješovitog" modela, s naglaskom na "postupno približavanje" politikama EU-a i povećanim financijskim sredstvima. [4]

2.1.4. Istočna Europa na putu prema članstvu i dinamiziranje politike proširenja

Ukrajina, Moldova i Gruzija, tri države obuhvaćene Europskom politikom susjedstva, potaknute geopolitičkom situacijom uzrokovanom agresijom Rusije na Ukrajinu, podnijele su 28. veljače odnosno 3. ožujka 2022. godine zahtjev za članstvo u EU-u. Nakon predanih odgovora na Upitnik, Europska komisija objavila je 17. lipnja 2022. mišljenje o ovim zahtjevima. Mišljenja Komisije se temelje na ocjeni u pogledu: a) političkih kriterija; b) gospodarskih kriterija i c) sposobnosti zemalja da preuzmu obveze koje proizlaze iz članstva u EU-u (pravna stečevina EU-a). U mišljenjima se uzima u obzir i zalaganje Ukrajine, Moldove i Gruzije u provedbi obveza u okviru njihovih Sporazuma o pridruživanju s EU, uključujući detaljna i sveobuhvatna područja slobodne trgovine (DCFTA), a koje obuhvaćaju važne dijelove pravne stečevine EU-a (Europska komisija, 2022a). Sporazum o pridruživanju jest glavni instrument produbljivanja političkih, ekonomskih i sigurnosnih odnosa između triju država te EU-a i njenih država članica, te ujedno i glavni okvir za provedbu reformi u ključnim područjima kao što su: vladavina prava, konsolidacija demokracije, pristup unutarnjem tržištu EU-a, jačanje sigurnosti i otpornosti, puna implementacija pomoći EU-a, a u svrhu približavanju *acquis*-u EU-a. Europsko vijeće je 23. lipnja 2022. godine dodijelilo Ukrajini i Moldovi status država kandidata te je pozvalo Europsku komisiju da u okviru svojeg redovnog Paketa proširenja izvijesti Vijeće o ispunjavanju uvjeta tj. preporuka navedenih u mišljenju Komisije, dok će „Vijeće EU odlučiti o daljnjim koracima nakon što se u potpunosti ispune svi uvjeti“ (Europsko vijeće, 2022: 4).

Bitno je istaknuti kako se uvjeti tj. preporuke EK navedeni u mišljenjima odnose na politički temeljne aspekte pristupnog procesa, sa zajedničkim naglaskom za sve tri države na vladavinu prava, borbu protiv korupcije i deoligarhizaciju. Prema mišljenju Komisije, Ukrajini je postavljeno sedam uvjeta kako bi formalno započela pregovore o pristupanju. Također, EV je

[4] Džankić, J. (2023). *The ‘New’ Enlargement Methodology: Opportunities and Challenges.* ReSPA Blogs. < https://www.respaweb.eu/0/blogs/3/the-new-enlargement-methodology-opportunities-and-challenges> Pristupljeno 8.2.2024.

istaknulo spremnost dodijeliti Gruziji status države kandidatkinje nakon što se uvaže prioriteti navedeni u mišljenju Komisije o zahtjevu za članstvo (Europsko vijeće, 2022).

Europsko vijeće je u svojim lipanjskim zaključcima izrazilo „svoju potpunu i nedvosmislenu predanost perspektivi članstva zapadnog Balkana u EU“ i pozvalo na ubrzanje procesa pristupanja (Europsko vijeće, 2022: 3). Također, EV je pozvalo „EK, visokog predstavnika i Vijeće da na temelju revidirane metodologije dodatno unaprijede postupnu integraciju između Europske unije i regije već tijekom samog procesa proširenja, i to na reverzibilan način koji se temelji na zaslugama“, te također podsjetilo „na važnost reformi, posebno u području vladavine prava, a prije svega onih koje se odnose na neovisnost i funkcioniranje pravosuđa te borbu protiv korupcije“ (Europsko vijeće, 2022: 4).

EU je u srpnju 2022. godine otvorila pristupne pregovore s Albanijom i Sjevernom Makedonijom, Bosni i Hercegovini dodijeljen je status države kandidata za članstvo u prosincu 2022. godine, dok je Kosovo također u prosincu 2022. godine podnijelo zahtjev za članstvo u EU-u. Nakon odluke Vijeća EU-a u ožujku 2023. godine i potvrde u Europskom parlamentu u travnju 2023. godine, donesena je odluka o ukidanju kratkoročnih viza za građane Kosova, najkasnije od siječnja 2024. godine.

Europska komisija je u veljači 2023. godine objavila analitički izvještaj o usklađenosti Ukrajine, Moldove i Gruzije s pravnom stečevinom EU-a, temeljem odgovora na Upitnik prema pregovaračkim poglavljima, kao i relevantnih informacija dobijenih u dijalozima u okviru Sporazuma o pridruživanju. Zaključcima Europskog vijeća od 23. ožujka 2023. godine pozdravljeni su predanost i napori Ukrajine u pogledu reformi te je naglašena važnost njenog procesa pristupanja EU-u (Europsko vijeće, 2023a: 3). Komisija je o napretku triju zemalja usmeno izvijestila na sastanku neformalnog Vijeća za opće poslove 22. lipnja 2023. godine, a u tom je trenutku, prema ocjeni EK, Ukrajina u potpunosti usvojila dvije od ukupno sedam preporuka iz Mišljenja EK o zahtjevu za članstvo.[5] Europska komisija je 8. studenog 2023. godine objavila Paket proširenja, gdje je za Ukrajinu i Moldovu, u svjetlu postignutih rezultata i reformskih napora dviju zemalja u ispunjavanju uvjeta iz mišljenja EK iz lipnja 2022. godine, preporučila otvaranje pristupnih pregovora. Komisija je u izvješću identificirala i mjere u

[5] Varhely, O. (2023). *Press remarks by Neighbourhood and Enlargement Commissioner Olivér Várhelyi, following the informal General Affairs Council*, 22. lipnja 2023. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_3460> Pristupljeno 26.2.2024.

područjima u kojima je potreban daljnji rad, nakon čijeg ispunjavanja će EK Vijeću preporučiti usvajanje pregovaračkog okvira. Kad je riječ o Gruziji, EK je preporučila dodjelu statusa države kandidata, uz razumijevanje da će zemlja poduzeti niz koraka, dok će otvaranje pristupnih pregovora biti preporučeno kada zemlja postigne nužnu razinu usklađenosti s kriterijima za članstvo. Kad je riječ o Bosni i Hercegovini, ocijenjeno je kako zemlja mora uložiti dodatne napore u ispunjavanje ključnih prioriteta iz Mišljenja Komisije i koraka iz preporuke Komisije za dodjelu statusa kandidata (Europska komisija, 2023a).

Na sastanku Europskog vijeća 14. i 15. prosinca 2023. godine donesena je odluka o otvaranju pristupnih pregovora s Ukrajinom i Moldovom te je pozvano Vijeće EU da donese pregovaračke okvire nakon što se poduzmu relevantni koraci utvrđeni u izvješću EK od 8. studenoga 2023. godine. Također, Gruziji je dodijeljen status zemlje kandidatkinje, pod uvjetom da poduzme korake utvrđene u preporuci Komisije od 8. studenoga 2023. godine (Europsko vijeće, 2023b). Europsko vijeće najavilo je da će otvoriti pregovore o pristupanju s Bosnom i Hercegovinom nakon što se postigne potreban stupanj usklađenosti s kriterijima za članstvo, te je pozvalo EK da najkasnije u ožujku 2024. godine izvijesti Vijeće o ostvarenom napretku kako bi moglo donijeti odluku. Kad je riječ o Sjevernoj Makedoniji, čelnici su izrazili spremnost dovršiti fazu otvaranja pregovora o pristupanju čim zemlja ispuni obvezu dovršetka ustavnih promjena slijedom zaključaka Vijeća EU-a iz srpnja 2022. godine. Čelnici EU-a ponovno su potvrdili svoju „potpunu i nedvosmislenu predanost perspektivi članstva zapadnog Balkana u EU-u“ i pozvali na ubrzanje procesa pristupanja. Europsko vijeće navelo je kako je i dalje predano ostvarivanju napretka u postupnoj integraciji između Unije i regije tijekom samog procesa proširenja na reverzibilan način i na temelju zasluga (Europsko vijeće, 2023b: 6).

U kontekstu proširenja EU-a, Europsko vijeće se u svojim prosinačkim zaključcima (Europsko vijeće, 2023b) osvrnulo i na pitanje reforme Unije, istaknuvši kako države koje žele postati članice i sama Europska unija trebaju usporedno raditi na tome da za to proširenje budu spremne. S tim ciljem su šefovi država i vlada istaknuli da „…države koje žele postati članice moraju pojačati svoje napore u pogledu reformi, posebno u području vladavine prava…“, dok „…Unija istodobno mora obaviti potrebne interne pripremne radove i provesti potrebne reforme…“ kako bi se adresirala ključna pitanja povezana s prioritetima, politikama i dugoročnom sposobnošću djelovanja (Europsko vijeće, 2023b: 4). Europsko vijeće je, u tom

smislu, najavilo razmatranje unutarnjih reformi s ciljem da do ljeta 2024. godine usvoji zaključke o planu budućeg rada.

Europska komisija je u ožujku 2024. godine predložila otvaranje pregovora o pristupanju EU-u s Bosnom i Hercegovinom, a prenijela je kako je dovršila i prijedloge nacrta pregovaračkih okvira s Ukrajinom i Moldovom.[6] Vijeće EU-a je 21. lipnja 2024. godine usvojilo pregovaračke okvire s Ukrajinom i Moldovom[7], a prve međuvladine konferencije održane se za 25. lipnja 2024. godine u Luksemburgu, čime su i formalno otvoreno pregovori s ove dvije zemlje. [8]

Poseban slučaj po svojoj kompleksnosti za politiku proširenja EU-a predstavlja Turska. Turska je podnijela zahtjev za članstvo u EU-u 1987. godine, a zemljom kandidatkinjom proglašena je 1999. godine. Pristupne pregovore s EU-om je otvorila u listopadu 2005. godine. Osam je pregovaračkih poglavlja trenutno blokirano, a nijedno poglavlje neće biti privremeno zatvoreno sve dok Turska ne bude primijenila „Dodatni protokol uz Sporazum o pridruživanju iz Ankare" na Cipar. Pojedine države članice EU-a suprotstavile su se otvaranju ostalih poglavlja, pa trenutni broj otvorenih poglavlja iznosi 16 od ukupno 35, od kojih je samo jedno privremeno zatvoreno. Međutim, u svjetlu drastičnog pogoršanja vladavine prava u Turskoj, posebno nakon pokušaja vojnog udara u srpnju 2016. godine, pristupni proces Turske trenutačno je *de facto* zaustavljen (De Munter, 2023).

Invazija Rusije na Ukrajinu jest dala novi poticaj politici proširenja EU-a, ali nije uklonila prepreke u pristupnom procesu, koje su uglavnom ostale iste one koje su bile prisutne i prije veljače 2022. godine. EU je počela razumijevati proširenje kao proces širenja na strateški važne regije, međutim pojedini autori ukazuju kako geopolitički zahtjevi za ubrzanim pristupanjem nagrizaju postojeću doktrinu proširenja, prema kojoj ne smije biti kompromisa oko kopenhaških kriterija za članstvo u EU, a niti prečaca na putu do pristupanja (Lippert, 2024). Autorica upozorava kako bi pitanja pristupanja Uniji mogla uskoro ući u opasne vode ratne diplomacije kad je u pitanju trajna sigurnost poslijeratne Ukrajine te kako Europska komisija,

[6] Europska komisija (2024). Commission proposes to open EU accession negotiations with Bosnia and Herzegovina and updates on progress made by Ukraine and Moldova. Priopćenje za javnost, 12. ožujka 2024. < https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1423> Pristupljeno 13.3.2024.

[7] Vijeće EU (2024). Economic and Financial Affairs Council – main results. 21. lipnja 2024. < https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/ecofin/2024/06/21/> Pristupljeno 22.6.2024.

[8] Vijeće EU (2024). EU opens accession negotiations with Ukraine. Priopćenje za javnost, 25. lipnja 2024.< https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2024/06/25/eu-opens-accession-negotiations-with-ukraine/> Pristupljeno 25.6. 2024.

u pokušaju da prevlada dilemu između geopolitike i politike integracije, trenutno razvija ideje o načinima postupnog integriranja novih članica. Iako su Ukrajina i Moldova iznimnom brzinom dobile status kandidata i odluku o otvaranja pregovora, što je čin koji u normalnim okolnostima ne bi bio moguć bez agresije Rusije na Ukrajinu, malo je vjerojatno da će njihov proces pristupanja Uniji biti brz. Postavljene kriterije bilo bi zahtjevno ispuniti bilo kojoj državi kandidatkinji, a kamoli onoj koja, poput Ukrajine, ima aktivni ratni sukob na svom teritoriju. Međutim, ovaj potez, koji predstavlja i značajnu gestu potpore i solidarnosti, ipak je stvorio novi zamah i za potrebne reforme Unije te ponovno pokrenuo raspravu o ulozi EU-a kao geopolitičkog aktera (Bourguignon i dr., 2020). U prva četiri mjeseca ruskog rata protiv Ukrajine, val solidarnosti građana EU-a i ukupnog javnog mnijenja pomogao je konsolidirati ovaj politički odgovor EU-a. No, iako se ističe geopolitičko-sigurnosna pozadina odluke o dodjeli statusa kandidata, vrijedi istaknuti kako se u slučaju Ukrajine vrlo često nepravedno zanemaruje njen vrlo solidan uspjeh u provedbi reformi u okviru Sporazuma o području produbljene i sveobuhvatne slobodne trgovine (Meister i dr., 2023). U ovom kontekstu vrijedi dodati kako se unatoč novom zamahu, ipak čini kako je europsko javno mnijenje podijeljeno kad je riječ o nastavku politike proširenja EU-a. Istraživanje instituta Europsko vijeće za vanjske odnose (ECFR), provedeno u šest država članica EU-a, ukazuje na nedostatak potpore jasne većine među Europljanima za pristupanje EU-u bilo koje zemlje obuhvaćene politikom proširenja (ECFR, 2023). [9]

Europska unija je u svojoj povijesti doživjela sedam proširenja, a krugovi proširenja su bili različitog opsega, od velikog proširenja 2004. godine do pojedinačnog pristupanja Grčke 1981. godine ili Hrvatske 2013. godine, te je moguće ustvrditi kako je proširenje svojstveno dinamici europske integracije od njenog početka. Od 1990-ih godina politika proširenja se tako razvila u jednu od najvažnijih politika Unije, te se pokazala kao pokretač promjena u njenoj institucionalnoj arhitekturi, pri čemu je proširenje bilo uobičajeno praćeno produbljenjem integracije (Kelemen i dr., 2014). Njemački politolozi Schimmelfennig i Sedelmeier definiraju proširenje neke (regionalne) organizacije kao „proces postupne i formalne horizontalne institucionalizacije“ pri čemu institucionalizacija predstavlja „proces kojim djelovanja i

[9] European Council on Foreign Relations (2023). New poll: Europeans open to Ukraine joining the EU despite security risks, but cool on further enlargement of the bloc ahead of crucial European Council summit. *European Council on Foreign Relations*. < https://ecfr.eu/publication/europeans-open-to-ukraine-joining-the-eu-despite-security-risks/> Pristupljeno 26.2.2024.

interakcije društvenih aktera postaju normativno oblikovani“ (Schimmelfennig i Sedelmeier, 2002: 503).

U tom smislu, razlika između „horizontalne“ i „vertikalne“ institucionalizacije odgovara uobičajenoj upotrebi "proširenja" i "produbljivanja" (Schimmelfennig i Sedelmeier, 2002: 503). Nastavno na navedeno, Schimmelfennig je kasnije definirao proširenje kao horizontalnu integraciju, tj. “postupni proces teritorijalnog proširenja EU-a i njezinih integriranih političkih režima” (Schimmelfennig 2014: 15). Navedeni autori razlikuje četiri glavne dimenzije ili aspekta proširenja: 1) politika proširenja država kandidatkinja; 2) politika proširenja država članica i 3) politika proširenja EU-a – koja se dijeli na a) makro-dimenziju i b) dimenziju javnih politika te 4) utjecaj proširenja, tj. učinci formalnih činova horizontalne institucionalizacije (Schimmelfennig i Sedelmeier, 2005: 7).

2.1.5. Zamor proširenjem i učinci unutarnjih i vanjskih kriza

Pitanje „zamora od proširenja“ EU-a te političko suprotstavljanje proširenju bili su prisutni od samog početka EU-a i prvog kruga proširenja, gdje je moguće izdvojiti veto Francuske na pristupanje UK-a kao i kasnije problematiziranje apsorpcijske sposobnosti EU-a da primi istočnoeuropske zemlje u članstvo, a ove teme i danas dominiraju raspravom o proširenju Unije. Nakon istočnog „velikog praska“, politika proširenja EU-a ušla je u fazu većeg zamora i niza kriza (npr. neuspjeli Ustavni ugovor, izlazak Ujedinjenog Kraljevstva iz EU-a, kriza europodručja i izbjeglička kriza, pandemija COVID-19), što je usporilo proces i uvelike dovelo u pitanje sposobnost EU-a za daljnje širenje (Sekulić, 2020). Imajući u vidu uspjeh proširenja EU-a 2004. i 2007. godine na zemlje srednje i istočne Europe i Baltika, pristupanje EU-u je postalo potvrda uspješno provedene demokratske tranzicije i sveobuhvatne reforme društva i gospodarstva ovih zemalja. Slično je očekivanje postojalo i za države zapadnobalkanskog susjedstva EU-a za koje je, unatoč zahtjevne perspektive članstva u EU-u, postojala nada da će „mrkva“ perspektive članstva u Uniji dovesti do njihove uspješne demokratske tranzicije i provedbe traženih reformi. Međutim, reformski napredak na zapadnom Balkanu je spor, a izgledi za pristupanje država zapadnog Balkana i dalje su vrlo neizvjesni.

Pojedini autori ističu kako proces i odluke o proširenju EU-a imaju dva paralelna aspekta: tehnikalizaciju i politizaciju. Kad je riječ o tehnikalizaciji, ističe se iznimna brojnost administrativno-tehnički aspekata detaljne procjene sposobnosti kandidata da ispune kriterije

za članstvo od strane Europske komisije, dok se u kontekstu politizacije ukazuje na postojanje političkih odluka država članica u Europskom vijeću u skladu s njihovim preferencijama i nacionalnim interesima (Jano, 2022). Nadalje, uloga institucija EU-a, osobito Komisije, u odnosu na države članice znatno je porasla od prvog proširenja, u kojem su tada veću ulogu igrale države članice. Međutim, države članice ipak su uspjele uspostaviti svoju kontrolu i na neki način prilagoditi proces pristupanja svojim interesima, time ukazujući na "puzajuću (re)nacionalizaciju" politike proširenja EU (Hillion, 2010). Ovaj je fenomen moguće prepoznati u slovenskoj blokadi pristupnih pregovora Hrvatske, kao i blokadi pregovaračkog procesa Sjeverne Makedonije od strane Grčke te Bugarske.

Politizacija pitanja proširenja Unije neprestano se mijenja tijekom vremena i među akterima, čineći zemlje zapadnog Balkana izloženijima bilateralnim sporovima ili političkim prioritetima pojedinih država članica EU-a, a što negativno utječe ili u pojedinim slučajevima i paralizira proces proširenja EU. Kmezić i Bieber ističu kako su primjeri Sjeverne Makedonije i Albanije, početak čijih pristupnih pregovora je Europsko vijeće odbilo unatoč pozitivnom stajalištu Europske komisije, posljedica su blokade od strane Francuske, a uz potporu Nizozemske i Danske. Autori ocjenjuju kako francuska blokada svjedoči o dominantnoj ulozi država članica u procesu proširenja, ali i pokazuje kako jedna država članica EU-a može naštetiti vjerodostojnosti Unije na zapadnom Balkanu (Kmezić i Bieber, 2020). U ovom je kontekstu važno napomenuti da je unutar institucija EU-a kao i među *think tank*-ovima u tijeku rasprava o potrebi reforme postojeće metodologije proširenja, za što postoje različite ideje u optjecaju.[10] [11] Postojeći sustav podvrgavanja otvaranja i zatvaranja svih 35 poglavlja jednoglasnom dogovoru svih država članica kritiziran je zbog postojanja prostora za zloupotrebu mogućnosti veta od strane pojedinih država, pa se kao potencijalan prijedlog reforme razmatraju i modaliteti

[10] Herzenhorn, D. (2022). Commission president calls to end unanimity in EU foreign policy decisions.", Politico EU, 20. lipnja 2022.<https://www.politico.eu/article/commission-president-ursula-von-der-leyen-end-unanimity-eu-foreign-policy/> Pristupljeno 24.3.2023.

[11] Emerson, M. and S. Blockmans (2022). Next steps for EU Enlargement – Forwards or backwards?', CEPS, 23. studenoga 2022.<next-steps-for-eu-enlargement-forwards-or-backwards.pdf (ui.se)> Pristupljeno 24.3.2023.

uvođenja glasanja kvalificiranom većinom prilikom bitnih odluka, kao što je npr. odluka o otvaranju te zatvaranju pojedinih klastera i pregovaračkih poglavlja. [12] [13]

Dosadašnja proširenja EU-a prihvatila su politiku „stabilnost kroz demokraciju“ (Rupnik, 2003), prikazujući EU kao normativnu i meku silu u kojoj je pristupanje novih članica, posebno iz jugoistočne i istočne Europe, postalo sinonim za uspješnu demokratsku tranziciju. I u slučaju zapadnog Balkana pojavila se napetost između stabilnosti i demokracije, pri čemu je pitanje stabilnosti dobilo na većoj težini u odnosu na problem demokratskog nazadovanja država kandidata i potencijalnih kandidata, zbog postojanja neposredne prijetnje regionalne nestabilnosti, u uvjetima mješavine unutarnjih i vanjskih čimbenika poput međuetničkih napetosti, pitanja državnosti, migracija i sve većeg utjecaja Rusije i Kine (Smith i dr., 2021; 180).

Pojedini autori smatraju (Richter i Wunsch, 2020) kako politika uvjetovanosti EU-a nije potaknula pozitivne demokratske procese na zapadnom Balkanu već da je, naprotiv, rezultirala potkopavanjem demokratizacije u regiji, a što je vidljivo u jačanju neformalnih klijentelističkih mreža, davanju legitimiteta korumpiranim vladama i elitama, te slabljenju političkog natjecanja i unutarnje odgovornosti. U svom godišnjem izvješću o Sjevernoj Makedoniji za 2016. godinu Europska komisija prvi je put upotrijebila kvalifikaciju o postojanju „zarobljavanja države“ koje utječe „..na funkcioniranje demokratskih institucija i ključnih područja društva“ (Europska komisija, 2016a: 4). Europska komisija je 2018. godine još jasnije i snažnije artikulirala kako su u zemljama zapadnog Balkana vidljivi „jasni elementi zarobljavanja države, uključujući povezanost s organiziranim kriminalom i korupcijom na svim razinama vlasti i uprave“ te snažna isprepletenost javnih i privatnih interesa (Europska komisija, 2018a: 4). Različite autorice pojašnjavaju ovaj fenomen ističući kako privatni interesi zarobljavaju državu čineći vladu nesposobnom za reforme i provedbu potrebnih demokratizacijskih promjena, gdje je zapadni Balkan područje u kojem su neformalne mreže pronašle mnoštvo prilika za razvoj

[12] Mintel, J. i von Ondarza, N. (2022). More EU Decisions by Qualified Majority Voting – but How? SWP, 19. listopada 2022. <https://www.swp-berlin.org/en/publication/more-eu-decisions-by-qualified-majority-voting-but-how>, Pristupljeno 24.3.2023.

[13] Dimitrov, N i dr. (2022). What is to be done? The war, the Western Balkans and the EU. Institute for Human Sciences Vienna. 2022.<https://europesfutures.eu/static/uploads/what-is-to-be-done.pdf> Pristupljeno 24.3.2023.

nezakonitih aktivnosti, zbog intenzivnog tranzicijskog procesa povezanog s poslijeratnom izgradnjom države (Elbasani i Šabić, 2018; Vachudova, 2019; Richter i Wunsch, 2020).

Bieber naglašava kako je opisana dinamika dovela i do pojave tzv. stabilokracije u regiji zapadnog Balkana, fenomena koji predstavlja korak natrag u odnosu na raniju viziju proširenja EU-a, a koja je davala primat ostvarenju načela liberalne demokracije nad geopolitičkim interesima (Bieber, 2018a: 179). Pod pojmom stabilokracija podrazumijeva se slaba demokracija s autokratski nastrojenim političkim liderima, koji zloupotrebljavaju medije te uživaju vanjski legitimitet, tvrdeći da osiguravaju prozapadnu stabilnost u regiji zapadnog Balkana (Kmezić i Bieber, 2017; Kmezić, 2020). Pritom je bitno naglasiti kako se EU i autoritarni režimi zapadnog Balkana nalaze u odnosu međuovisnosti koji se održava na postojanju zajedničkih interesa, a posljedično ugrožava provedbu bilo kakvih značajnijih demokratskih reformi (Pavlović, 2017). Uz navedeno, Bieber ističe kako su ove poluautoritarne stabilokracije spremne uzrokovati ali i upravljati odnosima nestabilnosti, bilo prema susjednim zemljama, prema oporbi ili manjinama, a sve s ciljem osiguravanja kontinuiteta svoje vlasti. One stoga stvaraju uvjete nestabilnosti kako bi njihovim rješavanjem opravdale potrebu svog postojanja, te kako bi dobile potporu vanjskih čimbenika, u ovom slučaju EU-a, pri čemu provedba traženih reformi ostaje u drugom planu (Bieber, 2018a: 179-180). U svojoj biti, radi se o razmjeni stabilnosti za popustljivost u pitanjima demokracije i vladavine prava, a autori upozoravaju kako je EU s vremenom postala zadovoljna podržavanjem autokratski nastrojenih lidera koji jamče stabilnost regije.

Jović (Jović, 2018: 383) smatra kako je sama EU pridonijela jačanju autoritarne dinamike u zemljama kandidatkinjama zbog sve strožih i zahtjevnijih reformskih kriterija čije ispunjavanje je sve udaljenije od realnih kapaciteta ovih zemalja. Autor pojašnjava kako navedeni proces, u uvjetima rastuće frustracije domaće javnosti zbog dugotrajnosti pristupnog procesa, ide na ruku upravo onim liderima u državama kandidatima „…koji počinju tvrditi da moraju ostati na vlasti sve dok zemlja ne uđe u EU.“ S druge strane, EU ignorira suspendiranje opozicije, kao i „obnovu autoritarnosti u njihovim zemljama sve dok one ostaju na »europskom putu.“ (Jović, 2018: 383).

Na tom tragu Zweers i dr. (Zweers i dr. 2022) identificiraju nedostatke u strategijama, politikama EU-a i njihovoj provedbi za koje smatraju da pridonose stvaranju stabilokracije: a) pretjerano tehnički pristup EU-a proširenju ne uspijeva potaknuti duboku političku i društvenu

transformaciju; b) nedostatak jasnoće u definiranju vladavine prava sprječava primjereno prenošenje vrijednosti EU-a; c) neadekvatno izvještavanje o napretku reformi razvodnjava stvarnu političku stvarnost na zapadnom Balkanu; d) EU često ne uspijeva verbalno ili djelovanjem adresirati zastoj ili protureakciju, umjesto toga implicitno nudeći prešutnu podršku autokratskim tendencijama; e) EU se redovito pokazuje nesposobnom nagraditi napredak jer nije u stanju pronaći zajedničko razumijevanje među državama članicama, čime šteti svojoj vjerodostojnosti; f) pristup koji je pretjerano orijentiran na vođu jača i legitimizira položaj političkih elita zapadnog Balkana koje koriste javnu potporu EU-a kako bi ojačale svoj utjecaj na društvo; g) stranački politički odnosi između političkih obitelji u EU-u i njihovih kolega iz regije dovode do neopravdane podrške strankama iz država zapadnog Balkana čak i kada pokazuju nedemokratsko ponašanje; h) nedostatak privremenih rokova ostavlja EU u nemogućnosti pratiti napredak reformi i prozivati vlade u regiji odgovornima za neprovođenje potrebnih demokratskih reformi (Zweers i dr., 2022: 1).

Raspravama o perspektivi proširenja Unije u drugoj polovici 2000-ih godina dominirala je teza o „zamoru proširenjem“, kao i sumnja u integracijski kapacitet EU-a i mogućnost prihvaćanja novih članica. Brojni čimbenici koji utječu na sposobnost EU-a za daljnje širenje te na djelotvornost mehanizama europeizacije izvan same Unije često se analiziraju u kontekstu teorijskog pristupa internog i eksternog integracijskog kapaciteta (Schimmelfennig, 2014), koji obuhvaćaju niz aspekata koji se tiču spremnosti same EU i država članica za proširenje, ali i spremnosti država kandidatkinja, potencijalnih kandidatkinja te partnerskih, trećih država za pristup Uniji.

Konglomerat specifičnih ali međupovezanih kriza kojima je EU bila izložena u proteklom desetljeću (Offe, 2013; Falkner, 2016; Zeitlin, Nicoli i Laffan, 2019; Matthijs, 2020), poput ekonomske, dužničke i krize eura, izbjegličke krize, krize povezane s vladavinom prava u EU te jačanja populizma, nacionalizma i sve većih nesuglasica po pitanju same prirode europskog projekta (vidljivo npr. u pregovorima o Višegodišnjom financijskom okviru 2021 – 2027.) te kriza izazvana pandemijom bolesti Covid-19, čvrsto su temu proširenja EU-a smjestile u drugi plan. Pitanje fiskalne i ekonomske stabilnosti postalo je jedan od ključnih elemenata u raspravama o proširenju EU-a, pa primjerice Njemačka i Švedska, koje su ranije podržavale proširenje Unije, sada inzistiraju kako sve buduće države pristupnice moraju biti u stanju pružiti svoj ekonomski doprinos Uniji te da se mogu nositi s bilo kojom značajnijom krizom (Töglhofer i Adebahr, 2020). Ovaj niz kriza utjecao je i na jačanje svijesti o potrebi novog promišljanja

nedostataka i mogućnosti reforme institucionalne arhitekture i sustava upravljanja EU-om, a pojedine su države članice, predvođene Francuskom, tražile odgodu nastavka pristupanja Uniji dok daljnje unutarnje institucionalne refome ne poboljšaju funkcioniranje i otpornost EU-a na krize.

Zamjetna je stagnacija po pitanju usklađivanja u državama kandidatima sa zahtjevima vezanim uz proces pristupanja EU-u, kao i postupno nazadovanje u demokratizaciji zapadnog Balkana (Richter i Wunsch, 2020). Također, pojedini autori ukazuju na pojavu sve vidljivijeg obostranog „otpora proširenju“, pri čemu i EU i zemlje zapadnog Balkana postaju nesposobne učiniti promjene vezane uz pristupni proces (Economides, 2020). Economides u tom smislu pojašnjava kako se zamor od proširenja odnosi na sve slabiju apsorpcijsku sposobnost EU-a u pogledu upravljanja, dok se otpor proširenju odnosi na pitanja političkog i ekonomskog legitimiteta u EU-u (Economides, 2020). Ta pitanja legitimiteta očituju se se kroz procese fragmentacije i dezintegracije, o čemu svjedoče kriza eurozona, izbjeglička/migracijska kriza, kao i proces *Brexit*-a kao krajnji oblik dezintegracije. Drugi i jednako važan aspekt otpora proširenju nalazi se u samim budućim članicama EU i državama kandidatkinjama, osobito u državama zapadnog Balkana. Ovdje postoje dokazi političkog nazadovanja i reformske suzdržanosti što odražava i nedostatak političke volje i kapaciteta, kao i sve manji apetit za pristupanjem EU-u dok se EU, paralelno s navedenim, okreće sama sebi, a sam proces pristupanja čini se nepremostivim (O’Brennan, 2014).

O'Brennan u tom kontekstu ističe kako zamor proširenjem podrazumijeva refleks usmjeren ka izravnom sprječavanju daljnjeg širenja EU-a utemeljen na „sumnjama u transformativni kapacitet EU-a i strahu od slabljenja unutarnje integracije postojeće Unije“ (O'Brennan, 2014: 225). Autor smatra kako je manje vjerojatno da će se ova sklonost opstrukciji očitovati u formalnim stavovima iznesenima u raspravama, već kako će se manifestirati kroz inzistiranje na stavljanju sve većeg tereta asimetrične prilagodbe na države kandidatkinje, kao i mnogo češćim angažmanom država članica EU-a usmjerenim ka „zaštiti integriteta“ procesa pristupanja, a što u konačnici rezultira mnogo otvorenijom politizacijom proširenja na razini država članica. Na navedene trendove nadovezuje se i rastuća populistička plima u Europi koja je dodatno dovela u pitanje izglede za članstvo država zapadnog Balkana (Ker-Lindsay i dr., 2017).

Prema Sedelmeieru (2011), smanjena vjerodostojnost EU-a posljedica je kombinacije sljedećih čimbenika: a) javno mnijenje država članica protiv je daljnjeg proširenja EU-a; b) nedostatak podrške država članica daljnjem proširenju EU-a; c) postojanje značajnih bilateralnih pitanja između država kandidata i država članica; d) slabija uloga Europske komisije; e) mogućnost budućih referenduma o daljnjem proširenju EU-a u državama članicama (npr. Austrija i Francuska).

Osim internih izazova u samoj EU, na integracijski kapacitet EU-a i spremnost na daljnje širenje utječu i brojne unutarnje krize država kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja te izazovi s kojima se te zemlje suočavaju, uključujući pitanja teritorijalne, ustavne i demokratske konsolidacije, kao i promjenjive podrške elita i javnog mnijenja europeizaciji. Povrh toga, dramatične promjene u susjedstvu EU-a (Arapsko proljeće, ruska aneksija Krima 2014. godine, izbjeglički pritisci, ekonomske neravnoteže i nezaposlenost, islamska radikalizacija i terorizam, klimatski izazovi te ruska agresija na Ukrajinu 2022.), nastavak uspona Kine, uspon autokratskih režima i demokratsko nazadovanje, koje uključuje i države Europe, problemi u transatlantskim odnosima te pad globalne ekonomske težine EU-a, izvršile su dodatan utjecaj na sposobnost Unije za vanjsko djelovanje.

U Globalnoj strategiji EU-a iz 2016. godine ističe se kako je vanjsko okruženje Unije radikalno transformirano u neželjenom smjeru, dok se EU našla u „egzistencijalnoj krizi“, a projekt europskih integracija doživljava osporoavanja iznutra i izvana (ESVD, 2016: 7-8). Europski sigurnosni poredak narušen je ruskom invazijom na Ukrajinu, dok terorizam i propala državnost cvjetaju u južnom susjedstvu, predstavljajući izravnu prijetnju Europi. Međunarodno okruženje sve je kompleksnije, postojeća pravila su žestoko napadnuta, dok se međuovisnost se povećava.

Kao posljedica kriza koje su zahvatile EU i države članice zamjetna je i rastuća politizacija tema EU integracija na domaćoj političkoj sceni u državama članicama (Hutter i Kriesi, 2019), mobilizacija javnog mnijenja oko pitanja identiteta i poticanje suprostavljanja EU integracijama od strane novih populističkih stranaka. Politički lideri u državama članicama EU-a često sebi pripisuju zasluge za uspješne europske javne politike ali i imaju praksu usmjeravanja krivnje na Bruxelles za odluke koje možda jesu nužne ali nisu popularne. Ova praksa također doprinosi razvoju euroskepticizma i politizaciji EU-a među državama članicama, ali i šalje poruku javnosti u državama kandidatkinjama. Vrijedi istaknuti politizaciju migrantske krize 2015. godine, koja se očitovala u usponu euroskeptičnih i populističkih stranaka s anti-imigrantskim

stavovima. Tada je situacija nalagala potrebu suradnje među državama članicama za potrebe nošenja s migrantskom krizom, ali se dogodilo upravo suprotno, zabilježen je pad solidarnosti među državama članicama kao i stavljanje većeg naglaska na pitanja sigurnosti nasuprot pitanja zaštite ljudskih prava.

Moguće je ustvrditi kako su populizam i dominantno skeptično javno mnijenje u državama članicama u bitnom odredili opće ozračje unutar Unije, čega je žrtva postao i proces proširenja EU-a, koji se na unutarnjepolitičkom planu u mnogim državama članicama pretvorio u osjetljivo pitanje. Kao potvrda važnosti uloge koju javno mnijenje može igrati pri odlučivanju vezano uz politiku proširenja Unije, ali i u kontekstu procesa pridruživanja EU-u, vrijedi navesti slučaj odbacivanja Sporazuma o pridruživanju EU-a i Ukrajine, na referendumu u Nizozemskoj 2016. godine (Wessel, 2016; Dimitrova i Kortenska, 2017).

Od ranih 2010-ih godina, u jednom je dijelu država članica Unije zaživjela pravna i politička dinamika kojom se postupno i sve otvorenije dovode u pitanje temeljna načela vladavine prava te ustavna načela kao što su neovisnost pravosuđa i dioba vlasti, a bilježi se i opće demokratsko nazadovanje. Ova dinamika posebno je akutna među onim državama koje su se pridružile EU u proširenjima 2004. i 2007. godine, prvenstveno u Mađarskoj i Poljskoj (Sedelmeier, 2014; Kochenov i Bard, 2018; Bakke i Sitter, 2020), a dio je šireg desnog, populističkog trenda.

Kad je riječ o osporavanju te politizaciji Europske politike susjedstva, pojedini akteri su, s jedne strane, kritizirali postojeću EPS te zahtijevali veću uključenost EU-a u rješavanje sukoba u susjedstvu. Nadalje, euroskeptični zastupnici u Europskom parlamentu su, s druge strane, isticali kako je EU prvenstveno vođena svojim geopolitičkim ciljevima kad je riječ o susjedstvu, a što rezultira destabilizacijom susjednih zemalja te dovodi do ozbiljnog sukoba s Rusijom. U tom smislu neuspjeh u rješavanju sukoba ili primjena dvostrukih standarda u politici prema susjedstvu predstavljaju ključne reference koje koriste akteri koji provode strategiju delegitimacije EPS-a. Osporavatelji EPS-a kritiziraju ne samo logiku i implementaciju EPS-a, već i temeljna načela vanjske politike EU, kao i cjelokupni projekt EU integracije (Cianciara, 2020).

2.2. Europska politika susjedstva

2.2.1. Razvoj i glavna obilježja Europske politike susjedstva

Europska politika susjedstva (EPS) obuhvaća politički, gospodarski, društveno i povijesno heterogenu skupinu država u koju spadaju: Alžir, Armenija, Azerbajdžan, Bjelarus, Egipat, Gruzija, Izrael, Jordan, Libanon, Libija, Moldova, Maroko, Palestina, Sirija, Tunis i Ukrajina, te čini bilateralnu politiku između EU-a i svake od partnerskih zemalja, s regionalnim inicijativama za suradnju: Istočnim partnerstvom i Unijom za Mediteran. EU ovom politikom nudi susjednim državama povlašten odnos, bez perspektive članstva u EU u srednjem roku, koji se zasniva na uzajamnoj predanosti zajedničkim vrijednostima: demokraciji i ljudskim pravima, vladavini prava, dobrom upravljanju, načelima tržišnog gospodarstva i održivom razvoju. Pravnu osnovu politike čine čl 8. UEU-a, glava V. UEU-a (vanjsko djelovanje) te članci 206. i 207. (trgovina) i članci 216. – 219. (međunarodni sporazumi) Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Zajedničke vrijednosti EPS-a uključuju „jačanje demokracije i vladavine prava, reformu pravosuđa i borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala, poštivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda, uključujući slobodu medija i izražavanja, prava manjina i djece, ravnopravnost spolova, sindikalna prava i druge temeljne radne standarde te borbu protiv prakse mučenja i sprječavanje zlostavljanja“ (Europska komisija, 2004: 13).

Odnos prema europskom susjedstvu jedan je od prioriteta EU-a, uglavnom u sigurnosnom smislu, ali i kao instrument za pronalazak svoje pozicije globalnog aktera. EU u odnosu sa susjedima sve intenzivnije koristi različite razine integracije u cilju izvoza svojih normi, pravila i vrijednosti izvan svojih granica, s ciljem uspostave blagostanja i sigurnosti. Riječ je i o izričitoj obvezi pod geslom „uspostave područja blagostanja i dobrosusjedskih odnosa“ iz čl. 8. UEU-a. Otvaranje tržišta robe, usluga, kapitala i rada, kroz mjere liberalizacije i deregulacije na razini država članica, dovela je do pretvaranja zasebnih nacionalnih ekonomskih sfera u jedinstveni ekonomski prostor na razini Unije. U razvijanju odnosa sa svojim susjedima, EU tako proširenjem djelovanja i utjecaja svoje pravne regulative izvan granica Unije nastoji implementirati određeni stupanj vanjskog upravljanja kako bi upravljala međuovisnošću u dinamičnom geopolitičkom kontekstu (Lavenex 2004; Lavenex i Schimmelfennig, 2009).

Prema riječima švicarske politologinje Sandre Lavenex, vanjsko upravljanje se odvija prilikom proširenja dijelova pravne stečevine EU na države nečlanice (Lavenex, 2004: 683). Prema tom konceptu, EU pokušava postupno eksternalizirati svoje upravljanje državama nečlanicama kako bi „zadovoljila svoje funkcionalne potrebe i postigla unutarnje i vanjskopolitičke ciljeve“ (Lavenex, 2004: 681). Renner i Trauner definiraju vanjsko upravljanje kao “sposobnost aktera da utječe na pravila koja upravljaju društvenim entitetima izvan njegovih granica” (Renner i Trauner, 2009: 451). Lavenex i Schimmelfenning (2009) smatraju vanjsko upravljanje EU-a, kojim ona proširuje svoje granice varirajući među regijama, zemljama kao i područjima politika, sveobuhvatnim fenomenom. Ono se može javiti u slučaju snažne međusobne međuovisnosti, gdje prilagodba pravila EU-a ide ukorak s interesima trećih zemalja ili međunarodnih organizacija. Stoga se smatra da fenomen vanjskog upravljanja ima široko značenje i može biti dio vanjskopolitičke inicijative, poput EPS-a ili Europskog gospodarskog prostora, ali se može pojaviti u kontekstu vanjskih odnosa EU-a s afričkim državama, karipskim kao i pacifičkih državama, te Sjevernom Amerikom (Lavenex i Schimmelfenning, 2009: 792).

U posljednjih 15 godina EPS je postala ključni stup vanjskog djelovanja EU, kao i predmet značajnog i rastućeg interesa istraživača u području europskih integracija (Gstöhl, 2017: 4). Njemački politolog Schumacher izdvojio je neke od ključnih značajki EPS-a identificiranih u literaturi: a) izuzetna otpornost politike unatoč oštrim kritikama; b) rastući položaj unutar sustava EU (ugovorne odredbe, institucije); c) proces tehnokratizacije i depolitizacije, osobito zbog proširene uloge Europske komisije; d) selektivna i uska usmjerenost na regionalnu i lokalnu dinamiku te e) umjetna predodžba o susjedstvu koja opravdava uključivanje vrlo različitih država u jedna sveobuhvatan politički okvir i stoga nedostatak jasnoće u pogledu geopolitičkog utemeljenja politike (Schumacher, 2018).

Proširenja EU-a 2004. i 2007. godine primorali su EU na redefiniranje odnosa sa svojim novim susjedima. EPS je razvijana u razdoblju od 2002. do 2004. godine, a za cilj je s jedne strane imala „izbjegavanje nastanka novih linija podjele između proširene Europske unije i susjednih zemalja“ (Europska komisija, 2003: 2) te, s druge strane, jačanje prosperiteta, stabilnosti i sigurnosti u ovim državama koje su se nakon dubokih političkih promjena devedesetih godina 20. stoljeća našle u Unijinom neposrednom okruženju. Također, cilj EPS-a bio je ponuditi dublji politički i gospodarski odnos između EU-a i njenog susjedstva koji srednjoročno ne bi uključivao perspektivu članstva ili sudjelovanje u institucijama Unije, pri čemu je za ne-europske mediteranske države članstvo u EU izričito isključeno (Europska komisija, 2003).

Vizija EU-a u okviru EPS-a odražava njen sveobuhvatan pristup sigurnosti (Cremona i Hillion, 2006), koji uzima u obzir i nevojne prijetnje te povezivanje sigurnosti, stabilnosti i prosperiteta. U tom smislu, EPS predstavlja veliki test sposobnosti za europsku vanjsku politiku (Delcour i Tulmets, 2009), posebno u smislu sposobnosti Unije da integrira različite instrumente, a što je rezultat inkrementalnog procesa koji uključuje nekoliko slojeva instrumenata i niz aktera koji djeluju s različitim institucionalnim logikama, uz agregiranje različitih interesa i preferencija te reagiranje na događaje u ovim područjima (Cremona i Hillion, 2006).

EPS je inicijalno formulirana u ožujku 2003. godine od strane Europske komisije, u obliku Komunikacije pod nazivom *Wider Europe— Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours* (Europska komisija, 2003a), nakon kojeg je uslijedila opsežnija Strategija o Europskoj politici susjedstva iz svibnja 2004. godine (Europska komisija, 2004). Strategija Europske komisije je potvrdila želju Europske unije da izvrši veći utjecaj na države svojega susjedstva s ciljem ublažavanja potencijalne nestabilnosti, te širenje napretka, stabilnosti i sigurnosti u njenom novom susjedstvu, ali s druge strane odašiljući jasnu poruku kako nije voljna ponuditi perspektivu članstva u EU (Ferrero-Waldner, 2006). U tom smislu treba istaknuti i govor tadašnjeg predsjednika Europske komisije Romana Prodija iz 2002. godine kada je, predstavljajući temeljne filozofije kazao kako EPS susjedima nudi „sve osim institucija“ (Prodi, 2002).

U komunikaciji *Wider Europe* Europska komisija najavila je stvaranje proširenog područja političke stabilnosti i funkcioniranja vladavine prava, promicanje regionalne suradnje i integracije, kao preduvjet za „političku stabilnost, gospodarski razvoj i smanjenje siromaštva i socijalne podjele“, kao i promicanje „stabilnosti i prosperiteta unutar i izvan novih granica Unije” (Europska komisija, 2003: 3–5). Na sličan način, u Strategiji o EPS-u postoji fokus na „dijeljenje koristi proširenja EU-a u jačanju stabilnosti, sigurnosti i blagostanja“, „uzajamnu predanost zajedničkim vrijednostima, uglavnom unutar područja vladavine prava, dobrog upravljanja, poštivanja ljudskih prava i jačanje „stabilnosti i sigurnosti”, te pružanje pomoći EU u “borbi protiv organiziranog kriminala i korupcije, pranja novca i svih oblika trgovine, kao i s obzirom na pitanja vezana uz migracije” (Europska komisija, 2004: 3–5). EPS tako susjedima nudi dublji politički odnos i gospodarsku integraciju, dok pritom razina međusobnih odnosa ovisi o mjeri u kojoj se dijele zajedničke vrijednosti kao i o ostvarenom napretku u državama obuhvaćenima EPS-om u provedbi dogovorenih reformi (Dinan, 2005).

EPS je rezultat kombinacije učenja o politkama i prilagodbe iz iskustva proširenja kao odgovor na promijenjeno okruženje nakon proširenja. Moguće je reći kako je EPS stoga nastala zbog povijesnog proširenja Unije, ali i u svjetlu relativne slabosti prošlih politika prema državama obuhvaćenima EPS-om a u promicanju ovih zajedničkih vrijednosti (Kelley, 2006). Inovacija u EPS-u ima svoje ishodište u prijenosu i prilagodbi ideja i instrumenata unutarnjih politika EU-a na područje vanjskih odnosa, putem politike proširenja kao politike koja povezuje unutarnju i vanjsku dimenziju Unije. U tom je smislu proširenje nadahnulo formuliranje EPS-a na tri glavne razine: a) razina diskursa politike o zajedničkim vrijednostima i uvjetovanosti; b) razina metode i instrumenata politike, gdje inovativni načini stvaranja politika u posljednjim valovima proširenja i EPS-a odlikuje sličnost te c) filozija partnerstva, diferencijacije, participacije te dekocentracije/ decentralizacije (Tulmets, 2007: 56-57).

EU je bila svjesna kako su polazne pozicije partnerskih država EPS-a raznolike i promjenjive, u nekim slučajevima s ograničenim kapacitetima za poduzimanje brzih reformi i sveobuhvatne tranzicije. Očekujući od njih snažnu predanost izgradnji svojih administrativnih, institucionalnih i pravnih kapaciteta, u EU je postojala svijest o nužnosti postupnog pristupa. Pružanje koristi, uključujući povećanu financijsku pomoć, planirano je da bude uvjetovano ispunjavanjem dogovorenih reformskih ciljeva, dok će u suprotnom slučaju ove prilike neće ponuditi (Europska komisija, 2003). Europska komisija se pri osmišljavanju i razvijanju Europske politike susjedstva oslanjala se na više elemenata iz prethodnih iskustava proširenja, pa je u tom smislu kombinirala strategije uvjetovanja i socijalizacije (Kelley, 2006). Nadalje, sama struktura dijaloga i administrativno ustrojstvo provedbe politike su slične. Također, po uzoru na politiku proširenja, strateški dokument i akcijski planovi povezuju ostvareni napredak s budućom ponovnom procjenom odnosa, a godišnja izvješća nalikuju izvješćima o napretku za države koje pregovaraju o članstvu. Ovime se nastoji oponašati dinamiku „društvenog utjecaja“ koji je bio prisutan vezano uz objavu godišnjih izvješća o napretku za države kandidate, gdje je bilo prisutno natjecanje među državama (Kelley, 2006).

Jasno je bilo da su države obuhvaćene EPS-om predstavljale drukčiju vrstu izazova za EU, prvestveno vezano uz njihovo početno stanje u usporedbi s početnim stanjem državama pristupnica na početku njihovog puta. Također, dostupni politički alati su „slabiji“ dok su zadaci u smislu potrebnih političkih reformi zahtjevniji. EPS koja je tada nastajala inspiraciju je crpila iz impresivne transformacije novih država članica EU-a koje su bile pod utjecajem politike

uvjetovanosti i procesa socijalizacije u okviru politike proširenja. Kao kritika EPS-a se ističe pokušaj preslikavanja sveobuhvatnog programa reformi i usklađivanja iz pregovora o proširenju na nove susjede ali bez perspektive članstva u Uniji, što ukazuje na postojanje neravnoteže u obavezama dviju strana, a samim time i manjka vjerodostojnosti EPS-a/EU-a. Također, činjenica da je sama politika kombinacija dviju vrlo različitih geografskih regija pod jednim političkim okvirom i jedinstvenim pristupom ocijenjena je kao još jedan bitan nedostatak.

Europska komisija osmislila je i politiku proširenja i EPS, a činjenica da je „EPS uglavnom konceptualizirana unutar tadašnje Opće uprave EK za proširenje“ pomaže objasniti njihove sličnosti (Kelley, 2006: 31). To je dovelo do određenog izravnog „posuđivanja“ iskustava iz procesa proširenja EU. Dokazi za transfer (javnih) politka nalaze se već i u evoluciji ključnih dokumenata i sličnostima konačne politike s proširenjem. Postoje mnogi primjeri učenja i prilagodbe u EPS-u, ali strateški najistaknutiji su korištenje uvjetovanosti i socijalizacije. Komisija je naširoko raspravljala o tome kako primijeniti uvjetovanje i kako strukturirati poticaje kako bi se maksimizirale prednosti uvjetovanja čak i u nedostatku mogućnosti konačnog članstva. Alati socijalizacije u procesu proširenja također su vidljivi u strukturi procesa i dijaloga između Komisije i zemalja obuhvaćenih EPS-om te u angažmanu s domaćim akterima i korištenju društvenog utjecaja (Kelley, 2006).

Provedba EPS-a izvorno je trebala biti vođena trima središnjim načelima. Prvo načelo bilo je zajedničko vlasništvo nad procesom, koje se odnosilo na cilj pregovaranja o prioritetima država obuhvaćenih politikom, zajednički i u bilateralnom formatu. Drugo načelo bilo je diferencijacija, pri čemu je EPS trebala prilagoditi bilateralne odnose različitim okolnostima, prioritetima i interesima država partnera. Treće načelo, koje je podrazumijevalo korištenje blage/pozitivne uvjetovanosti, sastojalo se od pružanja poticaja, a ne od strogog korištenja mjerila (*benchmarking*) ili negativnih sankcija. Stoga je, u zamjenu za postizanje zajedničkih vrijednosti i interesa, EU ponudio „značajan stupanj integracije“, uključujući i sudjelovanje na unutarnjem tržištu, financijsku potporu, sudjelovanje u ključnim aspektima politika i programa EU-a, unapređenje političke suradnje te olakšavanje viznog režima (Europska komisija, 2004). Pojedinim je državama Europska komisija ponudila mogućnost novog pojačanog ugovornog odnosa, što se pokazalo posebno važnim državama poput Ukrajine i Moldove koje žele pristupititi EU (Kelley, 2006).

Ključni dokumenti za EPS su bilateralni akcijski planovi te prioriteti partnerstva koje EU utvrđuje u suradnji sa svakom od partnerskih država, a njima se uspostavlja program političkih i gospodarskih reformi s kratkoročnim i srednjoročnim prioritetima (Emerson, 2004). Akcijski planovi i prioriteti partnerstva u okviru EPS-a odražavaju potrebe, interese i kapacitete EU-a i svake pojedine zemlje partnera, a imaju za cilj razvoj demokratskih, socijalno pravednih i uključivih društava, poticanje gospodarske integracije i poboljšanja u području prekograničnog kretanja ljudi. Akcijski planovi potvrđeni su kao primarni instrument za ostvarivanje navedenih ciljeva te se odnose na razdoblje od tri do pet godina, a donose ih Vijeća za suradnju ili Vijeća za pridruživanje koje sačinjavaju predstavnici države partnera, država članica EU, Tajništva Vijeća EU-a i Europske komisije (Europska komisija, 2004).

EPS predstavlja operacionalizaciju ciljeva Europske sigurnosne strategije, provođenjem cjelovitog vanjskopolitičkog pristupa pri zagovaranju konkretnog političkog okvira za odnose s periferijom Unije. EPS ima sličnosti s politikom proširenja utoliko što želi pomoću davanja poticaja utjecati na provedbu opsežnih reformi u svojem susjedstvu. Slijedom toga, bilateralni akcijski planovi namijenjeni svakoj pojedinačnoj partnerskoj državi navode široku listu različitih prioritetnih područja provedbe reformi te su u tom pogledu vrlo slični Europskim sporazumima korištenima u okviru politike proširenja (Keukeleire i MacNaughtan, 2008). Akcijski planovi povezuju političke, ekonomske i socijalne reforme i sigurnosnu suradnju kroz mehanizme uvjetovanosti (Biscop, 2010).

Posljedično, kako je predviđeno strategijom Europske komisije, akcijski planovi su zasnovani na sljedećim prioritetima (Europska komisija, 2004):

1) *privrženost zajedničkim vrijednostima* - cilj je da se države partneri pridržavaju međunarodnih i regionalnih konvencija o demokraciji, ljudskim pravima, vladavini prava i suradnji s Međunarodnim kaznenim sudom;
2) *učinkovitiji politički dijalog* - usklađivanja s ciljevima Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP) te Europske sigurnosne i obrambene politike (ESOP);
3) *ekonomska socijalna i razvojna politika* - u smislu pravnog i regulatornog usklađivanja s pravilima unutarnjeg tržišta i pripadajućim politikama, s ciljem uklanjanja siromaštva i nejednakosti;
4) *trgovina i unutarnje tržište* - usklađivanje s pravilima unutarnjeg tržišta, pravna konvergencija i otvaranje tržišta u kontekstu promicanja ciljeva Svjetske trgovinske organizacije;

5) *pravosuđe i unutarnji poslovi* - upravljanje granicom i suradnja na području pravosuđa i unutarnjih poslova;
6) *povezivanje susjedstva* - jačanje stabilnosti i sigurnosti energetske opskrbe, transportnih veza i okoliša, informacijske i komunikacijske tehnologije, istraživanja i razvoja te
7) *međuljudski odnosi, programi i agencije* - otvaranje programa zajednice usmjerenih pojedincima i njihovoj dobrobiti.

Mnogi instrumenti i metode koji se koriste u okviru EPS-a slični su onima koje se koriste za potporu tranzicijskim procesima u državama proširenja. Na početku postupka Europska komisija izrađuje *izvješća* (eng. *Country Reports*), koja sadrže procjenu političke i gospodarske situacije te prikaz institucionalnog i sektorskog aspekta, kojim se procjenjuju mogućnosti i vremenski okvir produbljivanja odnosa s pojedinim državama obuhvaćenima Europskom politikom susjedstva.

Ubrzo nakon pokretanja Europske politike susjedstva postalo je očito da se bavljenje dvjema različitim regijama unutar iste široke i sveobuhvatne platforme pokazalo problematičnim. Iz tog su razloga nastale dvije nove regionalne potpolitike kako bi se bolje odgovorilo na različite zemljopisne, političke i gospodarske izazove koje postavljaju istočni i južni susjedi. Godine 2008. osnovana je Unija za Mediteran kao međuvladin okvir koji okuplja države članice EU-a i 14 mediteranskih država (Europska komisija, 2008), a godinu dana kasnije EU je uspostavio Istočno partnerstvo za poticanje regionalne suradnje sa i između šest istočnih država Europske politike susjedstva (Vijeće EU, 2009).

Kad je riječ o regionalnoj suradnji u okviru EPS-a, prioriteti u okviru istočne dimenzije EPS-a jesu sljedeći: a) pojačana suradnja u gospodarstvu, zapošljavanju i socijalnoj politici, trgovini i infrastrukturi; b) okoliš, nuklearna sigurnost i prirodni resursi; c) pravosuđe i unutarnji poslovi te d) razmjena među ljudima. U mediteranskoj regiji strateški prioriteti su: a) integracija jug-jug; b) subregionalna suradnja i c) usklađivanje regulatornog i zakonodavnog okruženja. Dok su prioriteti suradnje u okviru regije su: a) infrastrukturno povezivanje; b) okoliš; c) pravosuđe i unutarnji poslovi te d) trgovina, regulatorna konvergencija i socio-ekonomski razvoj.

EU u EPS-u koristi kombinaciju instrumenata izvoza pravnih propisa (*rule export*) i poticaja osmišljenih da utječu na izračun troškova i koristi u ciljanim državama te intstrumente koji

uključuju procese učenja, socijalizacije i uvjeravanja, a čiji je cilj promicanje, prihvaćanje i internalizacija europskih i međunarodnih normi (Gstöhl, 2017).

Dok alati temeljeni na poticajima (npr. financijska pomoć, prekogranična suradnja, pristup tržištu, trgovina i sporazumi o viznoj liberalizaciji) pokušavaju potaknuti susjede da krenu u određene reforme iz materijalnog osobnog interesa, od „deliberativnih" instrumenata (kao što je zajedničko postavljanje reformskih prioriteta i praćenje, politički dijalozi ili međuljudske interakcije) se očekuje se da dovedu do promjena u preferencijama i kolektivnim identitetima u ciljanim zemljama kao rezultat društvena interakcija. Kroz uvjetovanje, obje vrste instrumenata mogu poprimiti oblik bilo pozitivnih mjera, ili negativnih mjera poput odgode pomoći i povlačenje trgovačkih povlastica ili pritiska kolega te javne osude.

Pojedini autori upozoravaju kako ovakva složena priroda EPS-a, koju odlikuje kombiniranje vanjske i sigurnosne politike, razvojne politike, politike proširenja te sektorskog pristupa vanjskoj trgovini, doprinosi njenoj strateškoj ambivalentnosti (Lippert, 2007: 181).

2.2.2. Preispitivanje Europske politike susjedstva 2011. godine

Usvajanje Lisabonskog ugovora u prosincu 2009. godine postavilo je temelje Uniji kako bi ona pristupila jačanju provedbe svoje vanjske politike te proširenju suradnje sa susjednim državama, u cilju adresiranja mnoga pitanja na integriraniji i učinkovitiji način. Unija je stoga u ljeto 2010. godine pokrenula proces preispitivanja EPS-a gdje je, s obzirom na val prosvjeda u okviru Arapskog proljeća 2010. i 2011. godine, koji su djelovali destabilizirajuće na južno susjedstvo Unije, odlučila posebnu pozornost posvetiti promicanju „duboke i održive demokracije" te uključivog gospodarskog razvoja (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2011: 3).

U Komunikaciji o preispitivanju EPS-a iz 2011. godine naslovljenoj *Novi odgovor promjenljivom susjedstvu* (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2011) djelotvorna demokracija, poštivanje ljudskih prava i vladavina prava istaknuti su kao temeljni stupovi partnerstva EU-a sa susjedima. Nekoliko je elemenata izdvojeno kao zajedničko za izgradnju „duboke i održive demokracije", a oni uključuju: a) slobodne i poštene izbore; b) slobodu udruživanja, izražavanja i okupljanja te slobodu tiska i medija; c) vladavinu prava koju provodi neovisno sudstvo te postojanje prava na pošteno suđenje; d) borbu protiv korupcije i e) reformu sektora sigurnosti i unutarnjih poslova te uspostavu demokratske kontrole nad oružanim i sigurnosnim snagama (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2011: 3-4).

Ova Komunikacija označuje promjenu u narativu EU-a o njenim odnosima sa susjedima, jer se njome zagovara novi pristup usmjeren na izgradnju i konsolidaciju "zdravih demokracija" i poticanje održivog gospodarskog rasta. Sukladno tome, EPS bi trebala služiti kao „katalizator široj međunarodnoj zajednici za potporu demokratskim promjenama te gospodarskom i društvenom razvoju u regiji" (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2011: 1- 2). Dotadašnji prioriteti poput stabilnosti i sigurnosti zamijenjeni su pojmovima kao što su duboka demokracija i inkluzivni gospodarski razvoj. Ovaj je trend vidljiv i u kasnijim dokumentima EU-a gdje se „izgradnja duboke i održive demokracije" u susjedstvu navodi kao primarni interes EU-a (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2013: 2).

EU je nastojala povećati ambiciju politike zalažući se za jače uključivanje u dugotrajne sukobe, poboljšanu suradnju s civilnim društvom i jačanje regionalnih inicijativa. Preispitivanjem je uvela diferencijaciju, pozitivnu i negativnu uvjetovanost („više za više" i „manje za manje") i naglasila potrebu za većim fokusom. Povećana potpora EU-a njenim susjedima je uvjetovana, ovisno o napretku u izgradnji i konsolidaciji demokracije te poštivanju vladavine prava. Također, ističe se važnost uloge koju u demokratskom procesu ima civilno društvo i uvodi načelo „više za više", u skladu s kojim Unija razvija snažnija partnerstva s onim susjednim zemljama koje brže napreduju prema demokratskim reformama.

Tema politike susjedstva pokazala se posebno obećavajućom u smislu osmišljavanja i stvaranja novog narativa u razdoblju između 2008. i 2011. godine te je pokretanje Istočnog partnerstva u tom razdoblju bilo usmjereno na pružanje novog transformacijskog impulsa u istočnom susjedstvu, dok je inicijalna faza tzv. Arapskog proljeća oživjela nadu u ostvarenje željene političke i društveno-ekonomske transformacije na južnom Sredozemlju. Obzirom da se politika proširenja EU-a smatrala najvećim uspjehom Unije u vanjskim odnosima, EU je iskoristila dostupno institucionalno znanje i iskustvo iz velikog proširenja na zemlje srednje i jugoistočne Europe. Tada je bilo raširenо mišljenje kako se ovo znanje može primijeniti na relativno izravan način i u istočnom i južnom susjedstvu EU. Arapsko proljeće je je tada pružilo priliku za aktere iz EU, suočene s unutarnjom ekonomskom krizom, na novi narativ o uspjehu temeljen na isprobanom konceptu (Cianciara, 2020).

EPS-om se tada nastojalo implementirati mehanizam prema kojem je, ovisno o brzini napretka u provedbi unutarnjih reformi, moguće očekivati veću potporu EU-a koja će moći uključivati povećano financiranje društvenog i gospodarskog razvoja, veće sveobuhvatne programe za izgradnju institucija, veći pristup tržištu, povećano financiranje EIB-a za potporu ulaganjima te veće olakšavanje mobilnosti. Dodatno, ove povlaštene obveze bile bi prilagođene potrebama

svake države i regionalnom kontekstu. S druge strane, za zemlje u kojima reforma nije provedena, EU je najavio kako će ponovno razmotriti ili čak smanjiti financiranje (Europska komisija, 2011: 3).

Međutim, raširena je percepcija da EPS nije uspjela ispuniti svoje ključne ciljeve, naime poticati mir, stabilnost i prosperitet. Do 2014. godine velik broj zemalja obuhvaćenih EPS-om bio je izravno pogođeno unutardržavnim, međudržavnim ili zamrznutim sukobima. Na istoku, rusko-gruzijski rat, aneksija Krima i hibridni rat koji je destabilizirao istočnu Ukrajinu ilustrirali su rastuću spremnost Rusije da zaštiti svoju zonu utjecaja od dinamike integracije u EU ili NATO. Sirijski građanski rat pretvorio se u jednu od najgorih humanitarnih kriza od Drugog svjetskog rata, rezultiravši stupanjem na scenu Islamske države (ISIS) i njenog preuzimanja velikih dijelova Sirije i Iraka. Demokratska tranzicija Libije tijekom 2014. godine nije uspjela, ostavljajući zemlju s dvije konkurentske vlade i rastućom prisutnošću ISIS-a, nakon čega je ova teroristička organizacija preuzela odgovornost za napade u europskim i susjednim zemljama, uključujući Francusku, Belgiju, Dansku, Tunis, Tursku, Egipat i Libiju. Ovaj regionalni požar izazvao je masovno raseljavanje, pa su do tada relativno stabilne zemlje poput Libanona, Jordana, Tunisa ili Maroka izravno pogođene tokovima izbjeglica iz Sirije. Od 2014. godine EU se suočavala s neviđenim tokovima migranata i izbjeglica iz Sirije, sjeverne i podsaharske Afrike. Ovakav razvoj događaja ilustrirao je koliko je unutarnja sigurnost i stabilnost EU-a međusobno povezana s onom u njezinom susjedstvu.

2.2.3. Preispitivanje Europske politike susjedstva 2015. godine

Predsjednik Europske komisije Jean-Claude Juncker je 2014. godine istaknuo preispitivanje EPS-a jednim od političkih prioriteta svog mandata (Juncker, 2014). Događaji u Ukrajini krajem 2013. i rat 2014. godine u istočnom dijelu zemlje imali su izravan utjecaj na proces preispitivanja EPS-a koji je pokrenut u ožujku 2015. godine, širokim savjetovanjem aktera iz EU-a i parterskih država. Jedan od glavnih ciljeva preispitivanja EPS-a bila je prilagodba instrumenata politike kako bi se bolje uzele u obzir konkretne težnje partnerskih zemalja te je, u skladu s time, u studenom 2015. godine objavljena Zajednička komunikacija EK i visokog predstavnika za vanjske poslove i sigurnosnu politiku pod nazivom *Preispitivanje EPS-a 2015*. (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2015).

Dok se izvorni politički diskurs održavao oko pojmova „stabilnost, prosperitet i sigurnost“, preispitivanjem iz 2015. godine EPS je modificirana je kako bi se uvela jača diferencijacija

bilateralnih odnosa EU-a sa svakim od partnera i kako bi se pojednostavile aktivnosti EU-a poput procesa pregleda napretka zemlje (Gstöhl i Schunz, 2017).

Kako je pojašnjeno u Zajedničkoj komunikaciji, iako se pristupom „više za više“ temeljenom na poticajima donekle potaknulo reforme u području dobrog upravljanja, demokracije, vladavine prava i ljudskih prava, bez političke volje navedeno se nije pokazalo dovoljno snažnim poticajem za snažniju i širu provedbu reformi. Ističe se kako će EU u tim slučajevima potražiti učinkovitije načine postizanja temeljnih reformi s partnerima, uključujući suradnju s dionicima iz civilnog, gospodarskog i socijalnog sektora (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2015). Istaknuta su četiri načela kojima treba biti vođena provedba nove EPS: a) isticanje važnosti veće diferencijacije u skladu s ambicijama, sposobnostima i interesima partnera; b) naglasak na potrebi snažnijeg uzajamnog vlasništva, a što podrazumijeva preusmjeravanje bilateralnih odnosa na zajedničke interese i osiguravanje dubljeg angažmana država članica; c) traži se čvršći i relevantniji fokus, u okviru čega je cilj zamijeniti akcijske planove sporazumima o užem skupu takozvanih „partnerskih prioriteta” te d) najavljena je veća fleksibilnost u korištenju raspoloživih instrumenata i resursa, a što uključuje ponudu fleksibilnijih trgovinskih sporazuma partnerima koji ne žele sklopiti DCFTA (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2015).

Osiguravanje vladavine prava te neovisnih i učinkovitih pravosudnih sustava, zaštita ljudskih prava, jednakost spolova, zabrana diskriminacije te puna primjena prava i dalje će biti ciljevi EPS-a i svih njegovih zemalja partnera. Naglašava se nužnost provedbe učinkovitih mjera borbe protiv korupcije, većinom u pogledu njezina sprječavanja, u vezi s javnom nabavom velikih razmjera, (re)privatizacijom, reformom poduzeća u državnom vlasništvu ili pod nadzorom države, te sličnim područjima koja su vrlo izložena korupciji, među ostalim i podupiranjem ključne uloge civilnog društva (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2015: 6).

Vrijedi istaknuti kako je zamjetan pragmatičniji i realističniji ovog preispitivanja EPS-a iz 2015. godine, pri čemu je vidljivo jasno prepoznavanje granice utjecaja EU-a i priznanje da EPS ne može riješiti sve izazove u regiji, te kako je, umjesto toga, ambicija Unije novim EPS-om pridonijeti stvaranju uvjeta za pozitivan razvoj. Dokument naglašava da stabilizacija predstavlja glavni politički prioritet za sljedećih tri do pet godina te se, što se tiče područja politika, ističu tri prioriteta: gospodarski razvoj za stabilizaciju, sigurnost i migracije.

Preispitivanje EPS-a 2015. godine ukazalo je na postojanje trenda smanjivanja ambicije EU-a te udaljavanje EPS-a od ambicija transformacije partnerskih država te usmjeravanje ka

transakcijskom pristupu (Dworkin i Weslau, 2015). Lehne (Lehne, 2017) ističe kako je ozbiljnost kriza u okruženju dovela Uniju do promjene poimanja same sebe kao međunarodnog čimbenika. No, on drži paradoksalnim da se u odgovoru na povećane sigurnosne izazove EU odlučila na snižavanje ambicija svoje vanjske politike, pa se izvorna ideja EPS-a o transformiranju susjeda u demokratska tržišna gospodarstva posvećena vladavini prava sada odnosi samo na nekoliko ionako naprednih država, poput Ukrajine, Gruzije te Tunisa.

Ovaj izmijenjeni stav treba promatrati i u svjetlu „principijelnog pragmatizma“ inauguriranog Globalnom strategijom EU-a iz 2016. godine (ESVD, 2016), gdje je transformativni program vanjske politike Unije, posebno prema susjedstvu, zamijenjen realpolitičkim pristupom koji predviđa izgradnju „otpornosti“ trećih zemalja, njihovih državnih institucija ali i društava (Europska komisija, 2017a).

Kad je riječ o uvjetovanosti, u Zajedničkoj komunikaciji navodi se kako se, s jedne strane, mehanizam pozitivne uvjetovanosti pokazao uspješnim u zemljama posvećenim reformama, ali kako je, s druge strane, u zemljama u kojima nije bilo političke volje reformski poticaj izostao, dok se rezultati korištenja negativne uvjetovanosti uopće ne spominju (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2015).

Međutim, bitno je naglasiti kako je financijska logika na kojoj se temelji uvjetovanost EPS-a ostala nepromijenjena. Uredba o uspostavi instrumenta za susjedstvo (ENI) iz 2014. godine čini razinu financijske potpore ovisnom o potrebama zemlje i sposobnosti apsorpcije, ali i o predanosti i napretku zemlje partnera prema „političkim, gospodarskim i društvenim reformskim ciljevima” i „istinskoj i održivoj demokraciji”. Uredba precizira da se 10% financijske omotnice dodjeljuje u skladu s navedenim kriterijima (Europski parlament i Vijeće, 2014a). Vijeće EU-a je u prosincu 2015. godine najavilo kako će provedba reformi i dalje usmjeravati dodjelu sredstava u okviru krovnog programa ENI-ja, u skladu s pristupom temeljenim na poticajima (Vijeće EU-a, 2015a).

Kao značajan opipljivi kratkoročni poticaj za predanije partnere stoga ostaju liberalizacija viznog režima i obećanje da će se “zemljama partnerima pružiti više prilika za politički dijalog na ministarskoj razini” (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2015: 4). S druge strane, vrijedi također istaknuti kako za razliku od rane faze EPS-a, kada se praksa uvjetovanosti temeljila na instrumentima „mekog prava“ kao što su akcijski planovi i izvješća o napretku, DCFTA sada daje uvjetovanju EPS-a čvršću pravnu dimenziju.

U preispitivanju EPS-a iz 2015. godine se također navodi da će EU „potražiti učinkovitije načine postizanja temeljnih reformi s partnerima, uključujući suradnju s dionicima iz civilnog, gospodarskog i socijalnog sektora (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2015: 4), te kako se također nastoji povećati vlasništvo država članica kroz jaču ulogu Vijeća, zajedničko programiranje i određivanje vodećih partnera.

Kad je riječ o geopolitičkim i sigurnosnim izazovima, navodi se potreba za jačanjem otpornosti partnera EU-a u suočavanju s vanjskim pritiscima i njihove sposobnosti „donošenja vlastitih suverenih odluka“ (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2015: 4). Kad je riječ o odnosima EU-a s Rusijom, ocjenjuje se kako su se oni pogoršali kao rezultat nezakonitog pripojenja Krima i Sevastopolja i destabilizacije istočne Ukrajine. Međutim, ne razrađuje se vizija budućnosti odnosa EU-a i Rusije, osim općenite izjave da bi “nekoliko pitanja” u regiji imalo koristi od “konstruktivne suradnje” kada te “ako uvjeti to dopuštaju” (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2015: 19).

Glavni dokumenti Europske politike susjedstva nakon preispitivanja 2015. godine sastoje se od: a) strateških dokumenata koji definiraju prioritete EPS-a, a koje predstavljaju VP i Komisija na godišnjoj osnovi; b) programa pridruživanja (istočno susjedstvo) ili akcijskih planova (južno susjedstvo), a riječ je bilateralnim sporazumima između EU-a i partnerskih zemalja koji ocrtavaju partnerske političke i gospodarske reforme za sljedećih tri do pet godina; c) dokumenata o financijskom programiranju za pojedinu zemlju u skladu s akcijskim planovima ili sporazumima o pridruživanju te d) izvješća o napretku - godišnja izvješća visokog predstavnika i EK u kojima se ocjenjuje napredak prema ciljevima navedenim u akcijskim planovima i programima pridruživanju.

Blockmans ocjenjuje kako je EPS bila inicijalno osmišljena za „ljepše vrijeme“, u vrijeme kada je povjerenje EU-a bilo visoko, a susjedstvo Unije uglavnom stabilno. Ipak, u nedostatku jasne perspektive članstva u EU-u za zemlje obuhvaćene EPS-om, zahtjevi EU-a i preskriptivne metode usklađivanja pravnih okvira te reforme institucija i gospodarstava uglavnom nisu uspjele potaknuti susjedne zemlje, osobito one koji ne dijele vrijednosti Unije. Blockmans smatra kako se „stari“ EPS nije uspio uhvatiti u koštac s temeljnim uzrocima dugotrajnih sukoba u regiji: siromaštvom, nedostatkom obrazovanja i nezaposlenošću (Blockmans, 2015). Biscop smatra da je prepoznavanje društvene i ekonomske nejednakosti kao primarnih izvora nestabilnosti u državama susjedstva kojima se EU mora pozabaviti, jedan od značajnih aspekata revidirane EPS (Biscop, 2016). U tom kontekstu, Dworkin i Wesslau ocjenjuju kako revidirana EPS stavlja naglasak na pomaganje državama i društvima obuhvaćenima EPS-om u izgradnji

otpornosti, zajedno s gospodarskim i društvenim razvojem u skladu s izraženim potrebama primatelja (Dworkin i Wesslau, 2015).

Nadalje, bitno je naglasiti kako EU podupire ostvarivanje ciljeva Europske politike susjedstva pružanjem financijske potpore te političkom i tehničkom suradnjom. Europski instrument za susjedstvo bio je ključan financijski instrument EU-a za bilateralnu suradnju u razdoblju od 2014. do 2020. godine, u okviru kojeg je dodijeljeno 15,4 milijarde EUR. Suradnja EU-a u razdoblju 2021. – 2027. godine provodi se u okviru novog Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju pod nazivom „Globalna Europa". U instrumentu se primjenjuje pristup koji obuhvaća financiranje bespovratnim sredstvima i kombiniranje bespovratnih sredstava sa zajmovima europskih i međunarodnih financijskih institucija. Uz navedeno, EU nudi ekspertnu konzultantsku pomoć, programe financijske pomoći i instrumente kao što su TAIEX[14] i Twinning[15], a koji su se pokazali korisnima u procesu proširenja, te procjene ostvarenog napretka putem izvješća o napretku za svaku pojedinu državu s namjerom postizanja navedenih ciljeva.

Istočno partnerstvo je tijekom godina imalo ključnu ulogu u približavanju EU-a i partnerskih zemalja. Sastanak na vrhu Istočnog partnerstva, koji je u studenome 2017. godine održan u Bruxellesu, označio je novi pristup u skladu s kojim je prihvaćen zajednički program reformi „20 ciljeva za 2020." U okviru savjetovanja o budućnosti Istočnog partnerstva povezanog s izradom Zajedničke komunikacije „Politika Istočnog partnerstva u razdoblju nakon 2020.", države članice EU-a, većina partnerskih zemalja i civilno društvo isticale su potrebu za „znatnim poboljšanjem rezultata u području upravljanja, osobito u pogledu vladavine prava, borbe protiv korupcije i organiziranog kriminala te uloge neovisnih medija i civilnog društva" Pritom se planira da se pristup EU-a koji se temelji na poticajima i i uvjetovanju i dalje koristi za partnerske zemlje koje su najodlučnije u provedbi reformi (Vijeće EU-a, 2020: 3).

2.3. Europeizacija i politika uvjetovanosti

2.3.1. Europeizacija

[14] European Commission (2006) *Enlargement: TAIEX*. Retrieved from http://ec.europa.eu/enlargement/taiex/what-is-taiex/index_en.htm

[15] European Commission (2006) *Twinning: Building Europe together*. Belgium. Retrieved from http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/twinning_brochure_2005_en.pdf

Istraživanje u ovome radu se smješta u širi teorijski okvir europeizacije odnosno utjecaja EU-a na države kandidatkinje, potencijalne kandidatkinje za članstvo, ali i treće partnerske zemlje bez perspektive članstva. Europeizacija je u prvom desetljeću 2000-ih postala vrijedan analitički alat za ispitivanje "transformativne moći Europe" u novim državama članicama, državama kandidatima i nečlanicama (Börzel i Risse, 2003; Börzel i Risse, 2012).

Norveški politolog Johan Olsen razlikuje pet temeljnih načina korištenja pojma europeizacije: a) europeizacija kao promjena u vanjskim granicama, što uključuje teritorijalni doseg sustava upravljanja te razinu/stupanj pretvaranja Europe u jedinstveni politički prostor; b) europeizacija kao razvoj institucija javnog upravljanja na europskoj razini; c) europeizacija kao prilagodba nacionalnih i subnacionalnih sustava javnog upravljanja na europski politički centar; d) europeizacija kao oblik izvoza političke organizacije izvan granica Unije te e) europeizacija kao projekt usmjeren kao jedinstvenoj i politički snažnijoj Europi, a koji uključuje sve navedene dimenzije (Olsen, 2002).

Prema Radaelliju, pojam europeizacije odnosi se na „konstrukciju, difuziju i institucionalizaciju formalnih i neformalnih pravila, procedura, *policy* paradigmi, stilova, "načina na koji se nešto radi", zajednički dijeljenih vjerovanja i normi koje su prvo definirane i konsolidirane u odlukama Europske unije i potom ugrađene u logiku domaćeg diskursa, identiteta, političkih struktura i javnih politika" (Radaelli, 2003: 30).

Ova definicija ukazuje na cirkularnost procesa uz međudjelovanje nacionalne i europske razine te je odgovarajuća za analizu europeizacije država članica, te država koje imaju perspektivu članstva u EU kao i trećih država (Saurugger, 2014; Matlak, Schimmelfennig i Wozniakowski, 2018). Pod dimenzijama europeizacije podrazumijeva se utjecaj EU-a na: a) javne politike, b) političke, upravne i druge strukture te c) političke procese (Börzel i Risse, 2003; Sedelmeier, 2011). Posljedice europeizacije mogu imati različit stupanj intenziteta: 1) *inercija*, tj. izostanak promjene što dovodi do nesuglasja s europskim zakonodavstvom i može dovesti do formalnih posljedica (npr. proces pred Europskim sudom protiv države članice); 2) *ukopavanje*, kada je promjena suprotnog smjera i još više povećava nepodudarnost; 3) *apsorpcija* - najčešća posljedica domaćeg utjecaja europeizacije pri kojoj se zahtjevi usvajaju bez većih izmjena postojećih struktura i logike političkog ponašanja; 4) *akomodacija* – također česta posljedica euroeizacije kod koje se pritisak akomodira kroz modifikaciju, ali bez promjene ključnih značajki ili kolektivnih shvaćanja; i na kraju, (5) *transformacija* kao temeljita promjena pri kojoj dolazi do zamjene novim ili mijenjanja starih struktura, procesa i javnih politika ili zamjene novim (Börzel i Risse, 2007: 494-495; Börzel i Risse, 2003: 69-70).

Pri europeizaciji država kandidata institucije EU-a koriste se "tvrdim“ i „mekšim“ mjerama (politikom uvjetovanosti, normativnim pritiskom i uvjeravanjem), a proces približavanja dugotrajan je i postupan, s naglaskom na usvajanje čitavog *acquis*-a prije pristupanja, uz pojačane mehanizme nadzora i procjene napretka (Grabbe, 2006).

Schimmelfennig ističe kako je europeizacija država kandidata, u obliku brzog i sveobuhvatnog prijenosa pravila Unije, bila prvenstveno rezultatom vjerodostojnih poticaja koje predstavlja perspektiva članstva u Uniji. Prema autorovom nalazu, postoji međuovisnost i međusobno osnaživanje između procesa proširenja i europeizacije: dok je demokratska transformacija i europeizacija zemalja središnje i istočne Europe izvršila pritisak u smjeru širenja Unije, pristupna uvjetovatnost Unije izvršila je pritisak na te zemlje na provedbu reformi i usvajanje pravila EU-a (Schimmelfennig, 2006).

Vanjsku europeizaciju, koju Schimmelfennig (2015: 6) definira kao domaći utjecaj EU-a izvan Europe, obično karakterizira asimetričan odnos između Unije i njenih partnera – prvenstveno država kandidata i drugih susjednih zemalja. Budući da su treće zemlje općenito isključene iz procesa kreiranja politika EU-a, vanjska europeizacija je ograničila analizu na proces preuzimanja (engl. *downloading*) politika. Treće zemlje smatraju se preuzimateljima politika, ali ne i kreatorima politika.

Od početka procesa proširenja na države srednje i istočne Europe bilo je očito da je europeizacija ovih zemalja utemeljena na mehanizmu uvjetovanja EU-a, a proces je bio učinkovit zbog činjenice da su te države snažno težile pridruživanju Uniji. Ova europeizacija vođena uvjetovanošću stoga je pridonijela usvajanju pravila EU-a, a time i političkoj, gospodarskoj i administrativnoj transformaciji tih zemalja. Time je u ovim zemljama uspostavljena liberalna demokracija, tržišna ekonomija i državna uprava utemeljena na vladavini prava (Matlak, Schimmelfennig i Wozniakowski, 2018: 7). Strategija proširenja temeljena na uvjetovanosti dodatno je ojačana u slučaju zemalja Zapadnog Balkana.

Iako je od 2004. godine europeizacija glavni pokretač procesa proširenja EU-a, posljednjih 20-ak godina pokazuje da je pristupanje zapadnog Balkana EU-u suočeno s dodatnim preprekama s kojima se zemlje srednje i istočne Europe nisu morale suočiti prilikom pristupanja (Zhelyazkova i dr. 2019: 15-16). Za razliku od država srednje i istočne Europe, zapadni Balkan se suočio s mnogo težim procesom tranzicije.

Europeizacija je iz navedenog razloga europeizacija u slučaju zapadnog Balkana snažno povezana s proširenjem i mora se smatrati procesom vođenim izvana. Iz ovog pristupa,

europeizacija na Balkanu može biti uspješna ako: 1) EU ostane vjerodostojan vanjski normativni partner te 2) kandidati pokazuju spremnost da se povinuju kriterijima. Europeizacija stoga predstavlja glavni pokretač procesa proširenja, koji zahtijeva usvajanje i prilagođavanje vrijednosti i normi, usklađenost s kriterijima proširenja, a ti čimbenici mogu doprinijeti transformaciji kandidata sa zapadnog Balkana u razdoblju proširenja.

Pojedini autori su identificirali diferencijalno osnaživanje domaćih aktera (*differential empowerement*) kao ključni mehanizam ili uvjet domaće promjene (Börzel i Risse 2003; Börzel i Risse 2012; Cowles, Caporaso i Risse 2001). U tom kontekstu, promjene su olakšane ako poticaji EU-a obeshrabre domaće aktere da stave veto na prilagodbu zahtjevima EU-a, ili ako osnaže domaće reformske koalicije dajući im dodatne resurse za iskorištavanje prilika koje nudi europeizacija (Börzel i Risse, 2003: 63–69). Prema Tsebelisu, veto igrači jesu „individualni ili kolektivni akteri čija suglasnost je potrebna za promjenu status quo-a“ (Tsebelis, 2010: 4).

Kad je riječ o državama srednje i istočne Europe, vanjski poticaji i mjere izgradnje kapaciteta osnažili su proreformske domaće aktere nasuprot veto igračima da „proguraju“ domaće reforme i uravnotežili troškove prilagodbe proizašle iz velike neusklađenosti između europskih i domaćih struktura (Schimmelfennig i Sedelmeier, 2005: 28).

Vrijedi također istaknuti kako i nadzorni mehanizmi različitih međunarodnih organizacija, poput Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) i Vijeća Europe (VE) utječu na ukupnu europeizaciju, jer oblikuju poticaje domaćim akterima da usvoje korektivne i/ili daljnje zakonske izmjene. Vanjski akteri također pružaju domaćim akterima tehničko znanje, vještine, financijska sredstva i informacije za jačanje domaćih kapaciteta i promicanje praktične primjene zakonskih reformi. Sklonost reformama dodatno se povećava ako su vanjski poticaji i pomoć usklađeni s političkim preferencijama i strategijama preživljavanja vladajućih režima (Börzel i Risse, 2012).

Kad je riječ o mehanizmima europeizacije primijenjenima na državama kandidatkinjama, njemački politolozi Schimmelfennig i Sedelmeier razlikuju tri modela. Model "vanjskih poticaja" (engl. *external incentives model*), zasnovan je na institucionalizmu racionalnog izbora, a u njemu je fokus stavljen na asimetričnu pregovaračku moć EU-a i država kandidata čiji je ishod usklađenost u zamjenu za potporu i integraciju, pri čemu je prisutan ograničen broj veto igrača koji bi mogli predstavljati prepreku djelotvornoj politici uvjetovanosti (Schimmelfennig i Sedelmeier, 2004; Schimmelfennig i Sedelmeier, 2007; Pollack, 2006; Lalić Novak, 2013). Druga dva modela Schimmelfenniga i Sedelmeiera izvedeni su iz sociološkog

institucionalizma. Model "socijalnog učenja" usredotočuje se na socijalizaciju državnih i nedržavnih aktera u odabranim zemljama. Treći je model „izvlačenja pouka“ prema kojem se od država kandidata očekuje usvajanje pravila EU-a ako ih one smatraju učinkovitim rješenjima za domaće izazove i potrebe, a ne kao posljedica prisilne ili normativne moći EU-a (Schimmelfennig i Sedelmeier, 2004). Navedeni modeli europeizacije ne isključuju jedan drugog već su komplementarni (Sedelmeier, 2011: 11; Vidačak i Škrabalo, 2014).

Jedna od ključnih točaka europeizacije država nečlanica je da EU može ponuditi poticaje, obično pozitivne nagrade, državama koje ispunjavaju Unijine uvjete. Brojni čimbenici potom određuju način na koji ciljne partnerske vlade izračunavaju koristi od tih nagrada, koje moraju nadmašiti domaće troškove prilagodbe kako bi se uskladile: vjerodostojnost uvjetovanja EU-a, jasnoća uvjeta te veličina nagrada/poticaja EU-a i njihova vremenska udaljenost (Schimmelfennig i Sedelmeier, 2005; Sedelmeier, 2012). Ako kalkulirane koristi od procesa pristupanja, koje su uglavnom socio-ekonomske, sigurnosne i vezane uz međunarodni legitimitet, imaju prioritet nad izračunatim troškovima, koji mogu uključivati manji dio stanovništva, te čak i ekonomske i financijske gubitke u nekim sektorima, vladajuća elita će vjerojatno bila spremna udovoljiti zahtjevima za članstvo. Ovaj izračun troška uključuje trošak isključenja iz procesa proširenja, što bi moglo ugroziti ekonomske i sigurnosne pozicije isključene države i rezultirati njezinim pretvaranjem u državu izopćenika (Schimmelfennig, 2006).

Kad je riječ o državama europskog susjedstva (EPS-a), polazeći od provedenih prilagodbi i reformi u državama pristupnicama u EU i temeljem pretpostavki o europeizaciji potaknutoj uvjetovanošću, osnovno je očekivanje o izostanku ili, u najboljem slučaju, o slaboj europeizaciji. Zbog političke i institucionalne „neusklađenosti“ država susjedstva i EU-a, te slabog upravnog i gospodarskog kapaciteta država EPS-a, moguće je pretpostaviti vrlo visoke troškove prilagodbe pravilima EU-a. Također, nije za očekivati da će ovi troškovi biti uravnoteženi s poticajima i potporom s obzirom na to da EU ne nudi članstvo te nudi manju financijsku potporu u odnosu na države koje imaju perspektivu članstva u Uniji (Langbein i Börzel, 2013).

Međutim, stajališta i očekivanja o slaboj europeizaciji u okviru EPS-a ipak nisu općeprihvaćena. Schimmelfennig tako naglašava kako se države mogu odlučiti za strategiju anticipacijske prilagodbe koja podrazumijeva usvajanje pravila EU-a u odsustvu perspektive članstva, ali s očekivanjem da bi takva dobrovoljna prilagodba u jednom trenutku mogla uvjeriti Uniju na dodjeljivanje perspektive članstva u EU (Schimmelfennig, 2015: 23). U tom smislu

autori ističu Ukrajinu i Moldovu kao primjere država obuhvaćenih EPS-om koje su spremnije prihvatiti pravila EU-a od ostalih (Barbé i dr., 2009; Gawrich i dr., 2009; Sasse, 2008).

Kochenov i Basheska u ovom kontekstu vrlo pozitivnim elementom EPS-a izdvajaju upravo ovu „politiku neodređenosti“ (Kochenov i Basheska, 2015: 19-20), koja nije zatvorila Unijina vrata članstva za one države koje teže pristupanju, pa se stoga u tim državama dobar učinak u okviru EPS-a može percipirati kao prvi u nizu koraka na putu prema budućem članstvu u EU, pri čemu se navedeno zasigurno odnosi na Ukrajinu, Moldovu i Gruziju kao najaktivnije partnere. Langbein i Borzel ističu također kako objašnjenja europeizacije ne funkcioniraju dosljedno na razini pojedine države, već kako ih je potrebno locirati na razini pojedine javne politike, pri čemu treba uzeti u obzir domaći i međunarodni politički kontekst (Langbein i Börzel 2013: 574). Uspjeh politike uvjetovanosti ovisi o domaćim troškovima usvajanja specifičnima za politiku i veto igračima.

2.3.2. Ključne značajke politike uvjetovanosti

Instrument uvjetovanosti na međunarodnoj sceni prisutan je od završetka Drugog svjetskog rata, a prema tradicionalnom tumačenju njegova je najbitnija sastavnica korištenje donatorske pomoći (dominantno od strane MMF-a, Svjetske banke, EIB-a i EBRD-a) kako bi se postigli ciljevi na koje vlada, na koju se pomoć odnosi, u suprotnom ne bi pristala (Koeberle, 2005). „Ključni element definicije uvjetovanosti je upotreba pritiska od strane vlade donatora da će pomoć biti ograničena ili ukinuta ukoliko vlada primatelj ne ispuni zadane uvjete” (Stokke, 1995: 11-12).

Politka uvjetovanosti EU je do 1993. godine bila usredotočena na gospodarsku transformaciju država srednje i istočne Europe potaknutu završetkom Hladnog rata, gdje je program Phare uspostavljen 1989. godine pružao izravna bespovratna sredstva za financiranje tehničke pomoći, usmjeravajući savjete u smjeru neoliberalne ekonomske agende. Podupirući široki projekt liberalizacije, tada je započelo postavljanje specifičnih zahtjeva u područjima politika i proces predstavljanja zakonodavstva i politika EU-a državama podnositeljima zahtjeva za članstvo (Grabbe, 2006: 8-9).

Do toga trenutka zahtjevi za članstvo nisu bili predmet bilo kakvog formalnog i redovitog nazdora, a uvjetovanost je stoga bila obilježena izrazitim nedostatkom procedure i njezinim djelovanjem na *ad hoc* osnovi" (Pridham, 2005). Zahtjevi u okviru politike uvjetovanosti

posebno usmjereni na pristupanje EU i zahtjeve članstva značajno su se promijenili u razdoblju od sastanka Europskog vijeća u Kopenhagenu 1993. godine do 1998. godine, pri čemu je taj razvoj u najboljem slučaju bio „stupnjevit, povremeno *ad hoc*, a u biti birokratski" (Pridham, 2005: 41). Neki opći standardi za članstvo u EU – demokracija, vladavina prava i poštivanje ljudskih prava – bili su labavo uspostavljeni početkom 1960-ih godina, ali su zahtjevi istaknuti u Kopenhagenu bili širi, eksplicitniji i naknadno razrađeni tako da su postali podložni praćenju. Vijeće je u Kopenhagenu prvi put eksplicitno obznanilo kriterije članstva u EU (Pridham, 2005: 36).

Grabbe smatra kako razlog postavljanja uvjeta leži u nastojanju da se minimalizira rizik da nove članice postanu politički nestabilnima ili da postanu gospodarsko opterećenje za postojeće članice EU-a (Grabbe, 2006), dok Sedelmeier (2005) također ističe kako su kriteriji iz Kopenhagena uvedeni kako bi se uvjerilo pojedine države članice da nastavkom proširenja Unije neće biti ugroženo produbljivanje EU-a, obzirom da je u tom razdoblju prvi puta otvoreno i pitanje apsorpcijske sposobnosti EU-a. EU je nakon toga, od 1997. godine, također specificirala i uvjete koji se odnose na jačanje administrativnih kapaciteta, neovisnost pravosuđa, provođenje antikorupcijskih mjera te razradu niza specifičnih ljudskih i manjinskih prava, kao i uvođenje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava (Pridham, 2007).

Vrijedi istaknuti kako je bitna značajka ovog pristupa uvjetovanosti bilo inzistiranje na ispunjavanju demokratskih standarda prije pristupanja (za razliku od relaksiranijeg pristupa u prethodnim krugovima proširenja), te nastojanja da izvorni kriteriji iz Kopenhagena budu ispunjeni prije otvaranja pregovora o članstvu. Na uvođenje ovog strožeg zahtjeva ponovno je utjecala tjeskoba među državama članicama o budućim učincima proširenja na vlastiti kapacitet i koheziju EU-a (Grabbe, 2006).

U tom smislu, politika reformi kroz provedbu kriterija iz Kopenhagena bila je usklađena sa "sigurnosnom zabrinutošću" koju su izrazile države članice suočene s nizom novih demokracija ili demokracija u nastajanju i nekonsolidiranim tržišnim gospodarstvima u srednjoj i istočnoj Europi (Pridham, 2005; Grabbe, 2006). Prema Grabbe, jedan od ciljeva uvjetovanja bio je uvjeriti države EU-a da će „istočni kandidati izgledati kao poznate, zapadnoeuropske zemlje, ne unoseći nestabilnost, autoritarizam ili ekonomski kolaps u Uniju" (Grabbe, 2006: 37).

Došlo je stoga do umnožavanja i pooštravanja internih institucionalnih procedura EU-a i intenzirivanja aktivnosti Europske komisije, koja je razvila ekonomski i sigurnosni diskurs usredotočen na prijetnje i potencijale nekonsolidiranog političkog i gospodarskog prostora duž vanjskih granica EU-a. EK je vršila značajan pritisak na kandidate kako bi ih potaknula na pridržavanje demokratskih kriterija uvjetovanja, dok su njena godišnja izvješća o napretku u procesu pristupanja postala središnji element na planu praćenja ispunjavanja kriterija iz Kopenhagena (Pridham, 2005). Pridham također ističe kako je jačanje uloge Komisije u procesu proširenja i praćenja ojačalo meritokratsku prirodu procesa, pri čemu je postalo uvriježeno mišljenje da je odlučivanje EK više tehničke i objektivne, a manje političke prirode. Ipak, Pridham također podsjeća da je, iako se Komisija čini objektivnom u svojoj procjeni, „primjena političkih kriterija u velikoj mjeri kvalitativna, što ostavlja prostor za političke odluke“, podložne subjektivnom utjecaju (Pridham, 2005: 45).

Grabbe ocjenjuje kako su kriteriji iz Kopenhagena predstavljali „pokretnu metu“ i sadržavali „vrlo diskutabilne i skliske koncepte” (Grabbe, 2006: 32) poput demokracije i tržišne ekonomije; pri čemu se čak i definicija same pravne stečevine mijenjala, ovisno o „minimalističkim i maksimalističkim tumačenjima" (Grabbe, 2006: 34). S obzirom na ove neodređenosti, zahtjevi navedeni u Kopenhagenu razrađeni su u narednim krugovima Vijeća i od strane Europske komisije, dok je presudno što je Komisija preuzela odgovornost za osiguravanje usklađenosti s kriterijima, oblikujući te uvjete i detaljno definirajući zahtjeve (Grabbe, 2006).

EK je tako 1998. godine počela izdavati prva godišnja izvješća o napretku država kandidata, ocrtavajući godišnji napredak prema ispunjavanju uvjeta za pristupanje, bilježeći problematična područja i dajući preporuke za daljnje djelovanje. Iste je godine EU počela sastavljati Europska/ Pristupna partnerstva, koja su imala za cilj „pooštriti uvjete, kako u pogledu financijske pomoći kroz PHARE 2 tako i u konačnici u samom pristupanju, ujedinjujući sve zahtjeve EU-a i pomoć za njihovo ispunjavanje u jedinstveni okvir“ (Grabbe, 2006: 15). Pristupna partnerstva su promijenila opseg uvjeta pristupanja, pokrivajući veliki niz političkih područja, ujedinjujući sve zahtjeve EU-a, pokrivajući ne samo cjelokupno zakonodavstvo EU-a već i druge političke i gospodarske uvjete, a bila su uparena s nacionalnim programima za usvajanje pravne stečevine koje su objavljivale države kandidatkinje (Grabbe, 2006).

U usporedbi s istočnim proširenjem, politika uvjetovanosti za zemlje jugoistočne Europe u okviru Procesa stabilizacije i pridruživanja obuhvaćala je: a) pretpristupne kriterije; b) regionalni pristup EU-u iz 1997. godine i PSP; c) posebne uvjete za svaku od zemalja prije sklapanja SSP-a; (d) uvjete koji proizlaze iz SSP-a i programa CARDS (Pomoć Zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju); e) uvjete povezane s pojedinim projektima i dodijeljenom pomoći, bespovratnim sredstvima i zajmovima te f) uvjete koji proizlaze iz mirovnih sporazuma (Lalić Novak, 2013; Emmert i Petrović, 2014). U usporedbi s planom pristupanja za zemlje srednje i istočne Europe, SSP je predstavljao novi, dugotrajni i višeslojni privremeni korak s dodatnim mogućnostima uvjetovanja na putu do članstva.

Iako je potpuna predanost članstvu država jugoistočne Europe kao zahtjev bila postavljen unaprijed, činilo se da EU u isto vrijeme produžuje cjelokupni proces, ostavljajući dodatnu slobodu odlučivanja i djelovanja u rukama Komisije. Međutim u kasnijoj fazi (a koja je aktualna i danas), uvođenjem mjerila za otvaranje i zatvaranje pregovora u pojedinim poglavljima, ojačana je ulogu država članica u procesu proširenja, obzirom da je odobravanje i vrednovanje mjerila bilo dodijeljeno u nadležnost državama članicama (Hillion, 2010: 21). Nadalje, u usporedbi s Velikim proširenjem 2004. godine, povećao se broj instanci pri kojima države članice u Vijeću EU-a imaju mogućnost blokiranja odluke o proširenju, a to se ne odnosi samo na korištenje mjerila već i na napredak tijekom pred-pregovaračke faze. Pojedini autori stoga zaključuju kako je činjenicom da je Vijeće zamijenilo Komisiju na mjestu glavnog pokretača politike proširenja sam proces učinjen mnogo nepredvidljivijim (Stratulat, 2013).

Politika uvjetovanosti EU može varirati od općenite do vrlo specifičnih aspekata *acquisa,* a može se razlikovati ovisno o politikama EU-a te fazama procesa. Grabbe je instrumente uvjetovanosti podijelila u pet skupina: a) modeli tj. zakonodavni i institucionalni obrasci; b) financijska sredstva: pomoć i tehnička potpora; c) sustavno vrednovanje (*benchmarking*) i praćenje država kandidata; d) savjetovanje i *twinning*; te e) tzv. čuvanje vrata (*gate keeping*): mogućnost započinjanja pregovora i omogućavanje napredovanja prema daljnjim fazama procesa pristupanja, ovisno o napretku (Grabbe, 2006: 76; Grabbe, 2003: 312; Lalić Novak, 2013). Pojedini autori upravo čuvanje vrata drže najsnažnijim instrumentom uvjetovanosti (Grabbe, 2006: 86; Papakostas, 2012; Kmezić i Bieber, 2020).

Osnovni smjer uvjetovanja EU-a je logika racionalnog izbora analize troškova i koristi gdje se domaća promjena javlja kao reakcija na materijalne i društvene koristi koje nudi EU

(Schimmelfennig i Sedelmeier 2004; 2005). Isto tako, EU može nametnuti troškove trećim zemljama uskraćivanjem nagrada i kažnjavanjem neprihvatljivog ponašanja. Pretpostavka je da će, budući da su orijentirani na svrhu, akteri promijeniti svoju politiku i ponašanje ako su nagrade koje nudi EU veće od troškova usklađivanja s njenim uvjetima.

EU koristi pozitivne i negativne poticaje za induciranje institucionalnih promjena kod kandidata za pristupanje i u svom susjedstvu, na taj način slijedeći svoje interese. U pokušaju da potakne druge aktere da prihvate i usvoje njezine institucije, EU i države članice se, s jedne strane, oslanjaju se na vanjske poticaje (uvjetovanje) te, s druge strane, tehničku i financijsku pomoć (izgradnja kapaciteta) (Kelley, 2006; Schimmelfennig i Sedelmeier, 2005). Uvjetovanjem se pokušava utjecati na izračun troškova i koristi ciljanih aktera stvaranjem pozitivnih i negativnih poticaja. Nasuprot tome, izgradnja kapaciteta ciljanim akterima pruža dodatne resurse koji im potom omogućuju donošenje (strateških) odluka. Ipak, EU često koristi financijsku i tehničku pomoć kao dodatni poticaj za nagrađivanje domaćih promjena (Schimmelfennig i Sedelmeier, 2004).

2.3.3. Model vanjskih poticaja

Model vanjskih poticaja (*External incentives model, EIM*) njemačkih politologa Schimmelfenniga i Sedelmeiera prema nekim autorima označen je kao "najprofinjeniji teorijski pristup" s "najvećom eksplanatornom snagom" u vezi s prijenosom pravila EU-a u treće zemlje (Trauner, 2009: 776-777).

Kao što je prethodno i navedeno, EIM je zasnovan na pregovaračkim modelima teorije racionalnog izbora, koji je utemljen na asimetričnoj pregovaračkoj moći Unije spram država kandidata, čiji je ishod usklađenost u zamjenu za potporu i integraciju, pri čemu je prisutan ograničen broj veto igrača koji bi mogli predstavljati prepreku djelotvornoj politici uvjetovanosti (Schimmelfennig i Sedelmeier, 2004; Schimmelfennig i Sedelmeier, 2007; Pollack, 2006; Lalić Novak, 2013).

Model vanjskih poticaja model je pregovaranja u okviru teorije racionalnog izbora. U njegovoj osnovi nalazi se pretpostavka prema kojoj je uvjetovanje igra pregovaranja koju igraju racionalni akteri čije su odluke i ponašanje vođeni materijalnim i političkim vlastitim interesom i izračunima troškova i koristi (Zhelyzhakova i dr., 2019). Prema modelu vanjskih poticaja, uvjetovanost je politika u kojoj EU implementira usvajanje i provedbu svojih pravila od strane ciljne vlade kroz strategiju poticanja nagrađivanjem (Schimmelfennig i Sedelmeier, 2004: 671-

672). Prema ovoj strategiji, EU postavlja usvajanje pravila kao uvjet za dobivanje nagrada. Ako vlada države obuhvaćene politikom uvjetovanosti ispunjava uvjete EU-a, Unija će je nagraditi, dok će u suprotnom Unija uskratiti nagradu. Nagrade mogu varirati od financijske pomoći do različitih modela pridruživanja, s punim članstvom u EU kao krajnjom nagradom.

Djelotvornost uvjetovanosti promatra se kao funkcija strateške kalkulacije vlade na koju se uvjetovanost odnosi, koja se pridržava pravila EU-a samo ako koristi od nagrade nadmašuju njene „domaće" materijalne i političke troškove (Zhelyzhakova i dr., 2019). Nadalje, prema modelu vanjskih poticaja, djelotvornost uvjetovanosti ovisi o: 1) određenosti i konzistentnosti uvjeta EU; 2) vjerodostojnosti prijetnji i obećanja, 3) kapacitetu zemalja kandidata i 4) domaćim troškovima. Određenost uvjeta sadrži tri glavne dimenzije: preciznost, obvezu i dosljednost. Preciznost potiče usklađenost pomažući zemljama kandidatima da točno znaju što trebaju učiniti kako bi ispunili uvjete EU-a. Obveza im govori koliko su uvjeti relevantni i obvezujući, dok konzistentnost znači da svi kandidati podliježu istim uvjetima te da se uvjeti za svakog pojedinog kandidata ne mijenjaju tijekom vremena. Što je uvjet precizniji, više obvezujuć i dosljedniji to je vjerojatnije da će ih se ciljani akteri pridržavati.

Još jedan čimbenik uvjetovanosti EU-a je njena vjerodostojnost. Vjerodostojnost perspektive članstva ovisi i o vjerodostojnoj prijetnji uskrate članstva u slučaju da uvjeti nisu ispunjeni, kao i o vjerodostojnom obećanju Unije da će primiti u članstvo kandidatkinje koje ispune uvjete (Schimmelfennig i Sedelmeier 2004; Pridham, 2007). Vjerodostojnost prijetnje najbolje funkcionira u situacijama izrazito asimetrične međuovisnosti u korist EU, u kojoj su zemlje kandidatkinje zainteresiranije za članstvo nego što je EU zainteresirana za proširenje. Što manje EU ima koristi od proširenja, to će lakše uskratiti pristupanje ako kandidat ne ispunjava uvjete (Schimmelfennig i Sedelmeier, 2004). Drugo, pojedini autori smatraju kako vjerodostojnost varira ovisno o fazi procesa pristupanja, pa tako (Dimitrova, 2005 prema Zhelyazkova i dr., 2019) smatraju kako je uvjetovanost EU najdjelotvornija kod država koje nisi niti predaleko, a niti preblizu pristupanja Uniji, tj. kad su i obećanje članstva i prijetnja isključivanjem najvjerodostojnije. Kmezić i Bieber također smatraju kako države kandidati moraju biti uvjereni da će dobiti nagrade koje su im obećane nakon udovoljavanja zahtjevima EU, ali one istovremeno moraju znati da će nagrade uslijediti tek nakon potpunog ispunjavanja procesa usklađivanja. Dakle, vjerodostojnost uvjetovanosti ovisi o pouzdanoj primjeni uvjetovanja temeljenoj na zaslugama (Kmezić i Bieber, 2020).

Dok određenost i vjerodostojnost karakteriziraju proces proširenja EU**,** kapacitet i domaći troškovi odnose se na domaće aktere u državama kandidatima. Države kandidatkinje su obvezne izvršiti učinkovit prijenos vrlo opsežne pravne stečevine u nacionalno zakonodavstvo i praksu u relativno kratkom vremenskom razdoblju, pa to predstavlja značajno opterećenje za državnu upravu u ovim zemljama, te je stoga uspjeh europeizacije uvelike povezan s administrativnim kapacitetima državne uprave u kandidatkinjama.

Bitno je napomenuti kako čak i ako država kandidatkinja ima dovoljno administrativnih resursa za provedbu pravne stečevine EU-a, ona se još uvijek može suočiti s troškovima usvajanja koji ometaju proces usklađivanja. Model vanjskih poticaja postulira da veličina domaćih troškova usvajanja i njihova raspodjela među domaćim akterima određuju usklađenost država kandidata s uvjetima EU-a. Troškovi usvajanja općenito su političke prirode u smislu da oni ovise o preferencijama vlada ili drugih domaćih veto igrača. Stoga su troškovi usvajanja visoki ako prijenos pravila prijeti materijalnom interesu domaćih aktera i skupina ili bazi moći stranaka i vlada u smislu izborne podrške. Dodatno, usklađenost može stvoriti oportunitetne troškove odricanja od alternativnih nagrada povezanih s usvajanjem pravila koja nisu pravila EU-a (Zhelyzhakova i dr., 2019).

Nadalje, vrijedi istaknuti kako uvjetovanje ne uključuje samo odnos između EU-a i ciljane vlade, obzirom da se utjecaj EU-a odvija u složenom okruženju. Društvo ciljane zemlje i različiti društveni akteri poput političke oporbe, civilnog društva, medija, interesnih skupina kao i drugih međunarodnih igrača čine okruženje u kojem se odvija utjecaj EU-a. Stoga pitanje nije samo je li ciljana vlada voljna snositi troškove usvajanja pravila EU-a, već i vide li drugi akteri unutar ciljanog političkog sustava dovoljno poticaja da se mobiliziraju protiv domaćih veto igrača (Schimmelfennig i Sedelmeier 2005; Sasse, 2008).

Razvoj koncepta uvjetovanosti u kontekstu EPS-a neraskidivo je povezan s procesom proširenja EU-a, posebno s velikim proširenjem iz 2004. godine (Cadier, 2013). EU je 2011. godine proveo preispitivanje EPS-a te je, s obzirom na događaje u arapskim zemljama, dodatnu pozornost posvetio „promicanju održive demokracije i uključivog gospodarskog razvoja“, ojačavši diferencijaciju te pozitivnu i negativnu uvjetovanost putem uvođenja načela „više za više“ te „manje za manje“ (Europska komisija, 2011). Preispitivanjem EPS-a iz studenog 2015. godine utvrđen je novi okvir za željenu izgradnju učinkovitijih partnerstava između EU-a i njegovih susjeda, a opći cilj politike, umjesto demokratskih reformi, postaje podupiranje

stabilizacije i otpornosti europskog susjedstva (Europska komisija, 2017a). Svojim ustrajanjem na potrebi poštivanja opredjeljenja za zajedničke norme i vrijednosti od strane sudsjeda, EU također pokušava prikriti asimetričnu koncepciju uvjetovanosti i razviti filozofiju koja se temelji na retorici uzajamnog razumijevanja i obveza, tj. "dogovorene uvjetovanosti", gdje bi se dio odgovornosti za uspjeh ili neuspjeh politike mogao prebaciti na treće zemlje obuhvaćane EPS-om (Tulmets, 2007).
Uvjetovanost u EPS-u može biti pozitivna i negativna, pri čemu među najčešće korištene pozitivne oblike uvjetovanosti spadaju pristup tržištu, makrofinancijska pomoć i vizna liberalizacija, dok se među najkorištenijim oblicima negativne uvjetovanosti ubrajaju sankcije poput obustava financijske potpore ili zabrane putovanja (Balfour, 2012; Benedyczak i dr., 2015).

Pojedini autori ističu ograničen učinak uvjetovanosti u EPS-u obzirom na izostanak perspektive članstva u EU i previsoke političke troškove za vlade, ali pritom ukazuju na djelotvornost uvjetovanosti u okviru pojedinačnih politika te u slučajevima korištenja transnacionalnih kanala razmjene, pod uvjetom povoljnog odnosa troškova i koristi (Schimmelfennig i Scholtz, 2008; Schimmelfennig, 2017). Vrijedi istaknuti i inovativnost sporazuma o pridruživanju, uključujući sporazume o detaljnom i sveobuhvatnom području slobodne trgovine (DCFTA) s Moldovom, Gruzijom i Ukrajinom, zasnovanih na načelu stroge uvjetovanosti izričito povezane s postupkom približavanja zakonodavstvu *acquis*-u, a koji uključuju i konvergenciju u područjima zajedničke vanjske i sigurnosne politike te u području slobode, pravde i sigurnosti (Petrov, 2016; Van der Loo, Van Elsuwege i Petrov, 2014).

Iako nema potencijal poticanja kratkoročne promjene na razini vlada trećih država, pojedini autori smatraju da uvjetovanost EPS-a može poslužiti kao vanjska referentna točka za dugoročnije domaće političke procese, jer relativna neodređenost uvjeta i poticaja ove politike omogućuje domaćim akterima postupnost i selektivnost u pristupu spram Unije (Sasse, 2008).

Također, ističe se postojanje snažne korelacije između konzistetne primjene demokratske uvjetovanosti i njene djelotvornosti (Börzel i Lebanidze, 2017). U tom smislu se ukazuje i na strategiju anticipacijske prilagodbe koja se sastoji u usvajanju pravila EU-a u odsustvu perspektive članstva, ali s očekivanjem da bi takva dobrovoljna prilagodba (europskih država obuhvaćenih politikom) u jednom trenutku mogla rezultirati dobijanjem perspektive članstva u EU (Schimmelfennig, 2015). Također Sasse (2008) tvrdi da jednostavan, racionalistički model

uvjetovanja ne uzima u obzir domaće igrače poput opozicijskih snaga, reformskih elita ili društva u cjelini koji se mogu mobilizirati protiv autoritarnih vlada koje nisu spremne preuzeti troškove usvajanja pravila EU-a.

Pojedini autori ističu potencijal korištenja tzv. „modela sendviča“, koja podrazumijeva suradnju EU-a sa širokim rasponom saveznika u zemlji i izvan zemlje kako bi pridonijela jačanju legitimnosti svojih zahtjeva u području vladavine prava, a koja podrazumijeva primjenu istovremenog „pritiska odozdo“ i „pritiska odozgo“ na vlasti zemalja istočnog susjedstva (Gelhaus i dr., 2021). U tom smislu je uspješan primjer Ukrajine, gdje je civilno društvo odigralo ključnu ulogu u formuliranju zahtjeva i nadzora praćenja reformi, dok su EU te drugi međunarodni akteri koristili instrument uvjetovanja, čime se stvarao pritisak s obje strane na državu da provodi reformi (Nitsova i dr., 2018: 6–11; Králiková, 2022).

U ovom kontekstu vrijedi istaknuti kako teoretičari uvjetovanja kao racionalističkog međuvladinog pregovaranja također smatraju da uvjetovanje može funkcionirati kao diferencijalno osnaživanje domaćih aktera, pri čemu određeni domaći akteri imaju neovisne poticaje za usvajanje pravila EU-a koji bi mogli proizaći iz korisnosti pravila EU-a u rješavanju određenih političkih problema u korist tih domaćih aktera ili, općenitije, povećanje njihovog utjecaja u političkom sustavu (Schimmelfennig i Sedelmeier 2005, 12). Kako ističu Schimmelfennig i Sedelmeier (2004: 670), čak i ako poticaji EU-a ne uspijevaju izravno utjecati na autoritarne vlade, prijetnja isključenjem od strane EU-a šalje signal društvima u tim državama da je vlada glavna prepreka za pristupanje EU. Ovakvi signali potkopavaju vjerodostojnost autoritarnih vlada kao reformatora, mobiliziraju biračko tijelo protiv autoritarnih vlada i potiču slabu i rascjepkanu opoziciju da udruži snage. Slijedom navedenoga, kako bi uvjetovanje EU-a kroz diferencijalno osnaživanje bilo učinkovito, potrebno je da EU održava odnose ne samo s aktualnom vladom nego i s drugim političkim akterima poput oporbe, poslovnih interesnih skupina i civilnog društva. EU može potaknuti kapacitet za mobilizaciju navedenih aktera za podršku uvjetima EU-a pružanjem tehničke, financijske i političke pomoći.

Neovisno o navedenom, nekoliko država obuhvaćenih EPS-om (tj. Istočnim partnerstvom) provelo je reforme, privučeni alternativnim poticajima kao što su liberalizacija viznog režima i poboljšani sporazumi o pridruživanju, kao i financijska i tehnička pomoć (Börzel i Lebanidze, 2015). U nedostatku izgleda za članstvo u Uniji, istraživači posvećuju pozornost procesu

liberalizacije viznog režima koji se smatra jednim od glavnih transformacijskih instrumenata EU-a, osobito u istočnom susjedstvu (Shapovalova, 2013; Benedyczak i dr. 2015).

2.4 Vladavina prava i borba protiv korupcije

2.4.1. Vladavina prava kao temeljna vrijednost EU-a

Vladavina prava jedna je od temeljnih vrijednosti europskog ustavnog naslijeđa i pravno načelo zajedničko za svih dvadeset i sedam članica EU-a. Vladavina prava ima različite funkcije unutar pravnog okvira EU-a i ima unutarnju kao i vanjsku dimenziju. Interno, ona služi kao ustavno načelo i mjerilo za države članice, dok se njena vanjska dimenzija očituje u tome da ona predstavlja vanjskopolitički cilj i mjerilo za zemlje koje žele pristupiti Uniji (Pech, 2011). Vladavina prava navedena je u članku 2. Ugovora o Europskoj uniji[16] te u preambuli Povelje EU o temeljnim pravima[17] kao jedna od temeljnih zajedničkih vrijednosti EU i svih država članica, a predstavlja preduvjet za zaštitu svih drugih temeljnih vrijednosti Unije, uključujući temeljna prava i demokraciju. Vladavina prava zahtijeva da se sve javne ovlasti provode u okviru ograničenja utvrđenih pravom, u skladu s vrijednostima demokracije i temeljnih prava te pod nadzorom neovisnih sudova. Postojanje vladavine prava od ključne je važnosti i za samo funkcioniranje EU i njenog unutarnjeg tržišta, a izazovi u pogledu vladavine prava u državi članici utječu na pravni poredak i funkcioniranje EU-a u cjelini. Potrebno je napomenuti kako je vladavina prava ujedno i pravno načelo zajedničko za četrdeset i šest država članica Vijeća Europe[18].

[16] „Unija se temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca."

[17] "Svjesna svojeg duhovnog i moralnog nasljeđa, Unija se temelji na nedjeljivim, univerzalnim vrijednostima ljudskog dostojanstva, slobode, jednakosti i solidarnosti; Unija se temelji na načelima demokracije i vladavine prava. Ona pojedinca postavlja u središte svog djelovanja uspostavom statusa građana Unije i stvaranjem područja slobode, sigurnosti i pravde."

[18] „Svaka članica Vijeća Europe priznaje načelo vladavine prava i načelo prema kojem svaka osoba pod njezinom jurisdikcijom mora uživati ljudska prava i temeljne slobode te se obvezuje da će iskreno i djelotvorno surađivati na postizanju cilja određenog u poglavlju I." (čl 3. Statuta Vijeća Europe)

Europska unija osmislila je niz instrumenata i procedura kojima se promiče vladavina prava i njena primjena, a što uključuje financijsku podršku organizacijama civilnog društva, europski mehanizam vladavine prava i Pregled stanja u području pravosuđa u EU, te pruža učinkovit odgovor institucija Unije na povrede vladavine prava pomoću postupaka zbog povrede i postupka predviđenog u članku 7. UEU-a. Niz pitanja povezanih s vladavinom prava, posebno u pogledu učinkovitosti pravosudnih sustava, borbe protiv korupcije te kvalitete i uključivosti zakonodavnog postupka, jednako je tako dio procesa Europskog semestra u mjeri u kojoj su ti aspekti od makroekonomskog značaja te utječu na poslovno okruženje, ulaganja, gospodarski rast i radna mjesta. Komisija je osigurala i da se u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost prednost daje pokretanju reformi pravosuđa, okvira za borbu protiv korupcije i javne uprave te digitalizaciji pravosudnih sustava u državama članicama, a što je važno i za stvaranje poticajne ulagačke klime. Europska komisija je u svojoj komunikaciji „Jačanje vladavine prava u Uniji – nacrt za djelovanje“ utvrdila pristup koji počiva na tri stupa: a) promicanju kulture vladavine prava; b) sprječavanju nastanka problema u području vladavine prava te c) osiguranje učinkovitog odgovora kada se oni pojave (Europska komisija, 2019a).

2.4.2. Vladavina prava i proces pristupanja EU

Kad je riječ o pristupanju EU, vladavina prava jedan je od političkih kriterija koje moraju zadovoljiti zemlje koje žele postati članice EU-a. Iako je vladavina prava oduvijek bila značajna, njena “konstitucionalizacija” (Hillion, 2014: 3) imala je ključan doprinos u njenoj važnosti te posljedičnoj strožoj primjeni i praćenju vladavine prava u državama kandidatima i državama članicama.

Političko uvjetovanje EU-a usko je usklađeno s konvencijama i pravnim normama usvojenim u okviru Vijeća Europe (VE), pri čemu su pravni standardi VE u području ljudskih prava, vladavine prava i demokratskih institucija bili referentne točke za procjenu demokratskih postignuća EU-a u kandidatima i potencijalnim kandidatima.[19] Kontinuirani napori EU-a da

[19]Memorandumom o razumijevanju između Vijeća EU i Vijeća Europe iz 2007. predviđeno je da organizacije moraju „razvijati svoje odnose u svim područjima od zajedničkog interesa, posebno u promicanju i zaštiti … vladavine prava“, ali se i dodaje kako: „Vijeće Europe ostat će mjerilo za ljudska prava, vladavinu prava i demokraciju u Europi.“ https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680597b32

blisko surađuje s VE potvrđeni su i Zaključcima Vijeća o prioritetima EU-a u suradnji s VE za razdoblje 2023. - 2024. godine (Vijeće EU, 2023a). U Zaključcima je prepoznata važna uloga VE u podupiranju usklađivanja sa standardima EU-a i izgradnje kapaciteta instucija u reformskim procesima na zapadnom Balkanu i zemljama Istočnog partnerstva, najavljen je nastavak suradnje s navedenim zemljama u ostvarivanju napretka u ispunjavanju kriterija za članstvo te podupiranja reformi u području ljudskih prava, demokracije i vladavine prava (Vijeće EU, 2023a: 5). Kad je riječ o području vladavine prava, istaknuta je važnost stručnog znanja VE i njegovih aktivnosti ocjenjivanja „…u kontekstu godišnjeg paketa za proširenje EU-a i europskog mehanizma vladavine prava…te stalnog poboljšanje alata EU-a usmjerenih na zaštitu vladavine prava“, kao i prioritetni karakter suradnje s Venecijanskog komisijom, GRECO-om, CEPEJ-om i svim drugim relevantnim tijelima VE i u predstojećim godinama (Vijeće EU, 2023a: 17). Najavljen je i nastavak suradnje s VE u pružanju potpore zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidata te susjedstvu EU-a u provedbi ključnih reformi i osposobljavanja u pogledu pravosuđa, borbe protiv korupcije, promicanja ljudskih prava i uloge medija i civilnog društva te „u pogledu praćenja napretka ostvarenog u tim područjima, u skladu s, ako je primjenjivo/relevantno, pojačanom metodologijom procesa pristupanja“ (Vijeće EU, 2023a: 17).

Najavljena je i bliska suradnja EU-a s GRECO-om na promicanju provedbe standardâ za jačanje borbe protiv korupcije te s MONEYVAL-om u borbi protiv pranja novca, kao i na podupiranju napora za jačanje vladavine prava i borbu protiv korupcije u području proširenja i susjedstva EU-a, izgradnju kapaciteta za sprečavanje i suzbijanje korupcije, sprečavanje pranja novca i osiguravanje djelotvornog odgovora pravosuđa (Vijeće EU, 2023a: 17).

Glavno tijelo VE zaduženo za razvoj standarda i najboljih praksi VE u pogledu vladavine prava je Venecijanska komisija (Europska komisija za demokraciju putem prava). EK se oslanjala na stručnost/autoritet VK više nego bilo koja druga institucija EU-a, na sličan način i Europski parlament smatra VK relevantnim i istaknutim autoritetom za pitanje demokracije i vladavine prava te se redovito oslanja na njegova mišljenja i studije (Grogan i dr., 2022).

Glavni okvir za u odnosu država jugoistočne Europe i EU do njihovog pristupanja Uniji jesu Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju. Što se tiče uvjetovanja vladavinom prava, značajno je

da sporazumi obično sadrže klauzulu o suspenziji (ili neizvršenju) koja dopušta usvajanje negativnih mjera od strane EU-a, ako se utvrdi nepoštivanje ili zlouporaba. [20]

Poštivanje vladavine prava pokazalo se kao glavni prioritet rano u okviru provedbe IPA-e u većini zemalja proširenja (Europska komisija, 2016b). Upravo su „jačanje vladavine prava, uključujući borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala te dobro upravljanje, uključujući reformu javne uprave“, navedeni kao ključni izazovi za većinu korisnika IPA II i „neophodni su za približavanje tih korisnika Uniji i kasnije preuzimanje u potpunosti obveza koje proizlaze iz članstva u Uniji“ (Europski parlament i Vijeće, 2014b). Jačanje demokracije i njezinih institucija, uz neovisno i učinkovito sudstvo te vladavinu prava, uključujući njenu provedbu, te borba protiv korupcije i organiziranog kriminaliteta spadaju u posebne ciljeve Uredbe o IPA II – članak 2. U istome članku se ističe kako se napredak prema ostvarenju navedenih posebnih ciljeva prati i procjenjuje na temelju prethodno utvrđenih, jasnih, transparentnih i, prema potrebi, na temelju mjerljivih pokazatelja specifičnih za pojedinu zemlju.[21]

I Uredba o uspostavi IPA III donesena 2021. tako predviđa mogućnost suspenzije financiranja sredstvima Unije u slučaju da korisnik narušava demokraciju, ljudska prava ili vladavinu prava (Europski parlament i Vijeće, 2021).

Kriteriji iz Kopenhagena, koji su postali osnova za daljnju razradu političkih uvjeta, doživjeli su dopunu slijedom iskustava iz pristupnog procesa i nove tj. sve veće zabrinutosti za budući utjecaj pristupanja na samu EU. To je osobito vrijedilo za sve veći naglasak na borbu protiv korupcije, potaknuto sve većim dokazima o raširenosti korupcije u većini postkomunističkih država. Iako nije bila među izvornim kriterijima, borba protiv korupcije uključena je u prva izvješća Komisije o napretku zemalja kandidata jer se to smatralo relevantnim za poštivanje

[20] Čl 133. SSP-a sa Srbijom L 278, 18.10.2013.; čl. 133. SSP-a s Crnom Gorom L 108/3, 29.4.2010.;

[21] Dodatno, odredbe članka 14. Uredbe IPA II predviđaju određenu fleksibilnost u pogledu poticaja (pozitivnih i negativnih) za poboljšanje napretka u smislu ispunjavanja kriterija za pristupanje, čime se povećava potencijal da se uvjetovanje učini učinkovitim alatom za reformu u području vladavine prava. Navedenim se člankom 14 (1) uvodi tzv. nagrada za uspješnost u slučaju da pojedina zemlja ostvari „(a) poseban napredak postignut u ostvarivanju kriterija članstva; i/ili (b) učinkovitu provedbu pretpristupne pomoći uz postizanje posebno dobrih rezultata u odnosu na posebne ciljeve određene u relevantnom strateškom dokumentu.“ Međutim, isti članak 14 (2) navodi kako „Ako su napredak i/ili rezultati koje je postigao korisnik naveden u Prilogu I. i dalje znatno ispod dogovorenih razina utvrđenih u strateškim dokumentima, Komisija proporcionalno prilagođava dodjele, u skladu s postupkom ispitivanja iz članka 16. stavka 3. Uredbe (EU) br. 236/2014.“Članak 14 (3) specificira kako„uzimaju se u obzir pokazatelji uspješnosti…navedeni u strateškim dokumentima“.

vladavine prava i funkcioniranje tržišnog gospodarstva, u potonjem slučaju kao pogodno na dobro poslovno okruženje i samim tim strana ulaganja (Pridham, 2005).

Upravo je primjena politike uvjetovanja u području borbe protiv korupcije bila jedan od ključnih elemenata politike Unije prema zemljama srednje i istočne Europe pružanjem pomoći u izgradnji jačih državnih institucija koje bi pomogle u fazi pristupanja (Papakostas, 2012: 219). Tijekom pretpristupnog razdoblja je tako u navedenim državama donesen veliki broj ključnih zakona koji su značajno pridonijeli stvaranju antikorupcijskog pravnog okvira Papakostas, 2012: 224).

Kako bi se otklonili uočeni nedostaci u procesu proširenja, pregovaračkim okvirima za Hrvatsku i Tursku iz 2005. godine uvedeno je posebno poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava, uz prethodno već postojeće poglavlje 24. Pravda, sloboda i sigurnost. Poglavlje 23. se sastoji od četiri glavne cjeline, a one su: reforma pravosuđa, borba protiv korupcije, temeljna prava i prava građana EU. Materija navedena u poglavlju 23. usko je povezana s političkim kriterijima, koji moraju biti ispunjeni da bi ukupni pregovori započeli. Budući da postoji samo ograničena količina „tvrdog *acquis*-a" u mnogim od ovih područja, zahtjevi koje treba ispuniti uglavnom se nalaze u općim načelima i europskim standardima (Nozar, 2012).

Vrijedi istaknuti primjer Bugarske i Rumunjske, koje zbog neodgovarajućeg tempa provedbe reformi nisu bile spremne pristupiti Europskoj uniji 2004. godine, već su pristupile EU-u 1. siječnja 2007. godine. Za njih je uspostavljen Mehanizam suradnje i provjere (CVM) kao prijelazna mjera s ciljem uklanjanja manjkavosti u području pravosuđa, borbe protiv korupcije te, u slučaju Bugarske, borbe protiv organiziranog kriminala. Europska komisija je službeno zatvorila postupak CVM-a nad Bugarskom i Rumunjskom u rujnu 2023. godine, nakon nešto više od šesnaest godina nadzora.[22]

U Strategiji proširenja 2014.-2015. godine (Europska komisija, 2014a) EK je istaknula kako jačanje vladavine prava predstavlja ključan izazov za većinu država u postupku proširenja, posebno u smislu poboljšanja funkcioniranja i neovisnosti sudstva i borbi protiv korupcije i organiziranog kriminala. Naglašena je važnost snažne političke volje i potrebe ostvarivanja

[22] Europska komisija (2023). *Rule of Law: Commission formally closes the Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania*, 15. rujna 2023.< https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_4456> Pristupljeno 4.7.2024.

konkretnih rezultata, te su zemlje pozvane na dodatni angažman na postizanju vjerodostojnih rezultata u istragama, kaznenim progonima i osudama u slučajevima organiziranog kriminala i korupcije, uz primjerene kazne i oduzimanje imovine.

Novim pristupom kojim su obuhvaćeni pregovori o poglavljima 23. Pravosuđe i temeljna prava i 24. „Pravda, sloboda i sigurnost" osigurava se strukturiraniji okvir za pregovore kojim se uzima u obzir vrijeme potrebno za ispravnu provedbu reformi: a) poglavlja 23. i 24. moraju se otvoriti rano u postupku i zatvoriti na kraju kako bi se omogućilo najduže moguće vrijeme za postizanje uspješnih rezultata kako bi reforme postale nepovratne; b) EU pruža detaljne smjernice kao osnovu za sveobuhvatne akcijske planove za reforme, koji su obavezni kao mjerila za otvaranje pregovora i služe kao katalizator za reforme; c) uvode se privremena mjerila u cilju daljnjeg usmjeravanja postupka reformi i kontrole napretka u provođenju reformi; d) mjerila za zatvaranje uspostavljaju se tek kad se u svim područjima ostvari znatan napredak, uključujući u odnosu na postignute rezultate u provedbi na terenu; e) zaštitne i korektivne mjere, na primjer, ažuriranje mjerila i osiguranje opće ravnoteže u postupku pregovora u svim poglavljima, što je mehanizam za zaustavljanje pregovora o ostalim poglavljima ako nije ostvaren napredak u poglavljima 23/24 te f) veća transparentnost i uključivost postupka, pri čemu se očekuje savjetovanje sa svim dionicima o reformama, kako bi se osigurava najveća moguća potpora za njihovu provedbu.

Vrijedi također istaknuti kako EK upotrebljava razne instrumente za jačanje vladavine prava, uključujući putem: a) redovitog praćenja posebice kroz zajednička tijela u okviru SSP-a, misija za procjenu stanja i strukturiranih dijaloga: b)putem izvješćivanja (posebno izvješća o napretku); c) putem financijske pomoći, s velikim naglaskom na vladavini prava u skladu s programom IPA II te d) putem jačanja institucija - Taiexa, povezivanja i revizija stručnjaka pri čemu suci, tužitelji i ostali stručnjaci u području provedbe zakona, upravljanja granicama i migracija iz država članica uspostavljaju izravne kontakte sa svojim kolegama (Europska komisija, 2014a).

Europska komisija u svojoj Strategiji proširenja EU za 2015. (Europska komisija, 2015a) nastavlja s fokusom na načelo prema kojem se najprije rješavaju temeljna pitanja, pri čemu su ključni prioriteti procesa proširenja pitanja vladavine prava, temeljnih prava, jačanja demokratskih institucija, uključujući reformu javne uprave, te gospodarskog razvoja i konkurentnosti. Usmjerenost na temeljna pitanja odražava se u specifičnim područjima o kojima se intenzivnije izvješćuje u okviru izvješća za pojedine zemlje.

U tom se kontekstu ističe kako je vladavina prava temeljna vrijednost na kojoj se EU zasniva te je ona u središtu pristupnog procesa. Naglašava se kako je jačanje vladavine prava i dalje ključni izazov za većinu zemalja u procesu proširenja, posebno u smislu poboljšanja funkcioniranja i neovisnosti pravosuđa, koje je i dalje narušeno zbog primjera selektivne primjene prava i političkog uplitanja u rad pravosudnih tijela. Ističe se kako je „korupcija i dalje vrlo raširena u svim zemljama te se nedostatno kažnjava, posebno u slučajevima korupcije na visokim razinama“, te kako će za daljnji napredak u ovom području biti potrebna snažna politička volja (Europska komisija, 2015a: 5).

EK je Strategijom proširenja za 2015. godinu uvela niz izmjena u izvješća po pojedinim državama, čime se željelo dodatno povećati usporedivost ocjena država, pouzdanost paketa kao izvora informacija i veća transparentnost u procesu proširenja, a čime se trebao osigurati bolji nadzor reformi te omogućiti bolje mjerenje rezultata političke i financijske pomoći EK U skladu s tim, izvješćima: a) povećan je fokus na stanje u državama kako bi se jasnije prikazalo koliko su odmakle u pogledu priprema za ispunjavanje kriterija za članstvo ; b) daju se dodatne smjernice o tome na što bi se države trebale usredotočiti sljedeće godine te c) uvrštene su usklađenije ljestvice za izvješćivanje i procjenu, a što će omogućiti izravnu usporedbu država u ključnim područjima (Europska komisija, 2015a: 31).

Komisija je pojasnila kako je riječ o novom, ojačanom pristupu ocjenjivanju u okviru godišnjih izvješća za pojedine zemlje koji obuhvaća niz izvješća o nizu ključnih područja reformi. Osim izvješćivanja o napretku, dodatni se naglasak stavlja na stvarnu razinu pripremljenosti zemalja za preuzimanje obveza članstva te se zemljama daju jasne smjernice u pogledu provedbe reformi, a s namjerom povećanja transparentnosti i većeg nadzora nad procesom reformi za sve zainteresirane strane, uključujući civilno društvo, uz prepoznavanje potrebe za razvijanjem poticajnijeg okruženja za sve subjekte civilnog društva (Europska komisija, 2015a).

U okviru predviđenih promjena u godišnjim izvješćima uzeta je u obzir potreba za odgovarajućim dodatnim reformama usmjerenim na trenutačne političke prioritete i slabosti u zemljama kandidatkinjama, pa se u skladu si tim naglasak stavlja na sljedeća područja: a) vladavinu prava i temeljna prava (funkcioniranje pravosuđa, korupcija, organizirani kriminal, sloboda izražavanja); b) gospodarske kriterije; c) reformu javne uprave te d) poglavlja usko povezana s navedenim područjima (javna nabava, statistika, financijski nadzor) (Europska komisija, 2015a).

Komisija je istaknula potrebu uspostave čvršćih okvira za učinkovito sprječavanje i suzbijanje korupcije u svim državama kandidatima, te je naglasila kako se zbog korupcije u osjetljivim područjima, poput javne nabave i privatizacije, oskudni resursi i dalje preusmjeravaju iz nacionalnih proračuna, a što negativno utječe na poslovnu i investicijsku klimu, dok korupcija utječe i izravno na građane prilikom pristupanja javnim uslugama. EK je ukazala i na potrebu uspostave učinkovite kontrole financiranja političkih stranaka i izbornih kampanja te upravljanja sukobom interesa, kao i iskorištavanja preventivnih mjera poput transparentne uporabe javnih sredstava i čvrstog sustava javnog pristupa informacijama. Nadalje, istaknula je i potrebu za proaktivnijom, dobro koordiniranom i učinkovitom provedbom zakona kako bi se osigurali pravilna istraga, kazneni progon i sankcije – uključujući oduzimanje i zapljenu imovine u slučajevima korupcije, pa i na visokoj razini. EK je navela i potrebu osiguranja niza konkretnih rezultata u tom području, kao i potrebu poboljšanja prikupljanja podataka i mogućnosti pristupa podacima u cilju poboljšanja transparentnosti te lakšeg praćenja provedbe politike suzbijanja korupcije (Europska komisija, 2015a).

U okviru analize ukupne situacije u svim državama, u području borbe protiv korupcije promatraju se sljedeća tematska područja (Europska komisija, 2015a: 34-35):

a) *Strateški okvir* - obuhvaća procjenu sljedećih pitanja: jesu li uspostavljene sveobuhvatne strategije i vjerodostojni akcijski planovi kako bi se na primjeren način otklonili glavni nedostaci, jesu li za njih pravilno osigurana sredstva u proračunu, postoje li primjereni mehanizmi nadzora te postoje li namjenski sektorski akcijski planovi u osjetljivim sektorima;
b) *Pravni okvir* - obuhvaća potrebu donošenja jasnih i sveobuhvatnih pravnih definicija, među ostalim i u skladu s Konvencijom UN-a protiv korupcije, usklađivanje s preporukama skupine Vijeća Europe GRECO, jasna pravila i odvraćajuće sankcije u vezi s financiranjem stranaka, sukobom interesa, prijavom imovine i pristupom informacijama, kao i čvrstu politiku ljudskih resursa koja će se primjenjivati na javne službenike i dužnosnike te zaštitu zviždača;
c) *Institucijski okvir – prevencija* - podrazumijeva postojanje neovisnih tijela za borbu protiv korupcije, nadležnih tijela za praćenje usklađenosti sa zakonodavstvom o prevenciji i pitanja zapošljavanja osoblja u tim tijelima, njihove obuke, proračuna i neovisnosti; postojanje etičkih kodeksa, ulogu tijela za unutarnju kontrolu i reviziju te aktivnosti za podizanje svijesti;

d) *Institucijski okvir – suzbijanje* - obuhvaća procjenu mandata i neovisnosti tijela za provedbu zakona, njihovu razinu specijalizacije, suradnju između policije i tužiteljstva, eventualnu primjenu odvraćajućih sankcija, sigurnu komunikaciju i baze podataka, postupanje s odredbama u vezi s imunitetom;
e) *Rezultati* - obuhvaća broj i prirodu istraga, sudskih predmeta i konačnih osuda u slučajevima korupcije, uključujući one na visokoj razini, opseg zapljene imovine, rješavanje slučajeva sukoba interesa, provjeru izjava o imovini, kršenje pravila financiranja stranaka, pristup informativnim slučajevima i dr.

2.4.3. Korupcija kao važna prepreka vladavini prava

Europska komisija donosi definiciju korupcije prema kojoj je ona „zlouporaba ovlasti radi osobne koristi“ (Europska komisija, 2014b: 2)[23]. Definicija organizacije Transparency International vrlo je slična onoj EK-a, gdje se korupcija definira kao „zloupotreba dodijeljene moći radi vlastitog interesa“[24], dok je za Svjetsku banku korupcija „zlouporaba javnih ovlasti za privatnu korist“[25]. Korupcija je složena pojava koja ima gospodarsku, socijalnu, političku i kulturnu dimenziju, koje nije jednostavno utvrditi, pri čemu se učinkovit odgovor politike na nju ne može svesti na uobičajeni niz mjera te nema jednakog rješenja za sve (Europska komisija, 2014b: 3). Korupcija ima znatne negativne posljedice na gospodarstvo i društvo u cjelini jer pridonosi rastu nejednakosti te, između ostalog, negativno utječe na socijalno povjerenje i funkcioniranje gospodarstva (Heywood, 2009). Trošak korupcije uključuje i gubitak *output*-a zbog nepropisne alokacije resursa, može negativno utjecati i na distribuciju dohotka te potaknuti zanemarivanje zaštite okoliša, narušava povjerenje u javne institucije, a u iznimnim slučajevima može doći do gubitka legitimiteta države te političke i gospodarske nestabilnosti (OECD, 2015).

U svojoj Komunikaciji „Izvješće o vladavini prava u 2022.“ (Europska komisija, 2022b: 10), EK ističe štetan utjecaj korupcije na vladavinu prava i povjerenje građana i poduzeća u javne institucije. Naglašava kako se sveobuhvatan pristup borbi protiv korupcije mora temeljiti na

[23] https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/corruption_en

[24] https://transparency.hr/hr/antikorupcija-detalji/sto-je-korupcija-390

[25] https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet

kombinaciji preventivnih i represivnih mjera, za što je potreban čvrst pravni i institucionalni okvir, dostatni administrativni i pravosudni kapaciteti, kao i politička volja za provedbu, uključujući učinkovitu istragu i kazneni progon. Kad je riječ o prevenciji, pouzdane i učinkovite cjelovite mjere uključuju sprečavanje i rješavanje sukoba interesa, osiguravanje transparentnosti sustava lobiranja, sustave prijave imovine i interesa, djelotvornu zaštitu zviždača te transparentnost financiranja političkih stranaka.

Jedan od alata koji pomaže u naporima u borbi protiv korupcije je osiguravanje zajedničkog visokog standarda zakonodavstva, bilo posebno o korupciji, ili uključivanjem antikorupcijskih elemenata u druge sektorske zakone. EU ima opće pravo djelovati u području antikorupcijskih politika, u okviru ograničenja utvrđenih UFEU-om. Članak 83. UFEU-a svrstava korupciju među „područja osobito teškog kriminaliteta s prekograničnim elementima“[26], stoga EU ima zakonodavne ovlasti za reguliranje ovog područja.

Europska komisija objavila je 3. svibnja 2023. godine Paket novih pravila za borbu protiv korupcije u EU i cijelom svijetu[27]. Paket se sastoji od: a) Komunikacije o borbi protiv korupcije u EU-u kojoj se daje pregled postojećeg antikorupcijskog zakonodavstva i politika EU-a, razmatraju izazovi i pitanje kako pojačati buduće djelovanje EU-a; b) Prijedloga direktive o borbi protiv korupcije kojim se ažuriraju i usklađuju definicije i kazne za kaznena djela korupcije kako bi se osiguralo postojanje kvalitetnih kaznenopravnih alata za borbu protiv cijelog niza kaznenih djela korupcije te poboljšalo sprečavanje korupcije i provedba zakonodavstva, te c) Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, uz potporu Komisije, predlaže da se paket mjera ograničavanja (sankcija) u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike dopuni posebnim režimom sankcija u cilju globalne borbe protiv teških djela korupcije (Europska komisija, 2023b).

Europska komisija je u srpnju 2023. godine objavila svoje četvrto godišnje izvješće o vladavini prava koje uključuje istoimenu Komunikaciju u kojoj se obrađuje stanje u EU u cjelini te posebna poglavlja po državama članicama (Europska komisija, 2023c). Prema indeksu percepcije korupcije organizacije *Transparency International* [28] devet država članica Unije

[26] Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena verzija) Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=celex:12016ME/TXT

[27] Europska komisija (2023). *Anti-corruption: Stronger rules to fight corruption in the EU and worldwide*. 3. svibnja 2023. < https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2516> Pristupljeno 9.2.2024.

[28] Transparency International (2023.) https://www.transparency.org/en/cpi/2022

nalazi se među prvih 20 najmanje korumpiranih država svijeta[29]. Pritom vrijedi zamijetiti kako razlike među državama članicama i dalje postoje, te kako su pojedine od njih ostvarile pozitivni pomak u odnosu na prethodne godine, dok neke i dalje imaju bitno lošiji rezultat od prosjeka[30]. U tom kontekstu vrijedi istaknuti i podatke iz Eurobarometrovog istraživanja o korupciji za 2023. godinu [31], koji pokazuju kako 70 posto građana Unije smatra da je korupcija u njihovoj državi raširena, 45 posto njih drži da se razina korupcije u njihovoj državi povećala, a 60 posto građana smatra da su napori njihove vlade u borbi protiv korupcije neučinkoviti.

Europska komisija objavila je u srpnju 2024. godine svoje peto godišnje izvješće o vladavini prava. U izvješće su prvi put uključena poglavlja za Crnu Goru, Srbiju, Albaniju i Sjevernu Makedoniju. Uključivanjem ovih država kandidata u Izvješće o vladavini prava nastojalo se podržati njihov rad na planu provedbe reformi, ostvarivanju daljnjeg napretka u procesu pristupanja te pripreme za nastavak rada na vladavini prava (Europska komisija, 2024).

2.4.4. Borba protiv korupcije i politika proširenja EU-a

Borba protiv korupcije integralni je dio politike proširenja EU (Europska komisija, 2011: 11). Od početka 1990-ih, prozvanog „antikorupcijskim desetljećem“ (Grubiša, 2010: 73) zbog niza aktivnosti na razini međunarodnih organizacija, država ali i međunarodnog civilnog sektora, EU se također aktivno uključila u olakšavanje borbe protiv korupcije i promicanje dobrog upravljanja u svojim državama članicama, državama obuhvaćenima procesom pristupanja te u susjednim zemljama. Osobito s Istočnim proširenjem, načela dobrog upravljanja postala su bitan element politike proširenja EU-a, kao cilj i kao uvjet za članstvo (Mungiu-Pippidi, 2010; Schimmelfennig, 2015).

S procesom proširenja Unije na istok koji je započeo početkom 1990-ih godina, korupcija je postala značajan izvor zabrinutosti za EU. U svojoj komunikaciji „O sveobuhvatnoj politici EU-a protiv korupcije” iz 2003. godine (Europska komisija, 2003b), Europska komisija ističe da je promicanje dobrog upravljanja ključna komponenta njezine antikorupcijske politike. Komisija je tada navela konkretna načela za poboljšanje antikorupcijske strukture u zemljama

[29] To su države: Danska, Finska, Švedska i Nizozemska, Njemačka, Irska, Estonija, Belgija i Francuska.
[30] Rezultate slabije od 50 bodova zabilježile su: Rumunjska (46), Bugarska (43) i Mađarska (42).
[31] Eurobarometar (2023). Posebno istraživanje br. 534 o korupciji (2023.) <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2968> Pristupljeno 27.2.2024.

pristupnicama, kandidatima i drugim zemljama, u okviru kojih se od kandidata očekuje izrada sveobuhvatne antikorupcijske strategije te jačanje njihovih pravnih i institucionalnih struktura u pogledu borbe protiv korupcije i drugih povezanih djela, kao i i provedba antikorupcijskog zakonodavstva. Prepoznata je i potreba poboljšanja pravnog okvira u područjima poput javne nabave, financijskog nadzora i revizije te reforme državne i javne službe, podizanje javne netolerancije na korupciju, bitna uloga civilnog društva u prevenciji i borbi protiv ovog problema, te važnost jasnih i transparentnih pravila financiranja političkih stranaka (Europska komisija, 2003b: 25–26). Kasnije su dopunjeni politički kriteriji iz Kopenhagena u svjetlu iskustva pristupanja i sve veće zabrinutosti o njegovom budućem utjecaju na samu EU. To je osobito vrijedilo za sve veći naglasak na borbi protiv korupcije, potaknut rastućim dokazima o raširenoj korupciji u većini postkomunističkih država. Iako nije bila među izvornim kriterijima iz Kopenhagena, korupcija je bila uključena u prva izvješća Komisije o napretku zemalja kandidatkinja jer se smatrala relevantnom za poštivanje vladavine prava i funkcioniranje tržišnog gospodarstva (Pridham, 2005).

Europska zajednica je 2005. potpisala Konvenciju Ujedinjenih naroda protiv korupcije, koju je i ratificirala 2008.[32] Nedostatak zajedničkih antikorupcijskih standarda na razini EU-a umanjio je uspjeh strategije EU-a za borbu protiv korupcije u zemljama kandidatima (Vachudova, 2009). Također, nekoliko država srednje i istočne Europe, poput Rumunjske, Latvije, Slovačke i Mađarske, počelo je nazadovati nakon pristupanja EU u području borbe protiv korupcije (Mungiu-Pippidi, 2014; Vachudova i Spendzharova, 2012).

Kako pojašnjava Grubiša (Grubiša, 2010), Europska unija susrela se s problemom korupcije i političke korupcije tijekom procesa pristupanja deset tranzicijskih zemalja Europskoj uniji. Unatoč tome što su kriteriji iz Kopenhagena uspostavili standarde članstva, pokazalo se da su ti kriteriji ne obuhvaćaju učinkovitu borbu za uklanjanje političke korupcije iz političkih procesa u tim zemljama. Upravo zbog prikrivenosti političke korupcije, koja „koegzistira s demokratskom fasadom političkog sustava“, postalo je „jasno da kriteriji iz Kopenhagena nisu bili dovoljni za pripremu država kandidata za članstvo u EU“ (Grubiša, 2010: 74). Szarek-Mason (2010: 143) ocjenjuje ozbiljnom pogreškom činjenicu da je borba protiv korupcije

[32] Odluka Vijeća od 25. rujna 2008. o sklapanju u ime Europske zajednice Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije (2008/801/EZ)

izričito prepoznata kao uvjet za članstvo tek četiri godine nakon uspostave kriterija iz Kopenhagena, i to u mišljenjima o zahtjevima za članstvo zemalja srednje i istočne Europe iz 1997. godine u kojima „elementi antikorupcijske strategije nisu razrađeni niti su dane bilo kakve druge smjernice u pogledu opsega korupcije prihvatljivog u EU“.

Slijedom toga, EU je razvila nove alate za mjerenje i procjenu korupcije u zemljama kandidatima nakon petog proširenja te su dodatni kriteriji primijenjeni na zemlje obuhvaćene Procesom stabilizacije i pridruživanja. Jedan od alata koji pomaže u naporima u borbi protiv korupcije je osiguravanje zajedničkog visokog standarda zakonodavstva, bilo posebno o korupciji, ili uključivanje antikorupcijskih odredbi u druge sektorske zakone. EU predlaže novo zakonodavstvo i radi na sprječavanju korupcije unutar ograničenja utvrđenih UFEU-om.

U tom smislu, slijedom članka 67. UFEU-a, EU bi trebao osigurati visoku razinu sigurnosti, uključujući prevenciju i borbu protiv kriminala te usklađivanje kaznenih zakona (članak 67. UFEU-a). Članak 83. UFEU-a označava korupciju kao „eurokriminal“ - posebno ozbiljno kazneno djelo s prekograničnom dimenzijom, prema kojem EU može u određenim okolnostima usvojiti minimalna pravila u ovom području. Pravna osnova za borbu protiv prijevara i svih drugih nezakonitih aktivnosti koje utječu na financijski interes EU-a je članak 325. UFEU-a, koji EU i njegove države članice obvezuje štititi proračun EU-a.

Među najvažnije akte antikorupcijskog zakonodavstva Unije ubrajaju se: a) Konvencija iz 1997. o borbi protiv korupcije u koju su uključeni dužnosnici EU-a ili dužnosnici zemalja EU-a[33]; b) Okvirna odluka Vijeća iz 2003. o borbi protiv korupcije u privatnom sektoru[34] te c) Odluka Vijeća o mreži kontaktnih točaka protiv korupcije iz 2008.[35] Zakonodavno-institucionalni okvir EU o borbi protiv prijevare, korupcije i drugih nezakonitih aktivnosti koje utječu na financijske interese Unije također je bitan aspekt okvira politike EU-a za borbu protiv korupcije, gdje vrijedi izdvojiti: a) Direktivu o suzbijanju prijevara protiv financijskih interesa EU[36], kojom se utvrđuju pravila o definiciji kaznenih djela i sankcija u vezi s borbom protiv prijevare, korupcije i drugih nezakonitih aktivnosti koje utječu na financijske interese EU-a, te

[33] Konvencija sastavljena na temelju članka K.3 stavka 2. točke (c) Ugovora o Europskoj uniji o borbi protiv korupcije u kojoj sudjeluju službenici Europskih zajednica ili službenici država članica Europske unije.
[34] Okvirna odluka Vijeća 2003/568/PUP od 22. srpnja 2003. o borbi protiv korupcije u privatnom sektoru.
[35] Odluka Vijeća 2008/852/PUP od 24. listopada 2008. o mreži kontaktnih točaka u borbi protiv korupcije.
[36] Direktiva (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2017. o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima.

b) Uredbu o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije[37], na temelju koje EK može predložiti Vijeću da nametne proračunske mjere zemljama EU-a u kojima kršenja načela vladavine prava, uključujući korupciju, mogu utjecati na dobro financijsko upravljanje proračunom EU-a.

Nadalje, od iznimne važnosti je i uspostava Ureda europskog javnog tužitelja[38], koji ima mandat za provođenje kaznenih istraga i procesuiranje slučajeva prekogranične korupcije, kao i djelovanje Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF), koji provodi administrativne istrage za borbu protiv prijevara, korupcije i drugih nezakonitih aktivnosti koje utječu na financijske interese EU-a[39].

Učinkovitu borbu protiv korupcije olakšavaju pravila EU-a o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma, pravila o javnoj nabavi, pravila o povratu imovine i oduzimanju te pravila o zaštiti prijavitelja nepravilnosti. Ovdje vrijedi izdvojiti 5. Direktivu o sprječavanju pranja novca[40], Direktivu o borbi protiv pranja novca kaznenopravnim sredstvima[41], Direktivu o zamrzavanju i oduzimanju predmeta i imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima[42], ažuriranu verziju koje je EK predložila u svibnju 2022.[43], Direktivu o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije („Direktiva o zviždačima“)[44], Direktivu o javnoj nabavi[45],

[37] Uredba (EU) 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije.
[38] Uredba Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja („EPPO”).
[39] Uredba (EU, Euratom) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. rujna 2013. o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1073/1999 Europskog parlamenta i Vijeća te Uredbe Vijeća (Euratom) br. 1074/1999.
[40] Direktiva (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ.
[41] Direktiva (EU) 2018/1673 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2018. o borbi protiv pranja novca kaznenopravnim sredstvima.
[42] Direktiva 2014/42/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o zamrzavanju i oduzimanju predmeta i imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima u Europskoj uniji.
[43] Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o povratu i oduzimanju imovine {SEC(2022) 245 final} - {SWD(2022) 245 final} - {SWD(2022) 246 final}
[44] Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije.
[45] Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ.

Direktivu o uzajamnoj pomoći kod naplate potraživanja za poreze i carine[46] te Direktivu o administrativnoj suradnji u području oporezivanja[47].

2.4.5. Borba protiv korupcije i Europska politika susjedstva

Što se tiče adresiranja problematike borbe protiv korupcije u okviru Europske politike susjedstva, EU nastoji surađivati s državama kroz: 1) Europski instrument za susjedstvo (ENI); 2) tehničku pomoć koja je usmjerena na izgradnju kapaciteta te na institucionalni razvoj; 3) jačanje civilnog društva; 4) pozitivno uvjetovanje koje uključuje nagrade u obliku dodatnih financijskih sredstava, te 5) regionalnu suradnju i politički dijalog (Martini, 2012). EU promatra borbu protiv korupcije u EPS-u kao jedan od kritičnih izazova, koja mora biti usmjerena na postizanje napretka prema vladavini prava i demokraciji (Martini, 2012). Prema izvješćima Komisije EU-a o napretku EPS-a, borba protiv korupcije uključena je u svaki akcijski plan, u dijelu promicanja dobrog upravljanja, a koji je prilagođen pojedinačnim potrebama članica EPS-a. Borba protiv korupcije prepoznata je kao relevantno pitanje u vanjskim odnosima EU prilikom transfera sredstava iz europskih fondova (Wichmann, 2007: 88).

U Zajedničkoj komunikaciji Preispitivanje Europske politike susjedstva iz studenoga 2015. godine ističe se prioritetna važnost osiguravanja vladavine prava te neovisnih i učinkovitih pravosudnih sustava (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2015), kao ključnih elemenata za postizanje socijalne i gospodarske stabilnosti, stvaranje povjerenja u državne institucije te pružanje pravne sigurnosti. Također, naglašava se potreba provedbe učinkovitih mjera borbe protiv korupcije, većinom u „pogledu njezina sprječavanja, u vezi s javnom nabavom velikih razmjera, (re)privatizacijom, reformom poduzeća u državnom vlasništvu ili pod nadzorom države te sličnim područjima koja su vrlo izložena korupciji“, također kroz podupiranje ključne uloge civilnog društva (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2015: 6).

Rabinovych ističe kako je EU u slučaju Ukrajine, u razdoblju od pokretanja EPS-a do 2022. godine i dodjeljivanja Ukrajini statusa kandidata, razvila sveobuhvatan skup alata za promicanje vladavine prava kombinirajući „meke“ i „tvrde' instrumente“, uz uvjetovanost koja

[46] Direktiva Vijeća 2010/24/EU od 16. ožujka 2010. o uzajamnoj pomoći kod naplate potraživanja vezanih za poreze, carine i druge mjere
[47] Direktiva Vijeća 2011/16/EU od 15. veljače 2011. o administrativnoj suradnji u području oporezivanja i stavljanju izvan snage Direktive 77/799/EEZ.

se nalazi u temelju ovog pristupa, a koristeći iskustva iz procesa pristupanja Uniji. Autorica pojašnjava kako je EU bila svjesna potencijalne slabosti kad je riječ o izvedivosti poticanja zemlje partnera na provedbu reformi u području vladavine prava u nedostatku perspektive članstva u EU-u, te je Unija stoga uvela i alternativne poticaje za promicanje usklađenosti sa uvjetima među zemljama EPS-a, a riječ je o dijalogu o liberalizaciji viznog režima te o programu makrofinancijske pomoći kao najvažnijim primjerima (Rabinovych, 2024: 725-726).

Gherasimov i Solonenko također naglašavaju kako su razne zakonodavne i institucionalne mjere u području borbe protiv korupcije u Ukrajini bile implementirane u okviru MFP-ova i VLAP-a, u punoj većoj mjeri nego mjere iz područja pravosudne reforme, no autorice ujedno ističu kako je uvjetovanje postalo istinski moguće tek nakon što su glavni zapadni razvojni partneri Ukrajine, zajedno s jakim organizacijama civilnog društva, shvatili važnost reforme vladavine prava (Gherasimov i Solonenko, 2020).

Dosadašnja istraživanja politike uvjetovanosti EU u područjima vladavine prava te suzbijanja korupcije ukazala su na niz konceptualnih i metodoloških izazova praćenja reformi u tim područjima u izrazito kompleksnom okruženju zemalja zapadnog Balkana i novog europskog susjedstva. Pojedini autori ističu kako politika uvjetovanosti EU-a na zapadnom Balkanu u većini slučajeva izravno utječe na izuzetno osjetljiva pitanja nacionalnog i etničkog identiteta (Freyburg i Richter, 2010), uz primjenu europeizacije u kontekstu slabe ili ograničene državnosti u pojedinim slučajevima (Džankić i Keil, 2019). Dio autora upućuje na presudnu važnost uloge i kapaciteta neovisnih institucija te razvoja organizacija civilnog društva kao važnih čimbenika jačanja demokratske odgovornosti (Elbasani i Šabić, 2018), ali i na strukturalne slabosti demokratskih institucija koji utječu na raskorak između utvrđenih ciljeva politika i standarda u ovom području te njihove primjene u praksi (Kmezić, 2020). Još uvijek je razmjerno neistraženo u kojoj mjeri su instrumenti uvjetovanosti usmjereni jačanju vladavine prava i suzbijanju korupcije koji su u proteklom desetljeću bili testirani u u sklopu politike proširenja EU manje ili više uspješno inkorporirani u Europsku politiku susjedstva te koji čimbenici pogoduju djelotvornosti tih instrumenata.

3. METODOLOGIJA

3.1. Opis prikupljanja podataka

Metodologija prikupljanja podataka za potrebe istraživanja u ovom radu oslanja se na kombinaciju primarnih i sekundarnih podataka. Osim polustrukturiranih intervjua kao ključnog izvora primarnih, novih empirijskih podataka, u radu je analizirana opsežna sekundarna literatura uključujući službene dokumente, izvještaje i druge publikacije europskih institucija, analize međunarodnih organizacija te organizacija civilnog društva, kao i dosadašnja akademska istraživanja politike proširenja i Europske politike susjedstva.

Analiza dokumenata smatra se sustavnim postupkom pregleda i vrednovanja određenih dokumenata - tiskanih i elektroničkih materijala. Slično drugim kvalitativnim metodama, ova metoda zahtijeva da se podaci ispitaju i interpretiraju kako bi se razvilo i otkrilo značenje, razumijevanje empirijskog znanja (Bowen, 2009: 27). Smatra se da je analiza dokumenata posebno primjenjiva kada se namjerava koristiti kvalitativnu studiju slučaja kao metodu istraživanja, što podrazumijeva da će autor poduzeti intenzivno istraživanje koje detaljno opisuje određeni fenomen, događaj ili program, a može pomoći u otkrivanju značenja, proširivanju razumijevanja te stjecanju uvida važnih za problem istraživanja (Bowen, 2009: 29). Analiza sadržaja je istraživačka tehnika za donošenje valjanih i replikabilnih zaključaka iz tekstova (ili druge smislene građe) na kontekst njihove upotrebe (Krippendorff, 2018: 24). Analizu sadržaja moguće je provoditi na temelju različitih izvora informacija: od pisanih tekstova, vreko vizualnih zapisa, audio-zapisa te audio vizualnih zapisa, a za analizu treba izabrati izvore koji su pristupačni istraživaču i koji sadrže neposredne, iscrpne i pouzdane podatke (Tkalac Verčič, Sinčić Ćorić i Pološki Vokić, 2014: 92).

U fokusu analize nalaze se specifični dokumenti upućeni Srbiji kao zemlji kandidatkinji, a riječ je o godišnjim izvješćima Europske komisije za Srbiju objavljenima u razdoblju od 2014. do 2022. godine. Izvješće za Srbiju sadrži detaljnu godišnju ocjenu stanja napretka reformi tijekom protekle godine u području vladavine prava i borbe protiv korupcije s opisno razrađenom analizom navedenoga područja, a popraćeno je preporukama i smjernicama o reformskim prioritetima. Provedena je ocjena i analiza napretka u području vladavine prava i borbe protiv korupcije kroz vremensko razdoblje od 2014. do 2022. godine. Nadalje, analizirali su i ostali dokumenti EU-a posvećeni Srbiji: a) Odluka Vijeća o načelima, prioritetima i uvjetima sadržanima u Europskom partnerstvu sa Srbijom iz 2008. godine; b) Mišljenje EK o zahtjevu Srbije za članstvom u EU iz 2011. godine; Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU-

a i Srbije iz 2013. godine; c) Opće stajalište EU i Pregovarački okvir za pregovore o pristupanju Srbije EU iz 2014. godine te d) Zajedničko stajalište EU-a u poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava iz 2016. godine. Dodatno, provedena je analiza godišnjih izvješća o Indeksu percepcije korupcije organizacije *Transparency International* za Srbiju u razdoblju od 2014. do 2022. godine te istraživanja javnog mnijenja o podršci građana Srbije članstvu u EU u razdoblju od 2014. do 2022. godine. Praćenje varijacija u podršci javnog mnijenja članstvu Srbije u EU provedeno je korištenjem podataka iz istraživanja javnog mnijenja o podršci članstvu Srbije u EU objavljena na stranicama Ministarstva za evropske integracije Srbije.

U slučaju Ukrajine, u fokusu analize primarno se nalaze specifični dokumenti upućeni Ukrajini kao državi obuhvaćenoj EPS-om, a riječ je o: Izvješću o napretku u provedbi Europske politike susjedstva 2014. godine za Ukrajinu i godišnjim Izvješćima o provedbi pridruživanja Ukrajine u razdoblju od 2016. do 2022. godine. Navedeni dokumenti sadrže detaljnu godišnju ocjenu stanja napretka reformi u području vladavine prava i borbe protiv korupcije s opisno razrađenom analizom navedenoga područja, preporukama i smjernicama o reformskim prioritetima. Ocjene i analize napretka u području borbe protiv korupcije uspoređena su kroz vremensko razdoblje od 2014. do 2022. godine. Nadalje, analizirani su i sljedeći bitni dokumenti: a) godišnja izvješćima o napretku Ukrajine u provedbi akcijskog plana liberalizacije viznog režima u razdoblju od 2011. do 2016. godine; b) reformske mjere u području borbe protiv korupcije implementirane u okviru pet paketa makrofinancijske pomoći Ukrajini; c) Sporazum o pridruživanju između EU-a i Ukrajine iz 2014. godine, d) Plan pridruživanja između EU-a i Ukrajine iz ožujka 2015 godine te e) Mišljenje EK o zahtjevu Ukrajine za članstvo u EU iz 2022. godine. Dodatno, provedena je analiza: godišnjih izvješća o Indeksu percepcije korupcije organizacije *Transparency International* za Ukrajinu u razdoblju od 2014. do 2022. te istraživanja javnog mnijenja o podršci građana Ukrajine članstvu u EU u razdoblju od 2014. do 2022. godine. Praćenje varijacija u podršci javnog mnijenja uključivanju u EU integracije/ članstvu u EU Ukrajine provedeno je korištenjem podataka iz istraživanja javnog mnijenja objavljenima od strane zaklade „Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation“ ukrajinskog Centra za ekonomske i političke studije „Razumkov“ te Međunarodnog republikanskog instituta – IRI.

3.2. Dizajn komparativne analize

U radu se koristi metoda komparativne fokusirane studije s malim brojem slučajeva pri čemu odabrane dvije zemlje (Srbija i Ukrajina) predstavljaju funkcionalne jedinice analize. Riječ je o binarnoj fokusiranoj studiji koja je specifična po tome što objedinjuje elemente studije slučaja i studije malog broja slučajeva. Slučaj pretpostavlja suvremeni fenomen (jedinicu) koji je prostorno ograničen i promatran u jednoj točki vremena ili u određenom vremenskom razdoblju koji se namjerava objasniti zaključkom (Gerring, 2007: 19). Strategija istraživanja u okviru binarne studije predviđa da se najprije napravi podroban opis i dubinska, paralelna studija slučaja odabranih slučajeva, a zatim se provodi poredbena fokusirana analiza sukladno odabranom dizajnu istraživanja. Studije malog broja slučajeva obično se dijele na one s dizajnom najsličnijih slučajeva i na one s dizajnom najrazličitijih slučajeva.

Kao što je to uostalom slučaj s velikim dijelom komparativnih politoloških istraživanja i ovaj rad počiva na namjernom odabiru slučajeva. Selekcijska pristranost problem je koji u pravilu pogađa studije malog broja zemalja, a najčešće počiva na odabiru na temelju izlaznih odnosno ovisnih varijabli (Landman, 2008). Slučajevi Srbije i Ukrajine obuhvaćeni ovom binarnom fokusiranom studijom odabrani su na temelju višestrukih kriterija koji te dvije zemlje čine najrelevantnijima za ciljeve ovog istraživanja te je primijenjen dizajn najsličnijih slučajeva.

Prije svega, riječ je o zemljama koje su najsličnije po specifičnim obilježjima nedovršene teritorijalne konsolidacije i s tim vezanim kriznim okolnostima koje opterećuju djelotvornost instrumenata uvjetovanosti EU u odnosu na kompleksne reforme u području vladavine prava. Nadalje, i Srbija i Ukrajina imaju vrlo značajnu geopolitičku poziciju i stratešku važnost u naporima EU za očuvanje regionalne stabilnosti i mira. Osim toga, obje su zemlje u slično vrijeme pokrenule važne korake u odnosima sa EU i postale izložene sličnim instrumentima podrške EU u financijskom razdoblju 2014. -2020. godine, iako u vrlo različitim kontekstima i pozadinskim okolnostima. Naime, Srbija je 2014. godine pokrenula pregovore o pristupanju s EU, a Ukrajina iste godine ratificirala Sporazum u pridruživanju s EU. Fokus na područje vladavine prava, s posebnim naglaskom na suzbijanje korupcije, odabran je ponajprije zbog političke važnosti te teme u odnosima između EU i zemalja regija koje pokrivaju obje analizirane politike.

Kod dizajna najsličnijih slučajeva odnosno komparacije dva ili više slučajeva važno je istaknuti razlike među neovisnim varijablama kako bi se utvrdilo kako jedna ili više neovisnih varijabli

objašnjavaju varijancu u političkom ishodu, odnosno u ovisnoj varijabli koja se želi objasniti (Landman, 2008; Burnham i dr., 2006).

U okviru paralelne studije slučaja Srbije i Ukrajine, dubinski je najprije analizirano kako su u svakoj od odabranih zemalja različite krizne situacije, varijacije u podršci javnog mnijenja, ali i razlike u koherentnosti i konzistentnosti primjene pojedinih mehanizama europeizacije (neovisne varijable) utjecale na djelotvornost instrumenata uvjetovanosti EU u području vladavine prava (ovisna varijabla).

Potom je izvršena komparacija (*cross-case analysis*) nalaza kako bi se testirale teze o djelotvornosti instrumenata uvjetovanosti EU vladavinom prava u zemljama obuhvaćenima politikom proširenja EU koje imaju perspektivu članstva u odnosu na zemlje uključene u Europsku politiku susjedstva koji tu perspektivu nemaju. Ovakva fokusirana binarna studija teži podrobnom, kontekstualnom proučavanju dvaju izabranih slučajeva te općenito omogućava dublju i iscrpniju analizu nego li studije s većim brojem slučajeva (Tarrow, 2010).

3.3. Polustrukturirani intervjui

Metoda polustrukturiranoga dubinskog intervjua kao kvalitativna metoda koja je prikladna za kvalitativna istraživanja usmjerena je na dobivanje opširnih, dubokih i detaljnih odgovora koji čine kvalitetan izvor informacija (Tkalac Verčič, Sinčić Ćorić i Pološki Vokić, 2014: 111). S obzirom na speficičnost teme suzbijanja korupcije i vladavine prava te ograničen pristup akterima u zemljama proširenja i novog susjedstva, procijenjeno je da upravo odgovori predstavnika europskih institucija mogu poslužiti kao koristan izvor informacija o istraživanoj temi te sredstvo objašnjenja pojedinih elemenata promatranih reformi.

U kontekstu odabira intervjua kao metode, smatra se da intervju, u usporedbi s drugim metodama prikupljanja podataka, može poslužiti kao sredstvo za „identificiranje uzročnih mehanizama koji nisu vidljivi u drugim oblicima podataka“ (Mosley, 2013: 5). S tim u vezi, Mosley (2013) drži kako intervju omogućuje znanstveniku da prikupi puno dublji skup odgovora, što znači da ispitivač može postavljati pitanja koja dopuštaju otvorena pitanja i dodatna pitanja, pokušavajući tako bolje razumjeti temu u fokusu. Kod polustrukturiranog intervjua, voditelj intervjua potiče razgovor o unaprijed određenim temama i ostavlja ispitaniku da slobodno elaborira svoje odgovore.

Intervju je sadržavao zadanu strukturu od osam glavnih i tri dodatna pitanja koja su postavljena svim sudionicima intervjua, uz korištenje podsjetnika za intervju. S druge je strane, obzirom na fleksibilnost ovog tipa intervjua, postojao prostor za slobodu ispitanika u davanju odgovora. Na navedeni je način osigurana ista struktura vođenja intervjua za sve ispitanike, što olakšava usporedbu njihovih odgovora i stavova te osigurava pouzdanost podataka tijekom svih intervjua.

Nakon provođenja intervjua provedena je analiza intervjua. Pri analiziranju intervjua korišten je kvalitativni pristup – kvalitativna analiza sadržaja pri čemu je jedinica analize intervju. Kvalitativna analiza sadržaja je definirana kao „metoda istraživanja za subjektivnu interpretaciju tekstualnog sadržaja putem sustavnog klasifikacijskog procesa kodiranja i identifikacije tema ili obrazaca“ (Hsieh i Shannon, 2005: 1278)..

3.4. Opis kriterija za odabir dionika za dubinske intervjue

Kod kvalitativnih istraživanja istraživači „namjerno odabiru jedinice uzorka na temelju osobne odluke, zbog toga što posjeduju neko svojstvo, iskustvo, mišljenje, informacije i slično za koje se procjenjuje da će pridonijeti svrsi istraživanja“ (Tkalac Verčič, Sinčić Ćorić, Pološki Vokić, 2014: 79). „Ne postoje pravila o veličini uzorka u kvalitativnom istraživanju. Veličina uzorka ovisi o tome što želimo saznati, što je namjera istraživanja, što je osnovno, što može biti korisno, te što se realno može učiniti u okviru raspoloživog vremena i sredstava“ (Patton, 2014: 470).

Uzorkovanje je izvršeno metodom neprobabilističkog uzorkovanja i odabirom namjernog (ekspertnog) uzorka. Intervju je proveden na uzorku od četrnaest (N=14) sugovornika. Iako je riječ o relativno uskom uzorku, riječ je o bitnim informantima-ekspertima koji mogu dati najpouzdanije podatke.

U razdoblju od listopada do prosinca 2023. godine provedeno je ukupno četrnaest polustruktuiranih dubinskih intervjua, po sedam intervjua za svaku zemlju, korištenjem online aplikacije. Sugovornici su bili predstavnici europskih institucija uključenih u oblikovanje i provedbu politike proširenja i Europske politike susjedstva. Riječ je o predstavnicima Europske komisije, Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD), predstavnicima partnerskih

organizacija civilnoga društva, akademske zajednice te projekata tehničke pomoći EU u području vladavine prava u dvjema zemljama.

Intervjuima s navedenim sugovornicima, koji su u prosjeku trajali između 45 i 60 minuta, dobila se relativno duboka slika o njihovim stavovima o problemu istraživanja. Odabir eksperata uključenih u istraživanje vršio se prema kriteriju dostupnosti te pristanka na sudjelovanje, ali uz obaveznu proporcinalnu zastupljenost sudionika prema vrsti institucija i zemljama.

3.5. Shema kodiranja

Obrada intervjua započela je transkripcijom videozapisa intervjua snimljenih putem aplikacije Zoom, čime su svi intervjui preneseni u pisani oblik za daljnju analizu. Nakon toga, transkripti su višekratno pročitani kako bi se istraživač temeljito upoznao s podacima. Prvi korak u postupku kodiranja bio je inicijalno kodiranje, tijekom kojeg su ključne izjave, fraze i koncepti označavani ručno, kako bi se identificirali najvažniji dijelovi teksta. Ovo inicijalno kodiranje obuhvatilo je sve važne informacije koje se odnose na istraživačka pitanja, bez unaprijed definiranih kategorija, čime se omogućilo spontano pojavljivanje tema iz samih podataka.

Nakon inicijalnog kodiranja, uslijedio je postupak usmjerenog kodiranja u kojem su srodni pojmovi grupirani u podteme. Tijekom ove faze kodiranja, posebno se pazilo na povezivanje ključnih pojmova sa specifičnim istraživačkim pitanjima. Podteme su zatim grupirane u šire kategorije, stvarajući jedanaest glavnih tema koje su proizašle iz analize: 1) različita djelotvornost instrumenata uvjetovanosti, 2) čimbenici utjecaja na djelotvornost instrumenata, 3) utjecaj kriza i javnog mnijenja, 4) utjecaj nedovršene teritorijalne konsolidacije, 5) uloga političke volje, civilnog društva i medija, 6) potpora javnosti i usklađivanje s uvjetima EU-a, 7) veto igrači, 8) potencijali blokade procesa, 9) doprinos civilnog društva, 10) prostor za podršku EU-a, 11) preporuke poboljšanja uvjetovanosti.

Tijekom postupka kodiranja korištena je kombinacija induktivnog i deduktivnog pristupa. Deduktivno kodiranje oslanjalo se na prethodno definirana istraživačka pitanja i koncepte iz teorijskog okvira istraživanja, dok je induktivno kodiranje omogućilo otkrivanje novih tema koje nisu bile predviđene unaprijed. Da bi se osigurala pouzdanost i dosljednost u kodiranju, svi transkripti su kodirani u više navrata, a u određenim fazama je provedena međusobna procjena od strane drugog istraživača kako bi se verificirala dosljednost i preciznost kodiranja.

Na kraju je stvoren tematski okvir koji je omogućio povezivanje odgovora ispitanika unutar jedanaest glavnih kategorija, pružajući strukturiran i sustavan način za analizu kvalitativnih podataka te za prepoznavanje ključnih obrazaca i uvida u istraživanoj temi.

3.6. Primjena triangulacije u istraživanju

Triangulacija je ključni element metodološkog pristupa u ovom istraživanju, jer omogućuje kombiniranje različitih izvora podataka i metoda kako bi se postigla veća vjerodostojnost i valjanost rezultata. Korištenje polustrukturiranih intervjua, analize dokumenata i podataka o javnom mnijenju pruža različite perspektive o temi vladavine prava i suzbijanju korupcije u Srbiji i Ukrajini. Polustrukturirani intervjui omogućuju dubinski uvid u iskustva i stavove ključnih dionika, dok analiza službenih dokumenata osigurava institucionalni kontekst i pregled politika. Podaci o javnom mnijenju pružaju dodatnu dimenziju razumijevanja stavova građana i promjena u njihovim percepcijama europskih integracija.

Primjenom triangulacije, rezultati iz različitih izvora podataka mogu se usporediti, čime se smanjuje rizik od pristranosti i povećava pouzdanost nalaza. Ako se podaci iz intervjua poklapaju s informacijama iz dokumenata i javnog mnijenja, to dodatno potvrđuje valjanost istraživačkih zaključaka. U slučajevima kada se podaci razlikuju, triangulacija omogućuje dublju analizu i bolje razumijevanje složenosti istraživanog fenomena, pružajući sveobuhvatniji uvid u problematiku i jačajući ukupnu metodološku kvalitetu istraživanja.

4. ANALIZA I USPOREDBA NALAZA O NAPRETKU U PODRUČJIMA VLADAVINE PRAVA I BORBE PROTIV KORUPCIJE U SRBIJI I UKRAJINI U RAZDOBLJU 2014. – 2022.

4.1. Politički kontekst i odnosi Srbije s EU-om

Kako ukazuje Stojić (Stojić, 2018: 37), odnos Srbije s Europskom zajednicom te Europskom unijom je tijekom 1990-ih godina prvenstveno bio posljedica ključne uloge Srbije u pokretanju krize u bivšoj Jugoslaviji, kada dolazi do prekida svih odnosa zemlje s EZ-om i uvođenja niza sankcija, a što je kulminiralo izbacivanjem Srbije iz UN-a i drugih međunarodnih organizacija. Međunarodne sankcije kojima je Srbija bila podvrgnuta tokom 90-ih godina pridonijele su urušavanju vladavine prava, gdje su „kriminalizacija države i legitimizacija kriminalne prakse postale sustavom društvene organizacije“ (Lazić i Sekelj, 1997 prema Dolenec, 2013: 166), uz sumnjive privatizacijske modele koji su omogućili prijenos državne imovine na vladajuću elitu. Navedeno potkrepljuje klasificiranje kategoriziranje režima Slobodana Miloševića, koji je obnašao dužnost predsjednika Srbije u razdoblju od 1990. do 1997. i predsjednika SR Jugoslavije od 1997. do 2000. u kompetitivni autoritarizam (Vladisavljević, 2010 prema Dolenec, 2013; Vladisavljević, 2016; Bieber, 2018).

Dolenec (Dolenec, 2013) pojašnjava kako je, uz gotovo desetljeće dugo iskustvo nasilja, sankcija i međunarodne izolacije, Srbija tokom 1990-ih godina i prvog desetljeća 2000-ih godina prolazila i kroz složen proces promjene državnog identiteta. Autorica ističe kako i nakon raspada državne zajednice s Crnom Gorom, problem državnosti i teritorijalne konsolidacije Srbije ostaje na dnevnom redu kroz pitanje statusa Kosova, koje će značajno usporiti tempo europskih integracija Srbije kao i širi proces njene demokratizacije.

Silaskom s vlasti Miloševićevog režima u listopadu 2000. godine, kada na dužnost predsjednika Savezne Republike Jugoslavije stupa kandidat Demokratske opozicije Srbije (DOS) i predsjednik Demokratske stranke Srbije (DSS) Vojislav Koštunice, te stupanja na dužnost vlade predvođene premijerom Zoranom Đinđićem (predsjednik Demokratske stranke – DS) krajem siječnja 2001. u zemlji započinje razoblje obilježeno „konsolidacijom minimalne demokracije, završetkom međunarodne izolacije Srbije i početkom europskih integracija“ (Spasojević i Stojiljković, 2019: 51-52). SR Jugoslavija ponovno je primljena u UN u studenom

2000. godine, nakon čega slijedi i obnova diplomatskih odnosa sa zapadnim zemljama, te njeno sudjelovanje na Zagrebačkom summitu istog mjeseca. Novu vladajuću koaliciju DOS-a, kao i odnos između Koštunice i Đinđića, karakterizirala je duboka podjela i sukobljavanje na pitanjima procesuiranja ratnih zločina i suradnje s ICTY-jem, vanjskih odnosa — posebice integracije Srbije u EU te statusa Kosova, kao i borba za uspostavom kontrole nad policijom i sigurnosnim sektorom, (Ramet, 2010; Dolenec, 2013; Spasojević, 2023).

Nakon smjene Miloševića i do uspona Srpske napredne stranke na vlast 2012. godine glavni konkurenti u stranačkom sustavu Srbije bile su četiri političke stranke – Socijalistička partija Srbije (SPS) DS (koju je vodio Zoran Đinđić do atentata 2003., nakon čega stranku preuzima Boris Tadić do 2014.), DSS (predvođen Vojislavom Koštunicom u razdoblju od 1992. do 2014.) te Srpska radikalna stranka (SRS, koju vodi Vojislav Šešelj od 1991.).

Ključni prioritet Đinđićeve vlade predstavljala je europska integracija Srbije. Međutim, kako ističe Dolenec, veliki problem za vlast DOS-a u razdoblju od 2000. do 2003. bila je nemogućnost da u potpunosti demontira poluge starog Miloševićevog režima nad kojim nije uspostavljena stvarna kontrola te navedeno razdoblje pojedini stručnjaci opisuju kao „izvanredno stanje, nestabilno razdoblje nerežima“ (Dolenec, 2013: 178), pune implikacije čega su se u konačnici pokazale u ubojstvu premijera Đinđića 2003. godine. Iako je u Srbiji održano četiri parlamentarna izbora (u prosincu 2000., u prosincu 2003. u siječnju 2007. te u svibnju 2008. godine) te pet predsjedničkih izbora (u rujnu 2002., prosincu 2002., u studenom 2003., u lipnju 2004. i u siječnju 2008. godine), autorica ističe kako kompetitivni izbori nisu doveli do radikalne promjene u načinu vladavine koja je Srbiji bila potrebna kako bi došlo do uspostave funkcionalne vladavine prava (Dolenec, 2013)

Nakon prijevremenih parlamentarnih izbora održanih u prosincu 2003. godine na mjesto premijera dolazi Vojislav Koštunica, tokom čijeg mandata se bilježi značajan rast sistemske korupcije, koji će dostići „povremeno alarmantne razmjere“ (Pešić, 2007: 4), kao i oživljavanje nacionalističke ideologije, uz stavljanje u prvi plan pitanje statusa Kosova i odbijanje postupanja prema optuženicima za ratne zločine, uz značajno opadanje interesa za proces EU integracije Srbije (Pešić, 2007: 4 - 5).

Skupština Srbije usvojila je u listopadu 2004. godine Rezoluciju o pristupanju EU u kojoj se navodi da je Srbija spremna ispuniti sve potrebne preduvjete za brzo pristupanje EU te da je

odlučna uhititi sve osobe na svom teritoriju koje su osumnjičene za ratne zločine (Pavićević, 2010: 145). Uslijedilo je otvaranje pregovora za potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Srbije i EU 2005. godine.[48] Vlada Srbije je u lipnju 2005. godine usvojila Nacionalnu strategiju za pristupanje Srbije Europskoj uniji, krajem 2006. godine potpisan je Srednjoeuropski ugovor o slobodnoj trgovini (CEFTA), dok su Sporazum o viznim olakšicama i Sporazum o readmisiji između EZ i Republike Srbije potpisani u rujnu 2007. godine i predstavljali su prvi korak ka uspostavljanju bezviznog režima. [49] Također, Srbija iste godine proglašava vojnu neutralnost te od tada vodi vanjsku politiku jednake udaljenosti između Istoka i Zapada, pri čemu njena „vanjska politika četiri stupa“[50] uključuju dobre odnose i strateško oslanjanje na prijateljstvo sa SAD, EU-om, Rusijom i Kinom (Jović, 2022: 165-166).

Godine 2008. proeuropske snage predvođene DS-om ostvarile su, kako se tada činilo, odlučujuću izbornu pobjedu koja će dovesti do uspostave nacionalnog konsenzusa o europskim integracijama, nakon čega se očekivalo razdoblje stabilnosti i ubrzanje europskog puta (Spasojević, 2023: 268; Stojiljković i Spasojević, 2018: 111). Kao formalna potvrda da je Srbija na putu punopravnog članstva u EU Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) bio je prvo parafiran, a zatim potpisan u travnju 2008. godine. Međutim, zbog problema vezanih uz priznanje Kosova od strane većine članica Europske unije, Sporazum je zamrznut i nije ni stupio na snagu. Srbija je u međuvremenu jednostrano primjenjivala trgovinski dio Sporazuma koji je odmrznut u jesen 2009. godine i pokrenut je postupak ratifikacije Sporazuma do njegovog konačnog stupanja na snagu. SSP je konačno stupio na snagu 1. rujna 2013. godine, kada je Europska unija konačno dovršila proces ratifikacije. [51]

Srbija je podnijela zahtjev za prijem u članstvo EU u prosincu 2009. godine. EK je u svom Mišljenju o kandidaturi Srbije iz listopada 2011. godine preporučila dodjeljivanje Srbiji statusa kandidata za članstvo u EU, te otvaranje pregovora o članstvu čim Srbija ostvari napredak u dijalogu sa Prištinom. Europski povjerenik za proširenje, Štefan Füle, uručio je u studenom

[48] Ministarstvo za europske integracije Republike Srbije (2023). Istorijat odnosa Srbije i EU. <https://www.mei.gov.rs/srl/srbija-i-eu/istorijat-odnosa-srbije-i-eu/ > Preuzeto 19.5.2023.

[49] MEI RS (2023). Sporazum o viznim olaškicama i readmisiji. <https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/sporazumi-sa-eu/sporazum-o-viznim-olaksicama-i-readmisiji/> Preuzeto 19.5.2023.

[50] RTS (2009). Četiri stuba srpske spoljne politike. 30. rujna 2009. < https://www.rts.rs/lat/vesti/politika/123741/cetiri-stuba-srpske-spoljne-politike.html> Pristupljeno 23.6.2024.

[51] MEI RS (2023). Istorijat odnosa Srbije i EU.< https://www.mei.gov.rs/srl/srbija-i-eu/istorijat-odnosa-srbije-i-eu/> Pristupljeno 19. 5. 2023.

2010. godine tadašnjem premijeru Srbije Mirku Cvetkoviću, Upitnik EK upućen s ciljem pripreme mišljenja o zahtjevu Srbije za članstvo u EU, a premijer Srbije je u siječnju 2011. godine predao Odgovore na Upitnik EK, te Odgovore na dodatna pitanja EU u travnju 2011. godine. Europsko vijeće je u ožujku 2012. godine donijelo odluku da Srbiji dodijeli status za kandidata za članstvo u EU. Prvi sporazum o načelima normalizacije odnosa Beograda i Prištine, poznatiji kao Briselski sporazum, potpisan je u travnju 2013. godine. EK je istoga mjeseca preporučila otvaranje pristupnih pregovora sa Srbijom. Europsko vijeće je u lipnju 2013. godine odlučilo da pregovori sa Srbijom počnu najkasnije u siječnju 2014. godine. Prva međuvladina konferencija između EU-a i Srbije održana je u siječnju 2014. godine čime je označen početak pristupnih pregovora na političkoj razini. [52] [53]

Na Trećoj međuvladinoj konferenciji između EU i Srbije održanoj u srpnju 2016. godine donesena je odluka o otvaranju poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava te poglavlja 24. Pravda, slobodan i sigurnost. Na Dvanaestoj MVK održanoj u lipnju 2021. godine donesena je odluka o otvaranju klastera 1 – Temeljna pitanja, a riječ je ujedno i o prvoj MVK održanoj od kada je Vijeće odobrilo revidiranu metodologiju proširenja, a koja se primjenjuje i na pristupni proces Srbije. Na Trinaestoj Međunarodnoj konferenciji održanoj u prosincu 2021., donesena je odluka o otvaranju klastera 4 - „Zelena agenda" i infrastrukturno povezivanje. [54]

Srbija je od početka pristupnih pregovora otvorila pregovore u 22 (od 35) poglavlja, a dva su pregovaračka poglavlja privremeno zatvorena – poglavlje 25. Znanost i istraživanje te poglavlje 26. Obrazovanje i kultura. Početna dinamika pregovora s otvaranjem dva do tri poglavlja po predsjedanju usporena je 2019. godine kada je otvoreno po jedno poglavlje po predsjedanju, a 2020. godine nije otvoreno niti jedno poglavlje. Nakon uvođenja nove metodologije, Srbija je u prosincu 2021. godine otvorila četiri poglavlja u okviru navedenoga klastera 4., a slijedeći klaster koji bi tehnički mogao biti otvoren je klaster 3 (konkurentnost i uključiv rast), no s obzirom na to da Srbija odbija uvođenje sankcija prema Rusiji, zbog čega tijekom 2022. i 2023. godine nije otvorila niti jedan klaster, takav scenarij ne čini se izglednim. Dodatno, sukladno

[52] MEI RS (2023). Istorijat odnosa Srbije i EU. <https://www.mei.gov.rs/srl/srbija-i-eu/istorijat-odnosa-srbije-i-eu/ > Pristupljeno 19.5.2023.

[53] Vijeće EU (2023). Srbija. <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/enlargement/serbia/> Pristupljeno 19.5.2023.

[54] MEI Republike Srbije (2023.) Istorijat odnosa Srbije i EU. <https://www.mei.gov.rs/srl/srbija-i-eu/istorijat-odnosa-srbije-i-eu/> Pristupljeno 19.5.2023.

Pregovaračkom okviru, poglavlja 23. i 24. kao i normalizacija odnosa s Kosovom ključni su za ukupni napredak Srbije u pristupnom procesu i za njegovu cjelokupnu dinamiku. Za daljnji napredak u pristupnim pregovorima, ključni izazov za Srbiju će biti usklađivanje sa ZVSP uključujući restriktivne mjere.

Vlajković (2022) ističe kako je EU u ulozi aktivnog sudionika pravne i ustavne evolucije Srbije već od pokretanja Procesa stabilizacije i pridruživanja, a ovaj angažman se posebno intenzivirao nakon otvaranja pristupnih pregovora 2014. godine. Autorica smatra kako je proces europeizacije postao dijelom složene dinamike izgradnje države, obuhvaćajući pravne, političke i društvene promjene, pri čemu su instrumenti uvjetovanja, uspostavljeni u okviru SSP-a kao i kroz pregovaračka poglavlja utemeljena na iskustvu prethodnog kruga proširenja, prilagođeni Srbiji i Crnoj Gori (Vlajković, 2022). Uz samo usložnjavanje pregovaračkog procesa uvođenjem mjerila za otvaranje i zatvaranje poglavlja te privremenih mjerila kao i mogućnosti suspenzije pregovora, autorica također naglašava kako ovaj nadograđeni proces odlikuje i uključenost različitih vanjskih čimbenika poput Vijeća Europe i EU (Vlajković, 2022).

Dolenec (Dolenec, 2014: 54) ističe kako se u prvom deseteljećem 2000-ih godina u Srbiji, iako je izborni proces nakon 2000. godine smatran slobodnim i poštenim, uočavaju „usporedni procesi razvoja formalnih demokratskih institucija“, ali i „jačanja otpornosti autoritarnih tendencija u modelu vladanja“. Autorica ukazuje kako se sredinom dvijetisućitih godina može o Srbiji govoriti kao o „dvostruko zarobljenoj državi“, zarobljenoj s jedne strane od strane privilegirane ekonomske elite bliske vlasti te s druge strane ograničene od strane političkih stranaka sklonih zloupotrebi državnih resursa. Dolenec ocjenjuje kako se, suprotno očekivanjima, situacija nije bitno promijenila ni kada je Tadićev DS postao najjača stranka u Srbiji nakon parlamentarnih izbora 2008. godine. Iako je ekonomska kriza u Europi posebno teško pogodila Srbiju, a vlada predvođena DS-om na vlasti od 2008. godine je imala malo toga za pokazati u gospodarskom smislu, ipak se očekivalo da će njen čelnik Boris Tadić pobijediti na predsjedničkim izborima u svibnju 2012. godine.

No, Dolenec (Dolenec, 2014) i Vachudova (Vachudova, 2019) ocjenjuju kako je Tadićeva vlada ostvarila samo djelomično uspješan mandat. Obzirom na radikalnu opoziciju koja joj se suprotstavljala na svakom koraku, Tadićeva vlada je uspjela ostvariti iskorake u bitnim aspektima vanjske politike, kao što su suradnja s Haškim sudom i pregovori o statusu Kosova

te pokrenuti reforme u području pravosuđa, sigurnosnih službi i regulatornih agencija (Dolenec, 2014). No, unatoč znatnom poboljšanju životnog standarda, veliki je broj građana i dalje ostao na rubu siromaštva uz problematično provedenu privatizaciju i optužbe za korupciju (Djokić, 2023), kao i politizaciju države, dominaciju izvršne vlasti uz zloupotrebu ovlasti, slabosti u pravosuđu i vladavini prava (Vladisavljević, 2011; Dolenec, 2014), te stranačku kontrolu medija, nekažnjeno djelovanje oligarha i slab napredak u poboljšanju poslovnog okružena u zemlji (Vachudova, 2019).

Na izborima u Srbiji održanima u svibnju 2012. građani su birali predstavnike u velikom broju jedinica lokalne samouprave i AP Vojvodini, zastupnike u Narodnoj skupštini, ali i na prijevremenim predsjedničkim izborima, što će se kasnije pokazati kao krupna Tadićeva pogreška, jer je nakon pobjede Tomislava Nikolića u drugom krugu predsjedničkih izbora došlo do sveobuhvatnog preslagivanja vlasti na razini države i potpunog izbornog poraza DS-a (Vučićević, 2014).

SNS je formirao novu vladu, a SPS je ponovnim zaokretom, nakon što je iznenađujuće sudjelovao u DS-ovoj vladi 2008. godine, ušao u vladu motiviran premijerskim položajem koji im je ponudio SNS. Među glavnim prioritetima vlade tada je, uz stupanje na snagu SSP-a i otvaranje pregovora o članstvu u EU, istaknuta i borba protiv kriminala i korupcije (Vučićević, 2014). Uz nesumnjive vanjskopolitičke uspjehe, Dačićeva vlada je uspjela ostvariti i pomake na području borbe protiv kriminala i korupcije. Odmah nakon formiranja vlade uspostavljena je radna skupina zadužena za ispitivanje dvadeset i četiri upitne privatizacije, nakon čega su krajem 2013. godine podignute optužnice, a započelo je i suđenje poduzetniku Miroslavu Miškoviću.

Vrijedi istaknuti kako stranačkim sustavom u Srbiji od 2012. godine dominira Srpska napredna stranka (SNS), koja je nastala rascjepom krajnje desne, nacionalističke i populističke Srpske radikalne stranke (SRS) nakon njenog izbornog poraza 2008. godine (Pavlović, 2012). SRS je pod predsjedanjem četničkog vojvode Vojislava Šešelja sve do 2008. bila najpopularnija stranka u Srbiji, te je na trima uzastopnim izborima u razdoblju od 2003. do 2007. pojedinačno osvajala najviše glasova u Skupštini, da bi nakon izbora 2008. došlo do sukoba unutar vodstva SRS-a oko pitanja potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Europskoj uniji te izdvajanja skupine pod vodstvom Tomislava Nikolića i njegovog osnivanja SNS-a (Dolenec, 2014).

SNS je glasačkom tijelu obećao da će napustiti politiku štednje DS-ove vlade, te obnoviti međunarodni ugled Srbije koji je pretrpio udarce u prijeporu oko Kosova, a koje je proglasilo neovisnost 2008. godine. Ne napuštajući u potpunosti svoj nacionalistički profil, SNS se odvojio od ekstremno nacionalističkog SRS-a, Vučić je tako 2008. kao potpredsjednik SNS-a izjavio kako stvaranje Velike Srbije za SNS više nije održiva strategija [55], te je obećao da će raditi na na integraciji Srbije u EU (Sotiropoulos, 2023).

SNS se deklarira kao umjerena stranka desnog centra i proeuropska pučka stranka (Stojić, 2018), čime je uspjela povećati svoj koalicijski potencijal, a što joj je omogućilo izbornu pobjedu na predsjedničkim i parlamentarnim izborima 2012. SNS je od DS-a preuzeo europski diskurs i počeo se zauzimati za politiku „i Kosovo i Europa“, uz programsko odustajanje od teritorijalnih pretenzija i dominacije nad ostalim narodima bivše Jugoslavije (Pavlović, 2012).

Nakon izbora 2012. godine vrlo brzo postaje razvidno da se Aleksandar Vučić kao tadašnji potpredsjednik vlade zadužen za obranu, sigurnost i borbu protiv korupcije i kriminala, kao i ministar obrane te tajnik Vijeća za nacionalnu sigurnost, relativno brzo uspjeo nametnuti kao dominantna politička figura Srbije, te je u roku od nekoliko godina marginalizirao premijera Dačića i poslao Tomislava Nikolića u političku mirovinu (Djokić, 2023). SNS tako od 2014. godine kontinuirano osvaja gotovo 50% glasova i vlada pod vrlo popularnim predsjednikom stranke Vučićem, kao dominantna stranka s nekoliko koalicijskih partnera, uključujući SPS (Spasojević i Stojiljković, 2019; Spasojević, 2023). Istovremeno, s druge strane dolazi do urušavanja tzv. demokratskog bloka predovođenog DS-om u razdoblju između parlamentarnih izbora 2012. i 2014. godine, pri čemu se DS raspao na dvije stranke, a ostatak stranaka iz bloka ne uspijeva prijeći izborni prag (Dolenec, 2014).

Prijevremeni parlamentarni izbori u Srbiji, održani u ožujku 2014. godine, označeni su velikom pobjedom SNS-a, koji je za manje od dvije godine na vlasti uspio udvostručiti broj osvojenih glasova, te solidnim uspjehom koalicije oko SPS-a, a s druge strane i porazom DS-a, ulaskom u parlament liste Borisa Tadića te gubitkom parlamentarnog statusa DSS-a i LDP-a, kao potvrdom razjedinjenosti i bezidejnosti opozicije (Vučićević, 2014; Vachudova, 2019). Na mjesto predsjednika vlade dolazi predsjednik SNS-a Aleksandar Vučić, a mjesto prvog

[55] Radio Slobodna Evropa (2008). *SNS odustaje od Velike Srbije?* <https://www.slobodnaevropa.org/a/1336554.html> Pristupljeno 26.2.2024.

potpredsjednika Vlade i ministra vanjskih poslova zazima Ivica Dačić, pri čemu je vladajuća koalicija kontrolirala više od četiri petine srpskog parlamenta.

Među prioritetima vlade, između ostalog, naveden je nastavak borbe protiv organiziranog kriminala i korupcije, nastavak pregovora o članstvu u EU i daljnja normalizacija odnosa s Prištinom. Vučićević (Vučićević, 2016) upozorava da su, iako je borba protiv korupcije predstavljala jednu od glavnih SNS-ovih aduta u predizbornoj kampanji 2014. godine, rezultati antikorupcijskih mjera bili vrlo slabi, uz izostanak sustavnog i institucionalnog napretka te presuda na najvišim razinama. Također, vladi se moglo prigovoriti i stavljanje velikog broja medija pod svoju kontrolu.

Parlamentarni izbori održani u travnju 2016. godine, treći u razdoblju od četiri godine, rezultirali su novom pobjedom SNS-a te uspjehom stranaka koje su činile okosnicu prethodne vlade, uz očuvanje parlamentarnog statusa DS-a, ulazak u parlament liste Borisa Tadića, Čedomira Jovanovića i Nenada Čanka, uspjeh pokreta bivšeg ministra gospodarstva Saše Radulovića te veliki uspjeh SRS-a, koji je učetverostručio podršku kapitalizirajući na oslobađajućoj presudi MKSJ-a predsjedniku stranke Šešelju (Vučićević, 2016).

Na predsjedničkim izborima održanima u svibnju 2017. godine Aleksandar Vučić odnosi pobjedu u prvom krugu, a za njegovu nasljednicu na čelu vlade imenovana je Ana Brnabić. Vachudova smatra kako je ovo imenovanje pokazalo Vučićevu sposobnost postideološkog modificiranja stajališta te njegovu naizgled bezgraničnu sposobnost udovoljavanja zahtjevima stranih prijestolnica odjednom, pri čemu je on još dodatno produbio i učvrstio svoju moć. Vučić i ostali lideri SNS u javnim nastupima i dalje ističu kako je njihov program organiziran oko projekta ulaska u EU, te da vlada i dalje radi na ispunjavanju obveza kad je riječ o pitanju Kosova kao i prema drugim susjedima sa Zapadnog Balkana. Na domaćoj sceni, međutim, stranka nastavlja svoj rad na koncentriranju moći na isti način kao i drugi neliberalni režimi u regiji, uključujući gotovo potpuno ukidanje slobodnog tiska, daljnju politizaciju državne uprave i gušenje kritičnih skupina civilnog društva (Vachudova, 2019). Petrović (Petrović i dr.: 2020) smatra kako je moguće ustvrditi da je država u potpunosti postala zarobljena tek nakon uspostave osobnog i stranačkog monopola Aleksandra Vučića i SNS-a nad državom i društvom nakon 2012. godine, pri čemu su bitnu ulogu u uspostavi monopola nad vlašću u Srbiji odigrale institucije sektora sigurnosti. Autor ističe kako je Vučić tako pod krinkom borbe protiv korupcije iskoristio situaciju da zarobi i uspostavi kontrolu nad ključnim pozicijama u

sigurnosnom sustavu, čemu je uslijedilo zaoštravanje nadzora nad pravosuđem i medijima te pojačana politizacija državne uprave.

Djokić upozorava kako su parlamentarni izbori održani u lipnju 2020. godine, organizirani u jeku pandemije Covid-19, svjedočili povratku na jednostranački sustav u Srbiji, nakon uvjerljive pobjede SNS-a, obzirom da je većina čelnika demokratske oporbe bojkotirala izbore (Djokić, 2023: 520). Sotiropoulos ocjenjuje kako je SNS-ova pobjeda bila očekivana jer je za nju SNS „pripremo teren" zloupotrebom državnih resursa, pritiscima na birače, ograničavanjem neovisnosti Regulatornog tijela za elektroničke medije – REM te drugih oblika kršenja uvjeta slobodnih i poštenih izbora (Sotiropoulos, 2023: 242). Djokić ocjenjuje kako se DS, nekad najjača prodemokratska snaga u Srbiji, krajem 2022. godine, kao i „općenito opozicijska scena u Srbiji, nalaze se na rubu političke beznačajnosti", uz nekoliko lokalnih građanskih inicijativa zabrinutih zbog vladinog zanemarivanja okoliša i urbanog planiranja koje oponiraju vlasti (npr. prosvjedi protiv projekta ekstrakcije litija *Rio Tinto*) (Djokić, 2023: 521).

Izvanredni i prijevremeni parlamentarni te redovni predsjednički izbori u Srbiji održani su u travnju 2022. godine, u uvjetima izbornog natjecanja koji se nisu mnogo razlikovali od prethodnih (Sotiropoulos, 2023: 242). Opozicija je formirala veliku, iako heterogenu koaliciju Ujedinjeni za pobedu Srbije (UZPS) i istaknula kao predsjedničkog kandidata Zdravka Ponoša, umirevljenog generala i bivšeg diplomata, te Mariniku Tepić, kao čelnicu koalicije na parlamentarnim izborima. SNS je na oba izbora pobijedio s velikom prednošću u odnosu na udruženu oporbu. Kandidat SNS-a Aleksandar Vučić pobijedio je u prvom krugu predsjedničkih izbora sa skoro 59 posto glasova, dok je za njegovu listu na parlamentarnim izborima glasalo 43 posto birača. Dobitnici izbora su i SPS te tri grupacije desnice koje su uspjele prijeći prag.[56] Iako je ovaj put SNS osvojio samo 120 zastupničkih mjesta, manje od potrebnih 126 za apsolutnu većinu u parlamentu od 250 mjesta, formirao je koalicijsku vladu sa svojim uobičajenim koalicijskim partnerima, odnosno SPS-om i manjim strankama, poput Demokratskog saveza Hrvata u Vojvodini. O postojanju neravnopravnih uvjeta na izborima izvijestila je međunarodna misija za promatranje izbora, prema čijem priopćenju se tvrdi kako su „utjecaj neujednačenog pristupa medijima, neopravdani pritisak na zaposlene u javnim ustanovama da podrže nosioce javnih funkcija, značajne razlike u financiranju kampanja i

[56] Radio Slobodna Evropa (2022). *U Srbiji proglašeni konačni rezultati parlamentarnih izbora*. <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-rezultati-izbora/31929832.html > Pristupljeno 27.2.2024.

zloupotrebe administrativnih resursa zajedno doveli do nejednakih uvjeta za izborne sudionike“ (OESS/ ODIHR, 2022: 1). [57]

Samo 20 mjeseci nakon posljednjih, novi prijevremeni parlamentarni izbori u Srbiji, treći u posljednje 4 godine, održani su 17. prosinca 2023. godine. Predsjednik Aleksandar Vučić raspisao je izbore nakon nepovoljne godine za SNS, obilježene s dvije masovne pucnjave u svibnju 2023. godine, kao i sukobom srpskih paravojnih postrojbi s kosovskom policijom na sjevernom Kosovu u rujnu 2023. godine. Vladajući SNS i Vučića je osvojio 46,6 posto glasova, dok je najveća opozicijska koalicija Srbija protiv nasilja osvojila 23,7 posto glasova (Stanicek, 2024). Mlađi partner SNS-a, SPS je osvojio je 6,55 posto, a prag su prešle i dvije desničarske oporbene liste: koalicija NADA, koju predvodi Nova Demokratska stranka Srbije (Novi DSS) s 5 posto, i populistička lista Mi – Glas naroda na čelu s Branimirom Nestorovićem s 4,7 posto.[58]

Izbori su među međunarodnim promatračima i među oporbenim strankama izazvali zabrinutost zbog navodnih nepravilnosti. Ured za demokratske institucije i ljudska prava OESS-a koji je vodio izbornu promatračku misiju, ukazao je u svojim preliminarnim nalazima od 18. prosinca 2023. godine na zloupotrebu javnih resursa, nepostojanje granice između obavljanja javne funkcije i aktivnosti u kampanji, zatrašivanje i pritiske na birače, kao i kupovinu glasova te „dominantno prisustvo Predsjednika, čime su se uz sistemsku prednost vladajuće stranke, stvorili nejednaki uvjeti.“.[59]

U zajedničkoj izjavi visokog predstavnika Borrella i povjerenika EK za susjedstvo i proširenje Várhelyija o parlamentarnim izborima u Srbiji izražena je zabrinutost nalazima i zaključcima OESS-a te je istaknuta potreba poboljšanja i daljnje reforme izbornog procesa, obzirom na središnje mjesto pravilnog funkcioniranja demokratskih institucija u procesu pristupanja EU-u. [60]

[57] OESS. (2022). Međunarodna misija za posmatranje izbora – saopštenje o preliminarnim nalazima i zaključcima. < https://www.osce.org/files/f/documents/d/0/515180.pdf> Pristupljeno 27.2.2024.
[58] Balkan Insight (2024). *Serbia Publishes Official Election Results – Only Question is Belgrade*, 3. siječnja 2024. <https://balkaninsight.com/2024/01/03/serbia-publishes-official-election-results-only-question-is-belgrade/> Pristupljeno 25.2.2024.
[59] OESS (2023). Međunarodna misija za posmatranje izbora – saopštenje o preliminarnim nalazima i zaključcima, 17. prosinca 2023. <https://www.osce.org/files/f/documents/8/3/560701.pdf> Pristupljeno 25.2.2024.

[60] EEAS (2023). *Serbia: Joint Statement by High Representative Josep Borrell and Commissioner for Neighbourhood and Enlargement Olivér Várhelyi on the parliamentary elections*. 19. prosinca 2023. <

Europski parlament izglasao je 8. veljače 2024. godine rezoluciju o Srbiji, usvojenu s 461 glasom za, 53 protiv i 43 suzdržana, kojom pozivaju na provedbu neovisne međunarodne istrage neregularnosti na prosinačkim izborima 2023. godine, zbog koji su izbori, prema sudu EP-a, bili ispod očekivanih standarda za zemlju kandidatkinju za članstvo u EU-u. EP je pozvao i na obustavu financiranja Srbije iz fondova EU-a na temelju ozbiljnih kršenja vladavine prava u vezi s izborima, ukoliko se pokaže da su srbijanske vlasti bile izravno uključene u prevaru birača (Europski parlament, 2024). Ured za demokratske institucije i ljudska prava OESS-a objavio je krajem veljače 2024. godine konačno izvješće o prosinačkim parlamentarnim izborima u Srbiji, u kojem je konstatirano da su, iako tehnički dobro provedeni i uz mogućnosti izbora između političkih alternativa, bili obilježeni sudjelovanjem predsjednika u kampanji i sustavnom prednošću vladajuće stranke. Također ukazuje se na oštru retoriku u kampanji, pristranost medija, pritiske na zaposlene u javnom sektoru i zloupotrebu javnih resursa. Izvješće je dalo i 25 preporuka za poboljšanje izbornog procesa i njegovo dalje usklađivanje sa standardima OESS-a, međunarodnim obavezama i standardima za demokratske izbore.[61]

Bieber (Bieber, 2018b) ocjenjuje kako je 2012. godina u Srbiji, nakon desetljeća demokratskog obećanja, označila preokret na gore te smatra da je, unatoč svim neuspjesima, uključujući i ubojstvo premijera Đinđića, razdoblje od 2001. do 2012. godine predstavljalo jednu od važnih promjena na bolje. No, tijekom sljedećeg desetljeća Srbija se vratila obliku populističkog autoritarizma koji po nekim značajkama podsjeća na susjednu Mađarsku, pri čemu Vučić uživa široku međunarodnu potporu jer se na njega gleda kao na nekoga tko je stabilizirao potencijalno nestabilnu regiju, pa svi demokratski nedostaci njegovog režima ostaju od sekundarne važnosti sa zapadne točke gledišta (Bieber, 2018b). Djokić (Djokić, 2023: 522) ukazuje kako je jedna od glavnih razlika između Miloševića i Vučića, to što je Vučić svoj politički vrhunac dosegao u međunarodnoj klimi koja je za populističke političare povoljnija, pri čemu su čak i EU, a između 2016. i 2020. i SAD, posljednjih godina pokazale kako nisu imune na populizam i autoritarizam.

https://www.eeas.europa.eu/eeas/serbia-joint-statement-high-representative-josep-borrell-and-commissioner-neighbourhood-and-0_en> Pristupljeno 26.2. 2024.

[61] OESS (2024). *Serbia, Early Parliamentary Elections, 17 December 2023: Final Report.* < https://www.osce.org/files/f/documents/1/3/563505_0.pdf> Pristupljeno 2.3.2024.

Pojedini autori (Radeljić, 2018; Zweers i dr., 2020) smatraju kako se EU uglavnom suzdržavala od suočavanja s ovim ozbiljnim demokratskim nedostacima Vučićeve vlasti, što je učvršćivalo stabilokraciju u Srbiji. Snažno vođene željom da dođe do rješavanja spornog statusa Kosova, EU i neke utjecajne države članice je bila spremna dati potporu vladi u Beogradu (ili barem ne potkopavati njen legitimitet), čak i po cijenu kršenja načela pravednog političkog natjecanja te cijelog niza ostalih štetnih politika. Svjestan ovakve dinamike i legitimiteta koji dobija od EU-a, režim je koristio za dodatno učvršćivanje svoje moći, potkopavanje opozicije i relativiziranje kritike (Spasojević, 2023). Na ovaj način EU je propustila poslati jasnu poruku građanima Srbije o stvarnim uzrocima stagnacije njihove zemlje i neprovedbe reformi, a otežala je posao i organizacijama civilnog društva u komuniciranju točne slike o tempu i dubini reforme vladavine prava. Radeljić ističe kako je Vučićev uspon oslabio potporu EU-u u Srbiji jer je „razotkrio licemjerje Unije kad je riječ o njenim temeljnim načelima i vrijednostima, kao što su vladavina prava i ljudska prava“, a što je rezultiralo razočaranjem i u intelektualnim krugovima zbog izostanka odgovarajućeg odgovora EU-a na demokratske deficite Vučićeve vlasti (Radeljić, 2018: 77).

Pavlović (Pavlović, 2021) smatra kako su pod Vučićevom vladom naslijeđene ekstraktivne institucije započete tijekom Miloševićevog razdoblja, poput ugovora s klauzulom o povjerljivosti, netransparentnih proračuna, dodjele velikih državnih potpora bez javnog nadzora i stranačkog pokroviteljstva u javnom sektoru nadograđivanje s ciljem omogućavanja još veće ekstrakcije. Autor pojašnjava kako takav ekstraktivan institucionalni dizajn može izravno utjecati na drugo dvoje kritičnih poluga kompetitivnog autoritarizma, a to su izbori i mediji, čime se stvara nepošteno političko natjecanje, potkopavanju demokratske institucije, a što pomaže vlastima koristiti neformalne mehanizme zadržavanja političke moći.

Spasojević (Spasojević, 2023) pojašnjava kako je SNS razvio opsežan *catch-all* ideološki profil, uključujući balansiranje između Istoka i Zapada kroz vanjsku politiku "četiri stupa" naslijeđenu od prethodne vlade, uz stavljanje prvenstvenog fokusa na pitanje konačnog statusa Kosova. Autor pojašnjava kako je SNS, postupno se osjećavši sve sigurnijim na vlasti, sve više u prvi plan počeo smještati neeuropske aktere, ali pritom formalno zadržao pro-EU stavove, kao i održavao bliskim odnos s pojedinim europskim čelnicima, što je značilo da kritika usmjerena protiv EU mora biti izražena u nejasnim i općim terminima.

Ovo balansiranje vanjskopoličkih prioriteta između Istoka i Zapada činilo se uspješnim, no upravo u kontekstu suradnje s Kinom i Rusijom, sve se snažnije otvaralo pitanje obaveze postupnog usklađivanja Srbije sa zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom EU-a (Šabić, 2021). Usporedno s navedenim, dinamika pretpristupnog procesa Srbije EU-u postupno je usporavala.

Kako ističe Lutovac (Lutovac, 2016), instrument uvjetovanja EU se u javnoj sferi Srbije najčešće predstavlja u negativnom svetlu, dok se o njegovim pozitivnim učincima izvješćuje rijetko i to samo u medijima koji su izvan kontrole vlasti. Mediji koji su pod snažnim vladinim utjecajem zasluge za pozitivne rezultate pripisuju vlasti, dok za negativne aspekte optužuju EU ili pojedine države članice. Prema autoru, vladavina prava u Srbiji jest u sjenci vladajuće stranke i njenog čelnika, koji se nalazi u ulozi „vrhovnog društvenog arbitra koji se pokroviteljski odnosi prema drugim institucijama“ i koji svoju politiku zasniva na „izravnoj komunikaciji sa građanima“ (Lutovac 2016: 236).

Pojedini autori upozoravaju kako događaji na posljednjim parlamentarnim izborima održanima u prosincu 2023. godine potvrđuju težak demokratski nazadak koji Srbija doživljava u proteklom desetljeću, te pokazuju doseg institucionalne zarobljenosti od strane SNS-a, ali i popularnosti koju predsjednik Vučić još uvijek uživa kao važan dio srbijanskog društva (López Domènech, 2023; Bechev, 2024; Vascotto, 2024).

Vrijedi istaknuti kako Europska unija dosada nije implementirala ideju reverzibilnosti pregovaračkog procesa nametanjem opipljivih sankcija (npr. uskraćivanjem financijskih transfera), u onim slučajevima u kojima je došlo do negativnog razvoja događaja. EU je jedino u slučaju autoritarnog zaokreta u Turskoj proaktivno reagirala zamrznuvši pristupne pregovore, ali ih ipak nije službeno suspendirala niti otkazala (Lippert, 2024). Ostaje za vidjeti na koji će način reagirati ostale institucije EU-a, prvenstveno Europska komisija, na rezoluciju EP-a o izborima u Srbiji u prosincu 2023. godine, obzirom da ova rezolucija poziva Komisiju da pošalje svoju stručnu misiju u Srbiju kako bi procijenila postizbornu situaciju i pozabavila se sustavnim pitanjima vladavine prava, kao i na na obustavu financiranja Srbije iz fondova EU-a u slučaju da vlasti ne provedu izborne preporuke OESS-a (Europski parlament, 2024).

4.2. Napredak Srbije u području vladavine prava i borbe protiv korupcije

4.1.1. Podrška građana Srbije članstvu u Europskoj uniji u razdoblju od 2014. do 2022. godine

Podrška građana Srbije članstvu u Europskoj uniji je tokom prvog desetljeća 2000-ih godina bila na visokoj razini. Tako je 2009. godine zabilježena i najveća podrška europskoj integraciji Srbije od 73 posto, u svjetlu dobijanja vizne liberalizacije te podnošenja zahtjeva za članstvo u Uniji. Prema istraživanju javnog mnijenja o podršci građana Srbije članstvu u Europskoj uniji iz prosinca 2014. godine, postotak građana koji bi na referendumu glasali za članstvo u Uniji iznosio je 44 posto, 25 posto građana glasalo bi protiv, 21 posto njih ne bi izašlo na referendum, a 10 posto ne zna kako bi glasalo. Kao razlog glasanja protiv članstva u EU skoro trećina ispitanika navodi očekivanje lošijeg života u Uniji, dok se pregovori s Kosovom smatraju za temu koja ima najveću težinu u pristupnom procesu Srbije (Vlada Republike Srbije, 2014). Podaci iz istraživanja javnog mnijenja provedenog u prosincu 2015. godine pokazuju kako bi na referendumu za članstvo Srbije u Uniji glasalo 48 posto, 28 posto građana bilo bi protiv članstva, 15 posto ne bi glasalo dok njih 9 posto ne zna. Od protivnika članstva u Uniji njih 42 posto je kao glavni razlog navelo da članstvo EU Srbiji neće donijeti ništa dobro. Kao najvažniji događaj u prethodnih godinu dana u pristupnom procesu Srbije izdvojeno je otvaranje pregovaračkih poglavlja, a među najvažnijim reformama koje Srbija treba provesti izdvojena je borba protiv korupcije, reforma pravosuđa, reforma obrazovnog sustava i reforma zdravstvenog sustava (Vlada Republike Srbije, 2015).

Rezultati istraživanja javnog mnijenja provedenog u prosincu 2016. godine pokazali su kako je za pristupanje Srbije Europskoj uniji u tom trenutku bilo 47 posto ispitanika, 29 posto njih bilo je protiv, 15 posto ispitanika ne bi pristupio referendumu, a 9 posto ne zna ili je bilo bez odgovora. (Vlada Republike Srbije, 2016). Kad je riječ o rezultatima istraživanja javnog mnijenja o potpori pristupanju Srbije Europskoj uniji provedenom u prosincu 2017. godine, postotak podrške pristupanju Srbije Europskoj uniji iznosio je 52 posto, 24 posto ispitanika izjasnilo se protiv članstva, dok je postotak onih koji ne bi glasali ili ne znaju bio po 12 posto. Za razliku od prethodnih godina kada su građani davali jasne odgovore koji događaj je bio najznačajniji za proces pristupanja u prethodnoj godini, čak 60 posto ispitanika je odgovorilo s

„ne znam“, dok je njih 10 posto kao razlog navelo otvaranje pregovaračkih poglavlja (Ministarstvo za evropske integracije Republike Srbije, 2017).

Istraživanje javnog mnijenja iz prosinca 2018. godine pokazalo je kako je potpora ulasku Srbije u Europsku uniji iznosila 55 posto, 25 posto ispitanika izjasnilo se protiv članstva u Uniji, uz po 10 posto onih koji ne bi glasali te onih koji ne znaju (MEI Republike Srbije, 2018). Rezultati istraživanja javnog mnijenja provedenog u prosincu 2019. godine pokazali su podršku građana pristupanju Srbije Europskoj uniji u visini od 54 posto, dok je 24 posto građana bilo protiv članstva, 12 posto građana ne bi glasalo, a 10 posto nije znalo ili je bilo bez odgovora (MEI Republike Srbije, 2019).

Prema istraživanju javnog mnijenja provedenom 2020. godine, 49 posto građana izjasnilo bi se u korist pristupanja Srbije Europskoj uniji, dok bi 33 posto ispitanika bio protiv. Istraživanje javnog mnijenja provedeno u kolovozu 2021. godine pokazalo je kako bi 57 posto građana izašlih na referendum podržalo članstvo Srbije u Europskoj uniji, dok bi se 30 posto izjasnilo protiv članstva (MEI Republike Srbije, 2021). Prema rezultatima istraživanja javnog mnijenja iz prosinca 2022. godine, podrška građana pristupanju Srbije Europskoj uniji bila je u visini od 43 posto, 32 posto građana izjasnilo se protiv pristupanja Uniji, 13 posto građana ne bi glasao dok 12 posto ispitanika ne zna ili se nije željelo izjasniti (MEI Republike Srbije, 2022).

Prema podacima istraživanja Fakulteta političkih nauka u Beogradu, provedenog u kolovozu 2022. godine[62], koje je u fokusu imalo problematiku nacionalnih interesa Srbije, jedna skupina pitanja odnosila se na stavove građana o europskim integracijama i članstvu Srbije u Uniji, kao jednom od proklamiranih nacionalnih interesa zemlje. Nalazi istraživanja kazuju kako je 49,3 posto građana Srbije u potpunosti ili uglavnom suglasno s tezom da članstvo u EU predstavlja nacionalni interes zemlje, dok s druge strane 29,1 posto smatra suprotno. U trenutku istraživanja se podjednak broj sudionika, njih 39 posto, izjasnilo za i protiv članstva u EU (Sprint Insight, 2022: 6).

Rezultati istraživanja Vijeća za regionalnu suradnju iz lipnja 2022. godine pokazuju kako u usporedbi s građanima ostalih zemalja Zapadnog Balkana među građanima Srbije vlada najmanji entuzijazam spram članstva u EU. [63] Tako se na pitanje „Mislite li da je članstvo u EU

[62] National(S) (2022). Predstavljeni rezultati istraživanja javnog mnjenja „Kako građani vide nacionalne interese Srbije?“. < https://nationals.rs/kako-gradani-vide-nacionalne-interese-srbije/> Pristupljeno 2.7.2024.

[63] Vijeće za regionalnu suradnju (2022). Balkan barometer 2022. – Public opinion. < https://www.rcc.int/balkanbarometer/publications> Pristupljeno 2.7.2024.

dobra stvar, loša stvar ili ni dobra ni loša za gospodarstvo vaše zemlje?“, jedino u Srbiji za odgovor „dobra stvar“ odlučilo manje od polovice sudionika, odnosno 38 posto (RCC, 2022: 47-48). Nadalje, na pitanje o očekivanjima kad će njihova ekonomija pristupiti Uniji, u Srbiji je odgovor „nikad“ dalo 41 posto ispitanika, dok je prosjek zemalja regije 28 posto (RCC, 2022: 48). Međutim, unatoč ovom niskom entuzijazmu građana Srbije vezano uz članstvo u EU, bitno je istaknuti njihovu i dalje visoku potporu reformama, gdje od ukupnog broja ispitanih njih 65 posto drži kako je potrebno provoditi reforme povezane s pristupanjem Srbije Europskoj uniji (MEI Republike Srbije, 2022).

4.2.2. Rezultati Indeksa percepcije korupcije u Srbiji u razdoblju od 2014. do 2022. godine

Indeks percepcije korupcije (CPI) ukazuje na kontinuirano pogoršanje situacije na planu borbe protiv korupcije u Srbiji.

Srbija je prema Indeksu percepcije korupcije za 2014. godinu pala za 6 mjesta u odnosu na 2013. godinu (s 72. na 78. mjesto među 175 zemalja), sa ostvarenim 41 bodom od ukupno 100 mogućih bodova. [64] Srbija je sljedeće, 2015. godine ostvarila 40 bodova, te je bila rangirana na 71. mjesto od 168 zemalja, što je odraz poboljšanja od jednog boda u odnosu na 2014. godinu [65] Nedostatak napretka Srbije u borbi protiv korupcije ogleda se nastavku ograničenih promjena prema Indeksu percepcije korupcije, gdje je Srbija rangirana na 72. mjesto od 176 jurisdikcija u 2016. godini, tj. jedno mjesto niže od svog ranga u 2015.[66]

Srbija je prema Indeksu percepcije korupcije u 2017. godini pala na 77. mjesto [67], te se i dalje smatra zemljom visoke razini korupcije, obzirom na broj bodova 41 od mogućih 100 bodova. Upozorava se kako je Srbija bitniji napredak zabilježila prije skoro deset godina, te kako se nalazi dva boda ispod svjetskog prosjeka (43 boda), pri čemu je zamjetna stagnacija Srbije zbog činjenice da nije došlo do bitnog poboljšanja zakona, kao niti primjene postojećih zakona, dok

[64] Transparency International (2014). Corruption Perception Index 2014. < https://www.transparency.org/en/cpi/2014> Pristupljeno 27.9.2023.
[65] Transparency International (2015). Corruption Perception Index 2015. < https://www.transparency.org/en/cpi/2015> Prristupljeno 27.9.2023.
[66] Transparency International (2016). Corruption Perception Index 2016. < https://www.transparency.org/en/cpi/2016> Pristupljeno 27.9.2023.
[67] Transparency International (2017). Corruption Perception Index 2017. < https://www.transparency.org/en/cpi/2017> Pristupljeno 27.9.2023.

je po pitanju stanja institucija zaduženih za borbu protiv korucpije zabilježeno pogoršanje.[68] Srbija je prema Indeksu percepcije korupcije za 2018. godinu u odnosu na 2017. godinu zabilježila pad od deset mjesta, te je zauzela 87. mjesto s 39 od mogućih 100 bodova.[69] Prema Indeksu percepcije korupcije za 2019. godinu rangirana na 91. mjesto u svijetu s ocjenom 39[70], te je zemlja zauzela donju polovicu svjetske liste, a što je u tom trenutku bilo najniže rangiranje Srbije još od 2006. godine.[71]

Sukladno rezultatima Indeksa percepcije korupcije za 2020. godinu, Srbija je nastavila daljnji pad zauzevši 94. mjesto, s ocjenom 38.[72] U tom se smislu ističe kako Srbija ovim rezultatom drugu godinu zaredom zauzima mjesto u donjoj polovici svjetske liste sa čak 5 bodova manje od globalne prosječne ocjene (43) i 19 bodova ispod europskog prosjeka, te se naglašava kako je, iako je borba protiv korupcije cijelo proteklo vrijeme bila jedan od državnih prioriteta, ocjena Srbija najlošija u posljednjih osam godina.[73] Srbija je prema rezultatima Indeksa percepcije korucpije za 2021. godine, pala za dodatna 2 mjesta na 96 mjesto, s ocjenom 38. [74] Naglašava se kako se Srbija i dalje nalazi među zemljama sa izrazito visokom razinom korupcije te kako je ostvarila najlošiji rezultat u proteklih deset godina. [75]

Prema rezultatima Indeksa percepcije korupcije za 2022. godinu indeks Srbije iznosi 36 od mogućih 100 bodova, te je Srbija u odnosu na prethodnu godinu pala za pet mjesta na tablici – na 101. mjesto. [76] U izvješću se ocjenjuje kako je Srbija pala je na povijesno najnižu razinu

---

[68] Transparentnosti Srbija (2017). Prioćenje 2017. https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Saop%C5%A1tenje_CPI_2017.pdf Pristupljeno 27.9.2023.

[69] Transparency International (2018). Corruption Perception Index 2018. https://www.transparency.org/en/cpi/2018/index/srb Pristupljeno 27.9.2023.

[70] Transparency International (2019). Corruption Perception Index 2019. < https://www.transparency.org/en/cpi/2019> Pristupljeno 27.9.2023.

[71] Transparentnost Srbija (2019). Priopćenje 2019. < https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/CPI_2019_saopstenje.pdf> Pristupljeno 27.9.2023.

[72] Transparency International (2020). Corruption Perception Index 2020. < https://www.transparency.org/en/cpi/2020> Pristupljeno 27.9.2023.

[73] Transparentnost Srbija (2020). Priopćenje 2020. < https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/CPI_2020_saop%C5%A1tenje.pdf> Pristupljeno 27.9.2023.

[74] Transparency International (2021). Corruption Perception Index 2021. < https://www.transparency.org/en/cpi/2021> Pristupljeno 27.9.2023.

[75] Transparentnost Srbija (2021). Priopćenje 2021. < https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_saop%C5%A1tenje_-_CPI_2021_-_25.pdf> Pristupljeno 27.9.2023.

[76] Transparentnost Srbija (2023). CPI 2022 – prezentacija, 31. siječnja 2023. <https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/CPI_2022_prezentacija.pdf> Pristupljeno 15.8.2023.

CPI-a **(**u posljednjih 11 godina otkad se primjenjuje ista metodologija ocjenjivanja), dominanto zbog kontinuiranog slabljenja vladavine prava i rastuće autokracije.

Prema rezultatima Indeksa perpepcije korupcije za 2023. godinu, pad Srbije se nastavio, pa je ona za 2023. godinu zadržala indeks 36, te je na listi pala za tri mjesta, na 104. poziciju, što je najlošije u posljednjih 12 godina. Indeks Srbije je tako za 28 bodova lošiji od prosjeka EU, a 104 poziciju dijeli s Ukrajinom, Alžirom i Brazilom. [77] [78]

Tablica br.1 Srbija – Indeks percepcije korupcije u razdoblju od 2014. do 2022.

Godina	Mjesto na tablici	Indeks (0-100)
2022.	101.	36
2021.	96.	38
2020.	94.	38
2019.	91.	39
2018.	87.	39
2017.	77.	41
2016.	72.	42
2015.	71.	40
2014.	78.	41

Izvor: Transparency International (2024.)

4.2.3. Analiza napretka Srbije kroz izvještaje Europske komisije u razdoblju od 2014. do 2022. godine

Borba protiv korupcije nije bila među prioritetima tijekom Miloševićeve vladavine, no nakon dolaska DOS-a na vlast u listopadu 2000. godine, proces uspostave institucija u području borbe

[77] Transparency International (2024). CPI 2023 for Eastern Europe & Central Asia: autocracy & weak justice systems enabling widespread corruption. <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2023-eastern-europe-central-asia-autocracy-weak-justice-systems-widespread-enabling-corruption> Pristupljeno 30.1. 2024.

[78] Transparentnost Srbija (2024). Srbija nastavlja pad na svetskoj listi Indeksa percepcije korupcije Transparency International. <https://www.transparentnost.org.rs/sr/aktivnosti-2/saoptenja/12632-srbija-nastavlja-pad-na-svetskoj-listi-indeksa-percepcije-korupcije-transparency-international >Pristupljeno 30.1.2024.

protiv korupcije se intenzivirao te je u razdoblju od 2000. do 2012. godine donesen velik broj novih zakona, agencija i drugih tijela, a što je u konačnici i pozitivno ocijenjeno u Mišljenju Europske komisije o zathjevu za članstvo Srbije iz 2011. godine (Zurnic, 2019: 100). No, Zurnić ističe kako je izgradnja institucionalnog okvira tijekom prvih godina DOS-ove vlade bila dominantno vođena izvana, što se intenziviralo nakon pridruživanja Srbije GRECO-u 2003. godine te pristupanja UN-ovoj Konvenciji protiv korupcije 2005. godine, te je postalo još izraženije nakon što je Srbija započela pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (Zurnic, 2019).

Autorica u tom kontekstu izdvaja tri institucionalne promjene kao prekretnice u razvoju ukupnog institucionalnog okvira antikorupcijskog zakonodavstva u Srbiji nakon 2000. godine: a) osnivanje Nacionalnog savjeta za borbu protiv korupcije 2001. godine, kao prve institucije u Srbiji s mandatom da se bavi isključivo pitanjem korupcije; b) usvajanje Nacionalne strategije suzbijanja korupcije, te c) početak rada Agencije za sprječavanje korupcije (Zurnic, 2019).

Institucionalne reforme potaknute članstvom Srbije u GRECO-u dominatno su se odnosile na prilagodbu nacionalnog zakonodavstva u području javne uprave međunarodnim standardima, uključujući sprječavanje sukoba interesa, reguliranje prijave imovine i prihoda te jačanje etičkih načela i kodeksa ponašanja. Reforme povezane s pretpristupnim procesom Srbije odnosile su se na usklađivanje antikorupcijskog zakonodavstva s normama EU, gdje je prioritet dan područjima vladavine prava, tržišnog natjecanja, javne nabave, pravosuđa i borbe protiv korupcije vezano uz organizirani kriminal. Autorica ističe kako je, po pitanju djelokruga rada antikorupcijskih institucija, značajan napredak postignut na području prevencije korupcije poboljšanjem pravnog okvira za ispunjavanje standarda EU, ali su, s druge strane, u području istrage i kaznenog progona korupcijskih slučajeva ostvarena samo mala poboljšanja (Zurnic, 2019).

Zurnic (Zurnic, 2019: 101) također upozorava da su u razdoblju od 2000. do 2012. godine, kako su novoosnovane institucije počele funkcionirati, dotadašnje institucije rijetko bile ukidane, pa je ova tendencija rezultirala gomilanjem antikorupcijskih institucija od kojih su neke imale preklapajuće nadležnosti. Autorica ističe kako su novoosnovane institucije odigrale važnu ulogu u konsolidaciji poimanja korupcije u Srbiji na temelju razlikovanja javne i privatne sfere (a kako je konceptualizirano u pravnom okviru EU-a i na međunarodnoj razini). No, upozorava kako je proces institucionalnih promjena uglavnom uključivao prijenos zakona i politika

odozgo prema dolje, dok je inicijativa dolazila uglavnom od članova političke elite na vlasti, a rjeđe i sporadično od lokalnih aktera.

Vijeće EU-a usvojilo je Europsko partnerstvo sa Srbijom 2004. godine, a dokument je kasnije ažuriran 2006. i 2008. godine. Kao jedan od ključnih prioriteta u Odluci Vijeća o Europskom partnerstvu sa Srbijom iz 2008. godine (Vijeće EU, 2008), a koja predstavlja jedan od glavnih instrumenata pretpristupne strategije EU prema Srbiji u razdoblju do potpisivanja SSP-a, navedeno je jačanje borbe protiv korupcije na svim razinama. Važno je istaknuti kako je Europskim partnerstvom predviđeno uvjetovanje financijske pomoći EU-a ispunjavanjem prioriteta (prilog 1, članak 5.), uz uvjetovanje napretkom u ispunjavanju kriterija iz Kopenhagena, kao kriterijima za članstvo.

Politika borbe protiv korupcije nalazi se među političkim kriterijima, u okviru kojih se od Srbije očekivalo sljedeće: a) provedba plana djelovanja o strategiji za borbu protiv korupcije i uspostava samostalne i učinkovite agencije za borbu protiv korupcije; b) ratificiranje međunarodnih konvencija protiv korupcije; c) nastavak pojašnjenja i provedbe propisa koji se odnose na sprečavanje sukoba interesa u skladu s međunarodnim standardima te d) razvijanje i provedba transparentnog sustava izjava o imovinskom stanju javnih dužnosnika (Vijeće Europske unije, 2008: 192). U području carina i poreza, od Srbije se također tražilo jačanje kapaciteta carinske službe za borbu protiv korupcije (Vijeće EU, 2008: 194). Kao srednjoročni prioriteti u sferi politike borbe protiv korupcije, obveze Srbije odnosile su se na osiguranje pune usklađenosti s međunarodnim konvencijama o borbi protiv korupcije te daljnje jačanje sposobnosti antikorupcijskih tijela, dok se na planu carina i poreza u srednjem roku očekivao nastavak jačanja administrativne sposobnosti za provedbu zakonodavstva i borbu protiv korupcije (Vijeće EU, 2008: 198 - 199).

Srbija je u listopadu 2008. godine usvojila Nacionalni program za integraciju u Europsku uniju za razdoblje od 2008. do 2012. godine, a revidirana i ažurirana verzija ovog dokumenta usvojena je u prosincu 2009. godine.[79] U prosincu 2010. godine usvojen je Akcijski plan o ispunjavanju prioriteta iz Izvješća Europske komisije o napretku za 2010., s ciljem povećanja fokusa i postizanja dodatnih rezultata na reformskoj agendi (Europska komisija, 2011). Nakon što je Srbija podnijela zahtjev za članstvo EU u prosincu 2009. godine, Vijeće Europske unije

[79] Ministarstvo za evropske integracije (2023). Nacionalni program za integraciju. https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/nacionalna-dokumenta/nacionalni-program-za-integraciju/ Pristupljeno 28.9.2023.

je na sastanku u listopadu 2010. godine pozvalo Europsku komisiju da dostavi svoje mišljenje o zahtjevu Srbije. Europska komisija je u listopadu 2011. godine dala pozitivno mišljenje i preporučila da se Srbiji dodijeli status zemlje kandidatkinje, nakon čega je Europsko vijeće ožujku 2012. godine dodijelio Srbiji status zemlje kandidatkinje.[80]

U Mišljenju EK se ocjenjuje kako je unaprijeđen pravni i institucionalni okvir za vladavinu prava u Srbiji, uključujući borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala, posebno nakon značajnih reformi u pravosuđu, uspostave Agencije za sprječavanje korupcije i jačanja međunarodne suradnje u kaznenim stvarima, no kako se glavni izazovi i dalje nalaze u navedenim područjima. Kad je riječ o borbi protiv korupcije, naglašava se kako tek treba izgraditi proaktivan pristup koji vodi do vjerodostojnih rezultata u otvorenim istragama i pravomoćnim presudama, za što je ključno postojanje snažnije političke volje, te kako se od Srbije očekuje posebna i kontinuirana pozornost borbi protiv korupcije (Europska komisija, 2011b). Osim što je u dokumentu dana pozitivna ocjena provedenih reformi pravnog i institucionalnog antikorupcijskog okvira, kao što su: jačanje okvira kontrole financiranja aktivnosti političkih stranaka i izbornih kampanja, imenovanje ministra pravosuđa antikorupcijskim koordinatorom, rad na reviziji antikorupcijske strategije i akcijskog plana, proaktivna uloga Državne revizijske institucije, Carinske uprave i policije, koraci u smjeru specijalizacije agencija za izvršavanje zakonodavstva i porast broja procesuiranih slučajeva, istaknuta su i područja koja su još uvijek osjetljiva na korupciju, kao što su: javna nabava, privatizacija, prostorno planiranje i građevinske dozvole (Europska komisija, 2011b).

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EZ i njihovih država članica i Srbije potpisan 2008. godine, stupio je na snagu 1. rujna 2013. godine, a njegovi ciljevi su: a) poduprijeti napore Srbije u jačanju demokracije i vladavine prava; b) doprinijeti političkoj, gospodarskoj i institucionalnoj stabilnosti Srbije te stabilizaciji regije; c) pružiti prikladan okvir za politički dijalog koji omogućuje razvoj bliskih političkih odnosa između EU-a i Srbije; d) poduprijeti napore Srbije u razvoju njezine gospodarske i međunarodne suradnje, među ostalim, približavanjem njezina zakonodavstva zakonodavstvu EU-a; e) poduprijeti napore Srbije da završi prijelaz na funkcionirajuće tržišno gospodarstvo; f) promicati skladne gospodarske odnose i postupno razvijati područje slobodne trgovine između EU-a i Srbije te g) razvijati regionalnu suradnju u svim područjima obuhvaćenima predmetnim sporazumom (Europska

[80] Vijeće EU (2024). Politika proširenja EU-a. Srbija. siječanj 2024. < https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/enlargement/serbia/> Pristupljeno 18.8.2024.

unija, 2013: 18). Preambula Sporazuma izričito potvrđuje spremnost Europske unije da Srbiju integrira u najvećoj mogućoj mjeri u politički i ekonomski *mainstream* Europe kao i njen status potencijalnog kandidata za članstvo u EU kada kriteriji budu ispunjeni. Vladavina prava kao jedno od općih načela SSP-a sadržanih u članku 2. trebala bi predstavljati temelj za unutarnje i vanjsko djelovanje stranaka Sporazuma, a ujedno spada i u bitne sastojke Sporazuma za čije nepoštivanje druga stranka može suspendirati Sporazum, temeljem njegovog članka 133. (Europska unija, 2013: 47). Posebna važnost konsolidacije vladavine prava te fokus na borbu protiv korupcije ističe se u članku 80. Sporazuma (Europska unija, 2013: 38). Borba protiv korupcije je također svrstana u Naslov I. Opća načela, gdje se u članku 6. navodi kao obveza Srbije u okviru suradnje i dobrosusjedskih odnosa u regiji, u članku 86. SSP-a navedena je kao jedno od područja suradnje na planu sprječavanja i borbe protiv organiziranog kriminala i ostalih nezakonitih aktivnosti (Europska unija, 2013: 39), a u članku 100. SSP-a se navodi u kontekstu pobošljanja transparentnosti i razmjene informacija u području oporezivanja.

U kontekstu otvaranja pristupnih pregovora sa Srbijom, u Općem stajalištu EU-a napominje se kako se Pregovaračkim okvirom posebno vodi računa o iskustvu stečenom u vezi s poglavljem 23. Pravosuđe i temeljna prava i poglavljem 24. Pravda, sloboda i sigurnost, te kako će oba poglavlja biti adresirana u ranoj fazi pregovora kako bi se omogućilo maksimalno vrijeme za uspostavu potrebnog zakonodavstva, institucija i solidnih rezultata provedbe prije zatvaranja pregovora. Kao područja u kojima će Srbija morati nastaviti s usklađivanjem zakonodavstva s pravnom stečevinom EU i osiguranjem pune provedbe ključnih reformi i zakonodavstva, izdvaja se, između ostalih, upravo područje vladavine prava, uključujući reformu pravosuđa i borbu protiv protiv korupcije (Vijeće EU, 2014). Pregovori su otvoreni na temelju ocjene kako Srbija poštuje i predana je promicanju vrijednosti EU-a iz članka 2. UEU-a, te uz namjeru da napredak Srbije u pripremama za pristupanje bude posebno mjeren prema ispunjavanju Kopenhaških kriterija, koji podrazumijevaju i osiguravanje demokracije, vladavine prava te ljudskih prava (Vijeće EU, 2014: 8-9). S ciljem davanja potpore Srbiji u jačanju institucija, upravljačkih i provedbenih kapaciteta te upravnih i pravosudnih sustava, uključujući borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala, te u cilju usklađivanja s pravnom stečevinom EU-a, navodi se kako će EU pružiti tehničku pomoć Srbiji uz puno korištenje raspoloživih pretpristupnih fondova (Vijeće EU, 2014: 16).

U Komunikaciji Europske komisije „Strategija proširenja i glavni izazovi 2014. – 2015.“, krovnom dokumentu iz Paketa proširenja za 2014. godinu, ukazuje se na postojanje snažnog

političkog poticaja u Srbiji za borbu protiv korupcije (Europska komisija, 2014a: 32). U tom se kontekstu ukazuje na provedbu nekoliko istraga u slučajevima na visokoj razini, kao i napore na poboljšanju koordinacije i institucionalnog vodstva u ovom području. Međutim, ističe se kako korupcija i dalje prevladava u mnogim područjima te predstavlja ozbiljan problem.

Ističe se kako Srbija treba razviti vjerodostojne rezultate istraga, kaznenih progona i pravomoćnih presuda u slučajevima korupcije i organiziranog kriminala, uključujući one na visokoj razini, pri čemu je borba protiv organiziranog kriminala i korupcije ključna za suzbijanje kriminalne infiltracije u politički, pravni i ekonomski sustav. U tom se kontekstu ističe kako će donošenje vjerodostojnih i sveobuhvatnih akcijskih planova za poglavlja 23. i 24., u skladu s novim pristupom, predstavljati ključnu prekretnicu za Srbiju (Europska komisija, 2014a). U tom smislu se ukazuje na: a) nizak omjer osuđujućih presuda i optužnica, b) još uvijek neuspostavljene mehanizme zaštite zviždača, c) potrebu izgradnje učinkovitih mehanizama prevencije i represije, d) potrebu davanje potpore ulozi Agencije za suzbijanje korupcije i Savjeta na najvišoj razini, uz nužnost praćenja njihovih preporuka i prijedloga te e) potrebu pronalaska učinkovite alternative pretjeranoj upotrebi inkriminacije u okviru kaznenog djela zloupotrebe položaja u privatnom sektoru (Europska komisija, 2014a). U tom se kontekstu naglašava kako „provedba strategije za borbu protiv korupcije nije dala konkretne rezultate“, pri čemu je omjer osuđujućih presuda i dalje nizak, dok jačanje institucionalne koordinacije i upravljanja tek treba dati učinkovite rezultate (Europska komisija, 2014a: 2). Nadalje, apostrofira se kako je hitno potrebno održivo rješenje za pretjerano pribjegavanje pokretanju slučajeva za kazneno djelo zloupotrebe položaja u privatnom sektoru kroz reviziju gospodarskog dijela kaznenog zakona, izmjena pravnog okvira za zaštitu zviždača te za sukob interesa, a potrebno je uspostaviti evidenciju prijava imovine i provjera financiranja stranaka (Europska komisija, 2014a).

4.2.3.1. Ocjene stanja i razine napretka u području vladavine prava i borbe protiv korupcije

Europska komisija je u svom izvješću o Srbiji za 2014. godinu napredak Srbije u poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna prava ocijenila kao ograničen, dok je kad je riječ o borbi protiv korupcije ustvrdila kako korupcija i dalje „prevladava u mnogim područjima i nastavlja biti ozbiljan razlog za zabrinutost“ (Europska komisija, 2014c: 51). U izvješću o Srbiji iz 2015. godine EK

ocjenjuje kako je država u poglavlju 23. postigla izvjesnu razinu pripremljenosti za pravnu stečevinu i europske standarde u ovom području te ostvarila određeni napredak (Europska komisija, 2015b: 49). Komisija je iste ocjene pripremljenosti i napretka dodijelila Srbiji i kad je riječ o borbi protiv korupcije, pri čemu je upozorila na raširenost korupcije, za čije je rješavanje potreban „jak politički poticaj" (Europska komisija, 2015b: 13).

Ocjena stanja i razine napretka Srbije u poglavlju 23. je u izvješću o Srbiji iz 2016. godine identična prethodnom, dok je u području borbe protiv korupcije ocjena lošija te EK nije prepoznala nikakav napredak u ispunjavanju prošlogodišnjih preporuka (Europska komisija, 2016c: 15). Izvješće EK o Srbiji za 2018. godinu, koje pokriva razdoblje od listopada 2016. do veljače 2018. godine, ponavlja ocjenu stanja i razine napretka u poglavlju 23. iz prethodna dva izvješća (Europska komisija, 2018b: 12), dok je kad je riječ o borbi protiv korupcije, ipak prepoznat određeni napredak Srbije (Europska komisija, 2018b: 19). Ocjena u izvješću o Srbiji za 2019. godinu je lošija, te je Komisija napredak Srbije u poglavlju 23. ocijenila kao ograničen (Europska komisija, 2019b: 13), a na isti je način okarakterizirala i napredak u borbi protiv korupcije (Europska komisija, 2019b: 19). Komisija i dalje upozorava kako je „korupcija raširena u mnogim područjima i ostaje problem koji zabrinjava", te ističe potrebu za snažnom političkom voljom za učinkovito rješavanje ovog pitanja, kao i snažnim odgovorom na korupciju na visokoj razini (Europska komisija, 2019b: 19).

Komisijino izvješće za Srbiju za 2020. godinu donosi još lošiju ocjenu u poglavlju 23. te bilježi vrlo ograničen napredak zemlje (Europska komisija, 2020b: 18), dok ponovno evidentira ograničen napredak u području borbe protiv korupcije, ističući kako „korupcija ostaje problem koji zabrinjava" (Europska komisija, 2020b: 25-26). Europska komisija je u svom izvješću o Srbiji za 2021. godinu prepoznala ograničen napredak Srbije u poglavlju 23. (Europska komisija, 2021a: 17), kao i kad je riječ o borbi protiv korupcije (Europska komisija, 2021a: 26). Ocjena napretka Srbije u okviru poglavlja 23. ponavlja se i u izvješću EK za 2022. godinu (Europska komisija, 2022c: 19), dok je prepoznat određeni napredak Srbije na planu borbe protiv korupcije (Europska komisija, 2022c: 28).

Zamjerka te preporuka za poboljšanje koju je Europska komisija kontinuirano upućivala Srbiji u okviru godišnjih izvješća odnosila se na potrebu postizanja opipljivih rezultata u provedbi (*track record*) istraga, podignutih optužnica i pravomoćnim presudama u slučajevima korupcije na visokoj razini, uključujući i zapljenu i oduzimanje imovine stečene kaznenim djelom (Europska komisija, 2015b; 2016c; 2018b; 2019b; 2020b; 2021; 2022c).

4.2.3.2. Strateški okvir

Ovim tematskim područjem procjenjuje se postojanje sveobuhvatne strategije i vjerodostojnih akcijskih planova usmjerenih ka otklanjanju glavnih nedostataka na primjeren način, uz pravilno osigurana sredstva u proračunu, postojanje primjerenih mehanizama nadzora te postojanje namjenskih sektorskih akcijskih planova u osjetljivim sektorima (Europska komisija, 2015).

Europska komisija je u svojim godišnjim izvješćima za Srbiju iz 2014., 2015., 2016. i 2018. godine kontinuirano pozivala Srbiju na provedbu Nacionalne strategije i akcijskog plana za borbu protiv korupcije 2013. – 2018. ukazujući na kašnjenje u provedbi pojedinih mjera te ističući potrebu postojanja političke volje, ali i strateške vizije, kao nužne preduvjete za poticanje implementacije. U tom je kontekstu opetovano naglašavana potreba uspostave učinkovitog mehanizma koordinacije i praćenja provedbe strategije i akcijskog plana, kao i osiguravanje odgovarajućih resursa i kadrovskih kapaciteta (Europska komisija, 2014c; Europska komisija, 2015b; Europska komisija, 2016c; Europska komisija, 2018b). Indikativan je podatak iz evidencije Agencije za borbu protiv korupcije prema kojem je istekom strategije krajem 2017. godine, od ukupno 177 mjera potpuno ostvareno tek 26 posto, 61 posto mjera ocijenjeno je neizvršenim, a ostatak mjera procijenjen kao djelomično realiziran (Europska komisija, 2019b: 22).

Nadalje, obzirom da Srbija od 2018. godine nadalje nije donijela novi strateški dokument i pripadajući plan djelovanja, Europska komisija počevši od izvješća o Srbiji za 2020. godinu, a što se ponovilo i u izvješćima za 2021. i 2022. godinu, poziva Srbiju na donošenje nove nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i ostvarivog akcijskog plana, uz odgovarajući koordinacijski mehanizam za njihovu provedbu (Europska komisija, 2020b: 26; 29; Europska komisija, 2021a: 29; Europska komisija, 2022c: 28).

4.2.3.3. Pravni okvir

Kako je prethodno pojašnjeno, ovo tematsko područje obuhvaća sljedeće elemente: donošenje jasnih i sveobuhvatnih pravnih definicija, među ostalim i u skladu s Konvencijom UN-a protiv korupcije, usklađivanje s preporukama GRECO-a, jasna pravila i odvraćajuće sankcije u vezi s financiranjem stranaka, sukobom interesa, prijavom imovine i pristupom informacijama, kao i

čvrstu politiku ljudskih resursa koja će se primjenjivati na javne službenike i dužnosnike te zaštitu zviždača (Europska komisija, 2015a).

Europska komisija u svim izvješćima za Srbiju u analiziranom razdoblju ocjenjuje kako je pravni okvir za borbu protiv korupcije u Srbiji uglavnom uspostavljen obzirom da je Srbija ratificirala sve glavne međunarodne instrumente protiv korupcije uključujući i antikorupcijske konvencije Vijeća Europe, kao i da je potpisnica Konvencije UN-a protiv korupcije. Međutim, EK ukazuje i na postojanje nedostataka u propisima (ili u njihovoj provedbi) koji pogoduju korupciji, te poziva Srbiju na njihovo otklanjanje.

Vezano uz funkciju Povjerenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu osobnih podataka, Europska komisija je isticala potrebu jačanja pravnog okvira s ciljem osiguravanja odgovarajućeg praćenja i učinkovitosti njegovog rada (Europska komisija, 2014c), obzirom da unatoč postojanju zakona o slobodnom pristupu informacijama nije osigurano postupanje po odlukama Povjerenika (Europska komisija, 2015a), a navedene izmjene bi trebale poboljšati i učinkovitost njegovog rada (Europska komisija, 2016c). Komisija je i u narednim izvješćima za Srbiju nastavila isticati potrebu izmjena zakona o slobodnom pristupu informacijama temeljem „suradnje s Povjerenikom… i s civilnim društvom…“ (Europska komisija, 2018b: 22), a kako bi se osigurala njegova učinkovita provedba (Europska komisija 2019b; Europska komisija, 2020b). Konačno, Srbija je u studenom 2021. godine usvojila izmjene zakona o pristupu informacijama od javnog značaja, a EK je pozvala Srbiju na nadziranje njegove provedbe kako bi se adresiralo problem šutnje javne uprave i neprovođenja odluka Povjerenika za informacije od javnog značaja (Europska komisija, 2022c).

Kad je riječ o sprječavanju sukoba interesa te prijave i provjere imovine javnih dužnosnika, Komisija je počevši od izvješća o napretku Srbije za 2014. godinu ukazivala na potrebu izmjene i dopune zakonodavstva u ovom području uvođenjem strožijih zakonskih odredbi kako bi se osigurale odvraćajuće sankcije u slučaju njihovog kršenja (Europska komisija, 2014c; Europska komisija, 2015b), kao i na potrebu revidiranja zakona o financiranju političkih aktivnosti u cilju osiguranja primjene njegovih kaznenih odredbi, kao i potreba oslovljavanja preporuka OESS-a/ODHIR-a o financiranju izbornih kampanja (Europska komisija, 2015b).

Komisija je i u sljedećim izvješćima nastavila ukazivati na kašnjenje s izmjenama zakona o financiranju političkih aktivnosti koje bi bile usmjerene ka osiguranju transparentnog

financiranja političkih subjekata i izbornih kampanja i uvođenju učinkovitijih sankcija te razjašnjenju ovlasti između Agencije, tijela državne revizije, porezne uprave i ostalih uključenih institucija (Europska komisija, 2016c; Europska komisija, 2018b; Europska komisija, 2019b).

EK je u izvješću o Srbiji za 2020. godinu zabilježila donošenje izmjena zakona o financiranju političkih aktivnosti, ali je ujedno pozvala Srbiju na dodatne izmjene zakona kako bi se osigurala usklađenost sa svim preporukama OESS-a/ODIHR-a (Europska komisija, 2020b), a što je ponovila i u izvješću o Srbiji za 2021. godinu (Europska komisija, 2021a). Konačno, Komisija je u svom izvješću za Srbiju iz 2022. godine zabilježila usvajanje zakona o financiranju političkih aktivnosti, ali ponovno pozvala Srbiju na dodatno usklađivanje s preporukama ODIHR-a i GRECO-a, posebice vezano uz reguliranje kampanja trećih strana, te odredbe o sankcijama za kršenje i neadekvatno izvješćivanje, ali i usklađivanje kaznenog zakona s ovim zakonom (Europska komisija, 2022c).

U kontekstu obaveze uspostave kvalitetnog mehanizma zaštite zviždača, vrijedi istaknuti stupanje na snagu zakona o zaštiti zviždača 2015. godine (Europska komisija, 2015b) te njegovu primjene od 2016. godine nadalje (Europska komisija, 2016c; Europska komisija, 2018b). Tome je uslijedilo pozivanje Srbije na usklađivanje pravnog okvira o zaštiti zviždača s tada novom pravnom stečevinom EU-a (Europska komisija, 2019b; Europska komisija, 2021a; (Europska komisija, 2022c).

U području transparentnosti i integriteta unutar javne uprave, EK od izvješća iz 2020. godine upozorava Srbiju na kršenje zakona kada je riječ o prekomjernom broju vršitelja dužnosti višeg rukovoditelja, kao i nastavka prakse imenovanja nedržavnih službenika vršiteljima dužnosti nakon predviđenog roka, pri čemu postoji i neriješeno pitanje vršitelja dužnosti direktora u poduzećima u državnom vlasništvu (Europska komisija, 2020b; Europska komisija, 2021a; Europska komisija, 2022c: 34).

4.2.3.4. Sprječavanje korupcije

Ovo tematsko području podrazumijeva postojanje neovisnih tijela za borbu protiv korupcije, nadležnih tijela za praćenje usklađenosti sa zakonodavstvom o prevenciji i pitanja zapošljavanja osoblja u tim tijelima, njihove obuke, proračuna i neovisnosti, postojanje etičkih kodeksa, ulogu

tijela za unutarnju kontrolu i reviziju te aktivnosti za podizanje svijesti (Europska komisija, 2015a). U fokusu Komisijinih izvješća o Srbiji u okviru ove tematske cjeline istaknuto mjesto imaju sljedeći aspekti: Agencija za borbu protiv korupcije, Savjet za borbu protiv korupcije i Povjerenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu osobnih podataka.

Kad je riječ o Agenciji za borbu protiv korupcije, Komisija od izvješća o Srbiji za 2014. godinu naglašava potrebu posvećivanja pozornosti i osiguranja odgovarajućih resursa Agenciji te postupanja po njenim prijedlozima i preporukama (Europska komisija, 2014c: 12). Komisija je tada Agenciju pozvala i da razmotri jačanje svoje uloge ključne institucije u borbi protiv korupcije, posebice kroz osiguranje dobrih uvjeta rada s Ministarstvom pravosuđa i drugim institucijama (Europska komisija, 2014c: 42), provedbu dubinske provjere financiranja političkih stranaka te naglasila potrebu poboljšanja kapaciteta Agencije za prikupljanje i asnalizu podataka i pristupa relevantnim bazama podataka (Europska komisija, 2014c: 42- 43).

Komisija je u svojim izvješćima o Srbiji za 2015., 2016 te za 2018. godinu pozivala na žurno donošenje revidiranog zakona koji će omogućiti Agenciji za borbu protiv korupcije jačanje njene uloge, naglašavala potrebu povećanja sposobnosti prikupljanja i analize podataka te pristupa relevantnim bazama podataka, te ukazivala na nedostatak financijskih, materijalnih i ljudskih resursa Agencije za učinkovito djelovanje (Europska komisija, 2015b; Europska komisija 2016c; Europska komisija, 2018b).

Nakon usvajanja zakona u svibnju 2019. godine (novi naziv je Agencija za sprječavanje korupcije), Komisija je nastavila s isticanjem prioritetne potrebe dodjele odgovarajućih resursa Agenciji sa svhom ostvarivanja njene vodeće uloge te neovisnog i transparentnog rada (Europska komisija, 2019b). Zahtijevano jačanje resursa i kapaciteta Agencije prepoznato je u izvješću EK za 2020. godinu, ali je u ovom izvješću, kao i u izvješćima za 2021. i 2022. godinu, Komisija nastavila isticati potrebu snažne političke volje za provođenje punog mandata Agencije i osiguranje većeg povjerenja građana u antikorupcijske institucije, kao i na osiguravanje njene veće neovisnosti, vjerodostojnosti i postavljanje prioriteta u radu agencije (Europska komisija, 2020b; Europska komisija, 2021a; Europska komisija, 2022c).

Vezano uz Savjet za borbu protiv korupcije, stručno-savjetodavnom tijelu Vlade Srbije, kritike i preporuke EK upućene Srbiji u okviru godišnjih izvješća dijelom su slične onima koja se odnose na Agenciju za sprječavanje korupcije. EK je tako od početka analiziranog razdoblja, dakle od izvješća o Srbiji za 2014. godinu, isticala aktivnu ulogu Savjeta za borbu protiv

korupcije u razotkrivanju i analizi slučajeva sistemske korupcije, ali i pozivala Vladu na davanje pozornosti i osiguranja odgovarajućih proračunskih resursa Savjetu za borbu protiv korupcije, postupanje po njegovim prijedlozima i preporukama te osiguranje imenovanja novih članova Savjeta (Europska komisija, 2014c; Europska komisija, 2015b; Europska komisija, 2016c, Europska komisija, 2018b). Uz ponavljanje navedenih preporuka, Komisija od izvješća o Srbiji za 2019. godinu, snažno poziva Vladu na izmjenu poslovnika s ciljem uvođenja sustavnog razmatranja preporuka Savjeta (Europska komisija, 2019b; Europska komisija, 2020b; Europska komisija, 2021a), vezano uz što je u izvješću za 2022. izrazila i „ozbiljnu zabrinutost" (Europska komisija, 2022c: 32).

Kad je riječ o Povjereniku za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu osobnih podataka, Komisija u svojim izvješćima upozorava kako unatoč postojanju zakona o pristupu informacijama, on ne osigurava postupanje po odlukama Povjerenika, te ujedno ističe i potrebu dodatnog jačanja institucionalne i proračunske osposobljenosti njegovog ureda (Europska komisija, 2015b; Europska komisija, 2016c; 2019b). EK u tom kontekstu upozorava i kako cjelovita procjena pristupa informacijama nije moguća jer većina tijela javne vlasti ne poštuje obvezu dostavljanja podataka Povjereniku (Europska komisija, 2019b; Europska komisija, 2020b: 27).

Komisija u svojim godišnjim izvješćima o Srbiji kao sektore posebno ranjive na korupciju, za koja su potreba znatna poboljšanja po pitanju transparentnosti i smanjenja rizika od korupcije, kontinuirano označava sljedeće: javna nabava, infrastrukturni projekti, zdravstvo, obrazovanje, graditeljstvo i prostorno planiranje te javna poduzeća (Europska komisija, 2014c; 2015b; 2018b; Europska komisija, 2020b; Europska komisija, 2021a).

Kad je riječ o javnoj nabavi, EK prepoznaje kako je zakonodavstvo Srbije u ovom području u velikoj mjeri usklađeno s pravnom stečevinom ali poziva na ubrzanje njegove provedbe, te skreće pozornost na nedostatak osoblja i tehničkih kapaciteta ureda za javnu nabavu (Europska komisija, 2018b). Međutim, EK ukazuje i na korupcijske rizike u provedbi javno-privatnog partnerstva, kao i u vezi s korištenjem iznimki u velikim infrastrukturnim projektima te, u tom kontekstu, izražava ozbiljnu zabrinutost vezano uz korupcijski potencijal zakona o posebnim postupcima za linijske infrastrukturne projekte, a koji dopušta izuzeće od pravila javne nabave za projekte od strateške važnosti, pa poziva na izmjenu ovoga zakona (Europska komisija, 2020b: 28; Europska komisija, 2021a: 29; Europska komisija, 2022c).

4.2.3.5 Provedba zakona

Navedeno tematsko područje obuhvaća sljedeće elemente: procjenu mandata i neovisnosti tijela za provedbu zakona, njihovu razinu specijalizacije, suradnju između policije i tužiteljstva, eventualnu primjenu odvraćajućih sankcija, sigurnu komunikaciju i baze podataka te postupanje s odredbama u vezi s imunitetom (Europska komisija, 2015a).

Europska komisija u svojim godišnjim izvješćima u razdoblju, prvenstveno u razdoblju od 2014. do 2016. godine, opetovano ističe potrebu jačanja proaktivnosti, ali i učinkovitosti, nepristranosti i neovisnosti svih istražnih i pravosudnih tijela koje se bave istragama korupcije, kao i poboljšanja međuinstitucionalne suradnje tijela za provedbu zakona (Europska komisija, 2014c; Europska komisija, 2015b). Nadalje, Komisija ističe i problem ograničenosti unutarnjih kapaciteta i stručnosti u financijskim istragama i oduzimanju imovine u slučajevima korupcije, što zajedno s nedostatkom specijalizirane tehničke opreme i alata otežava učinkovitost istraga (Europska komisija, 2014c; Europska komisija, 2015b; Europska komisija, 2016c).

Nadalje, EK u ovom razdoblju ukazuje i na politički utjecaj na tijela za provedbu zakona u učestalim komentarima političara o tekućim istragama i sudskim presudama, curenja informacija o istragama u medijima koje su u tijeku ocjenjuje kao problem od ozbiljne zabrinutosti, a ističe i kako brojni slučajevi visokog profila nisu ozbiljno istraženi (Europska komisija, 2014c; Europska komisija, 2015b; Europska komisija, 2016c).

Europska komisija evidentira mjere provedbe novog zakona o ustrojstvu i nadležnosti državnih tijela suzbijanju organiziranog kriminala, terorizma i korupcije iz ožujka 2018. godine, (Europska komisija, 2018b), uz isticanje da učinak ovih novih struktura tek treba u potpunosti procijeniti. No, EK smatra kako je institucionalna i tehnička sposobnost policije, tužitelja i sudaca i dalje općenito nedostatna, a podsjeća i na problem nedostatka opreme, resursa i ljudskih kapaciteta u odjelima unutarnje kontrole u resornim ministarstvima (Europska komisija, 2019b), kao i u okviru tužiteljstva za organizirani kriminal te odjela višeg suda u Beogradu zaduženog za korupciju (Europska komisija, 2020b; Europska komisija, 2021a).

Bitno je istaknuti i kako EK ukazuje i na potrebu povećanja transparentnosti rada tužiteljstva i sudova u sferi borbe protiv korupcije (Europska komisija, 2021a), kao i pojačanja nadzora nad

razlozima odbacivanja kaznenih prijava ili dugotrajnih istraga korupcije (Europska komisija, 2021a; Europska komisija 2022c).

Potvrđuje se ocjena Vučićevića (Vučićević, 2016) o vrlo ograničenim rezultatima borbe protiv korupcije u Srbiji, kao i izostanka sveobuhvatnijeg institucionalnog napretka kao i presuda na visokoj razini, pri čemu je borba protiv korupcije i dalje dijelom retorike političara, ali samo kao sredstvo političke borbe ili discipliniranja predstavnika vladajuće stranke (Nenadić, 2021). Također, razvidna je i točnost Pavlovićeve teze o fokusiranosti vlasti premijera Vučića na djelovanje ekstraktivnih institucija u javnom sektoru, kao jednom od temelja kompetitivnog autoritarizma, a koje stvara povoljne uvjete za utjecaj na izbore i medije (Pavlović, 2021).

Stagnaciju po pitanju reformi u području borbe protiv korupcije u Srbiji moguće je promatrati u širem kontekstu ispunjavanja traženih reformi u poglavlju 23., a te rezultate pojedini autori ocjenjuje „u najboljem slučaju slabim“ (Mihajlović, 2024), a napredak u tom području „izoliranim, umjerenim i ograničenim“ (Juzova, Burazer i Roginer, 2022). Pritom, autori naglašavaju kako ono što se u Srbiji predstavlja kao napredak u procesu pristupanja odnosi samo na tehnička pitanja, dok država općenito još uvijek zaostaje kad je riječ o sadržajnim i strukturnim reformama.

4.2.3.6. Civilno društvo

Europska komisija u izvješću o Srbiji za 2014. godinu ističe kako civilno društvo ima ograničenu ulogu u provedbi programa borbe protiv korupcije (Europska komisija, 2014c: 43), dok u izvješću iz 2018. godine naglašava kako je osnaženo civilno društvo, uz poboljšanu koordinaciju i praćenju, te snažniju političku predanost, potrebno za postizanje opipljivih rezultata u borbi protiv korupcije (Europska komisija, 2018b: 22- 23). U izvješću o Srbiji za 2021. godinu, u okviru uvoda u poglavlje 23. ističe se kako je mehanizam suradnje sa organizacijama civilnog društva popravljen, pri čemu je ministarstvo pravosuđa održalo okrugli stol s predstavnicima civilnog društva (Europska komisija, 2021a).

Vrijedi istaknuti kako, unatoč činjenici što je u zajedničkom pregovaračkom stajalištu EU-a za poglavlje 23. u Srbiji (te Crnoj Gori) istaknuta važnost osiguranja odgovarajućeg uključivanja civilnog društva u razvoj politika, provedbu i praćenje ključnih reformi (Lukić, 2018 prema Vidačak, 2021), EU nije uspjela uvrstiti pregovaračka mjerila koja se odnose na kvalitetu

vladinog dijaloga s organizacijama civilnog društva i njenu reakciju na prijedloge civilnog društva u području vladavine prava i borbe protiv korupcije (Vidačak, 2021).

4.3. Politički kontekst i odnosi Ukrajine s EU-om

Suradnja Ukrajine s Europskom unijom prošla je kroz složene faze uspostave ukrajinske državnosti, njenog međunarodnopravnog identiteta i definiranja odrednica njenog vanjskopolitičkog usmjerenja, dok su se, usporedno s tim, na postsovjetskom prostoru odvijali veliki procesi geopolitičkog preoblikovanja. U isto vrijeme, pod utjecajem unutarnjih i vanjskih čimbenika, EU je postupno oblikovala svoju politiku prema postsovjetskom prostoru, uključujući i Ukrajinu. Odnos Ukrajine s EU je tako prošao etape od uspostave sustavnog političkog dijaloga u prvoj polovici 1990-ih godina te postupnog trasiranja eurointegracijskog smjera Ukrajine, razvijanjem partnerstava u različitim sektorima i izgradnjom pravnog okvira za suradnju, do recentnije nadogradnje partnerskih odnosa u okviru Sporazuma o pridruživanju, te u konačnici dodjelom statusa zemlje kandidata za članstvo u EU.

Demokratizacija je uslijedila s političkim promjenama u SSSR-u; deklaracija o neovisnosti donesena je 24. kolovoza 1991. godine, potvrđena je referendumom 1. prosinca 1991. godine, a stupila je na snagu raspadom SSSR-a 25. prosinca 1991. godine. EU je pozvala Ukrajinu na dijalog 2. prosinca 1991. godine, dan nakon što je ukrajinskog referenduma o neovisnosti (Sologoub, 2022). Međutim, Boban ističe kako je, unatoč očekivanju da će prelazak u slobodnu izbornu utakmicu izlaskom iz sovjetskog sustava predstavljati predsudan iskorak u demokratizaciji zemlje, tijekom 90-ih godina prošloga stoljeća došlo je do zastoja procesa demokratske tranzicije te je „uspostavljen hibridni politički sustav“ kojeg je odlikovala „mješavina demokratskih i autoritarnih elemenata“ (Boban, 2010: 36-37).

Od samog početka političkog i diplomatskog priznanja od strane međunarodne zajednice, Ukrajina je na svoje odnose s EU-om gledala kao na korake prema potpunoj integraciji, a što potvrđuju npr. rezolucija Vrhovne Rade iz 1993. godine o glavnim usmjerenjima ukrajinske vanjske politike, Strategija integracije Ukrajine u Europsku uniju iz 1998. te zakon o načelima

domaće i vanjske politike iz 2010. u kojima je punopravno članstvo u EU navedeno kao nacionalni interes Ukrajine (Yakymenko i dr., 2021: 281-282).

Temelj odnosa Ukrajine s EU-om postavljen je 1994. godine Sporazumom o partnerstvu i suradnji (SPS) [81], pri čemu je Ukrajina bila prva država u okviru Zajednice Nezavisnih Država koja je potpisala takav sporazum, što je u tom trenutku bilo od značajne simboličke važnosti za Ukrajinu, ali se zbog četverogodišnjeg razdoblja ratifikacije od strane država članica Unije pretvorilo i u izvor frustracije (Wolczuk, 2004a). Ovaj je sporazum predstavljao „međumodel" između sporazuma o trgovini i suradnji koji je bio sklopljen 1989. godine sa SSSR-om s jedne strane, te sporazuma o pridruživanju sklapanima s državama srednje Europe s druge strane. Ovaj opsežan dugoročni dokument predviđao je sustavne i sveobuhvatne unutarnje reforme u Ukrajini u razdoblju od deset godina, ali za razliku od sličnih sporazuma koje je EU sklopio sa zemljama srednje i istočne Europe i baltičkim državama u razdoblju od 1991. do 1996. godine, ukrajinski sporazum nije sadržavao perspektivu članstva u EU (Sologoub, 2022). Poput većine bivših sovjetskih republika, Ukrajina je početkom veljače 1994. godine pristupila i vojnoj suradnji s NATO-om (program Partnerstvo za mir).

Nakon što je proglasio članstvo Ukrajine u EU kao strateški cilj već 1996. godine, tadašnji predsjednik Kučma je 1998. godine potpisao „Strategiju o integraciji Ukrajine s Europskom unijom", čime je članstvo Ukrajine u EU-u i formalno proglašeno dugoročnim strateškim ciljem, dok je detaljniji „Program integracije Ukrajine s EU-om" iz 2000. godine, postavio osnovu za inicijalne institucionalne promjene s ciljem olakšavanja integracije (Wolczuk, 2004a). Ovim su dokumentom kriteriji iz Kopenhagena službeno potvrđeni i prihvaćeni kao temeljni okvir za integracijske napore u Ukrajini, a njime su utvrđeni precizni ciljevi političkih, gospodarskih i pravnih reformi. Međutim, Petrov ističe kako je Program integracije ipak imao ograničeni praktični učinak u poticanju mjera usmjerenih na integraciju Ukrajine u EU (Petrov, 2014).

Bitan okvirni zakon za usklađivanje ukrajinskog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a bio je „Program prilagodbe" iz 2004. godine, koji je, prema Petrovu predstavljao „očajnički pokušaj ubrzavanja integracije Ukrajine u EU" (Petrov, 2014: 143). Autor ističe kako se Programom prilagodbe težilo postupnom prenošenju cjelokupne pristupne pravne stečevine u

[81] Europska komisija (1994). https://cordis.europa.eu/article/id/2672-euukraine-partnership-and-cooperation-agreement

pravni sustav Ukrajine, budući da je cilj ovog zakona bio usklađivanje zakonodavstva s *acquis*-om, a imajući u vidu kriterije postavljene pred države koje žele pristupiti Uniji. Drugim riječima, Ukrajina je spremno pristala implementirati pravnu stečevinu EU-a na dobrovoljnoj osnovi, bez ikakve perspektive punopravnog članstva u EU, pri čemu Petrov potcrtava kako je ovo usklađivanje iznjedrilo sve velike pravne reforme koje je poduzela ukrajinska vlada od stupanja na snagu SPS-a (Petrov, 2014).

Zajedničkom strategijom Europskog vijeća o Ukrajini iz 1999. godine inaugurirano je strateško partnerstvo EU-a i Ukrajine, a ona je sadržavala niz važnih odredbi: a) uspostavljalo se strateško partnerstvo između EU-a i Ukrajine, temeljeno na zajedničkim vrijednostima i interesima; b) Ukrajina je prozvana ključnim "akterom u regiji", a njezina neovisnost i stabilnost – jednim od najznačajnijih postignuća nove Europe; c) EU je priznao europske težnje Ukrajine i pozdravio njen proeuropski izbor; d) službeno je dokumentirana spremnost EU-a da podrži političku i gospodarsku transformaciju u Ukrajini u svrhu daljnjeg približavanja strana; e) jasno su identificirana područja suradnje: jačanje demokracije, vladavina prava u Ukrajini, potpora gospodarskim transformacijama u Ukrajini, suradnja za izgradnju stabilnosti i sigurnosti u Europi (Europsko vijeće, 1999).

Akcijski plan između EU-a i Ukrajine u okviru Europske politike susjedstva, iz veljače 2005. godine[82] bio je trogodišnji okvirni program kojim je bilo predviđeno intenziviranje političkih, gospodarskih, humanitarnih odnosa i zajednička odgovornost za sprječavanje i rješavanje sukoba, a obuhvatio je mogućnost uključivanja Ukrajine u bitne aspekte politika i programa EU-a. Ostale dimenzije uključivale su produbljivanje političke suradnje, međusobno otvaranje gospodarstava i smanjenje trgovinskih barijera te mogućnost sklapanja novog pojačanog sporazuma (Wolczuk, 2009). Ukrajina je 2005. godine jednostrano ukinula vizni režim za zemlje članice EU, a u prosincu iste godine na 9. summitu između EU- u i Ukrajine donesena je odluka da Ukrajina dobije status tržišnog gospodarstva. Nakon toga, Ukrajina i EU su 2007. godine potpisale sporazume o olakšavanju viznog režima i ponovnom prihvatu, dok je Istočno partnerstvo pokrenuto 2009. godine (Sologoub, 2022). U studenom iste godine Vijeće za suradnju EU-Ukrajina je usvojilu Agendu pridruživanja EU – Ukrajina koja je zamijenila dotadašnji Akcijski plan u okviru EPS-a, a kojom je trebao pripremiti novi Sporazum o pridruživanju i olakšati njegovo stupanje na snagu.

[82] Europska komisija (2005). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_05_57

Potkraj 2004. političku krizu izazvalo je ponavljanje predsjedničkih izbora i pokušaj vlasti da ospori pobjedu Viktora Juščenka, podržavanog i od stranačkoga saveza pod vodstvom Julije Timošenko, nad protukandidatom Viktorom Janukovičem, koji je od 2003. godine bio na čelu proruske Stranke regija (Boban, 2010). Kao podrška Juščenku izbijaju masovni prosvjedi (tzv. *narančasta revolucija*), on preuzima predsjedničku dužnost u siječnju 2005. godine, te zagovara usmjeravanje prema Europskoj uniji.

No, Boban (Boban, 2014: 41) ističe da je *narančasta revolucija* uspjela samo privremeno stabilizirati sustav i usmjeriti ga prema demokraciji, ali kako nije uspjela u njegovoj konsolidaciji. Kako pojašnjava Knott, Ukrajina se u razdoblju od 2004. do 2014. godine nalazila u demokratsko-autoritarnoj dinamičkoj ravnoteži, proživljavajući razdoblja demokratizacije pod predsjedanjem Viktora Juščenka u razdoblju od 2004. do 2009. godine, i nazadovanja s „mekim" autoritarnim režimom Viktora Janukoviča u periodu od 2019. do 2014. godine (Knott, 2018: 359).

Viktor Janukovič se u vrh državne vlasti vraća već 2006. godine kad je njegova Stranka regija pobijedija na parlamentarnim izborima, a on postao predsjednik Vlade. No, vlast će obnašati do prijevremenih parlamentarnih izbora 2007. godine kada ga na čelu vlade zamjenjuje Timošenko (Boban, 2010). Kako ističe Boban, predsjednički mandat Viktora Janukovića dominantno je bio obilježen protudemokratizacijskim procesima, obračunima s opozicijom, osobnim bogaćenjem te učvšćivanjem vlasti putem ustavnih i zakonskih izmjena (Boban, 2014), kao i udaljavanjem od eurointegracijskog smjera te jačanjem proruskog usmjerenja ukrajinske vanjske politike (Yakymenko i dr., 2021).

Sporazum o pridruživanju između EU i Ukrajine je, nakon petogodišnjih pregovora, parafiran 2012. godine, s planiranim potpisivanjem u studenom 2013. godine. Međutim, kao rezultat pritiska Rusije, Vlada M. Azarova donijela je odluku o obustavi priprema za sklapanje Sporazuma. Na summitu Istočnog partnerstva održanom u Vilniusu krajem studenoga 2013. godine, predsjednik Janukovič definitivno je odustao od potpisivanja dokumenta, što je izazvalo najmasovnije javne prosvjede u povijesti Ukrajine, poznate pod nazivom *revolucija dostojanstva*, koji su se odvijala u razdoblju od studenog 2013. do veljače 2014. godine (Yakymenko i dr., 2021). Ti su događaji naposljetku doveli do smjene predsjednika Janukoviča i predsjedničkih izbora u svibnju 2014. godine na kojima je pobijedio Petro Porošenko, kao i

do smjene vlade te parlamentarnih izbora u listopadu 2014. godine, nakon kojih na vlast dolaze proeuropske i proreformske stranke. U istome razdoblju Rusija u ožujku 2014. godinu nezakonito pripaja Krim, a istočnu Ukrajinu zahvaća oružani sukob koji izazivaju separatisti uz podršku Rusije (Hejtmankova i dr., 2024).

Unatoč kompliciranoj prirodi, problemima i ambivalentnim trendovima u razvoju suradnje Ukrajine s EU-om, u prethodnom je razdoblju ostvaren napredak u eurointegracijama. Politički dijalog je postao aktivniji na različitim razinama, sklopljen je niz važnih sporazuma iz područja trgovine i gospodarstva, energetike, pravosuđa, vizne i migracijske politike, a ukrajinsko se zakonodavstvo postupno prilagođavalo normama i standardima Unije. Također, broj trgovinskih barijera se smanjivao za ukrajinske proizvođače, otvarale su se mogućnosti (iako ograničene) za poslovanje na unutarnjem tržištu EU. Nadalje, nakon Euromajdana izborni proces se znatno poboljšao. Unatoč nizu problema, promatrači su analizirali izbore 2014., 2015., 2019. i 2020. godine te ustvrdili kako su bilo općenito usklađeni s međunarodnim standardima (Emerson i Movchan, 2021: 18).

Na predsjedničkim izborima, održanim u većem dijelu Ukrajine u svibnju 2014. godine, pobjeđuje Petro Porošenko u prvom krugu, te se zalaže za nastavak eurointegracijskog puta Ukrajine. U veljači 2015. godine s Rusijom postiže sporazum o primirju u istočnoj Ukrajini (tzv. sporazum iz Minska), kojim je predviđena decentralizacija Ukrajine i veća autonomija za Lugansku i Donjecku oblast. Uz nastavak sukoba u istočnoj Ukrajini, nestabilnosti pridonosi i često sukobljavanje predsjednika Porošenka i predsjednika Vlade Arsenija Jacenjuka, predvodnika desničarske stranke *Narodni front*. Jacenjuk u travnju 2016. godine napušta položaj, a premijersku dužnost preuzima Volodimir Hrojsman, iz redova Porošenkove stranke *Blok Petra Porošenka „Solidarnost“* (Yakymenko i dr., 2021). Pod Porošenkom je Ukrajina napravila značajne korake u uspostavljanju mehanizama za promicanje dobrog upravljanja no gubitak predsjedničkih izbora 2019. godine pokazao je da njegov tim ipak nije ispunio očekivanja mnogih Ukrajinaca u godinama neposredno Revolucije dostojanstva.

Na predsjedničkim u svibnju 2019. godine pobjeđuje popularni glumac Volodimir Zelenski, vođa stranke *Sluga naroda*, koji u drugom krugu pobjeđuje dotadašnjeg predsjednika Porošenka. Na parlamentarnim izborima u srpnju 2019. godine Zelenskijeva stranka osvaja apsolutnu većinu mandata, na programu borbe protiv korupcije i vraćanja povjerenja u politiku i političare. Zelenski zadržava kao glavni vanjskopolitički i strateški cilj Ukrajine ulazak u

Europsku uniju i NATO. Međudržavni odnosi Ukrajine i Rusije se postupno pogoršavaju, pa Rusija u veljači 2022. godine priznaje neovisnost pobunjeničkih regija Donjeck i Lugansk, 24. veljače započinje vojni napad na Ukrajinu, a četiri dana kasnije Ukrajina podnosi službeni zahtjev za članstvo u EU (Yakymenko i dr., 2021).

Počevši od 2014. godine, suprotstavljanje ruskoj agresiji postalo je jedna od glavnih tema u dijalogu Kijeva i Bruxellesa, te je ona uz velike ljudske i financijsko-ekonomske gubitke, negativno utjecala i usporila europsku integraciju Ukrajine. Ovi gubici usporili su društveno-ekonomske reforme Ukrajine, uključujući reforme provođene u okviru Sporazuma o pridruživanju EU-Ukrajina (Yakymenko i dr., 2021). S druge strane, glavne institucije EU-a – Europsko vijeće, Europski parlament te Komisija – pokazivale su svoju aktivnu i dosljednu podršku Ukrajini i njenoj teritorijalnoj cjelovitosti. Konkretno, Europski parlament je usvojio niz rezolucija sa zahtjevima da se zaustavi ruska agresija te osigura teritorijalna cjelovitost Ukrajine. Nadalje, EU je pružao aktivnu gospodarsku pomoć i potporu Ukrajini, osiguravši niz programa bespovratnih sredstava, zajmova te pošiljki humanitarne pomoći. U razdoblju od 2014. do 2021. godine ukupna pomoć EU-a Ukrajini iznosila je približno 16 milijardi eura. Od početka ruske invazije 2022. godine EU je pružila ekonomsku, humanitarnu i vojnu pomoć Ukrajini u iznosu višem od 88 milijardi eura.[83]

Europska komisija je u jesen 2014. godine osnovala posebnu Skupinu za podršku Ukrajini (eng. *Support Group for Ukraine – SGUA*), koja okuplja stručnjake iz institucija EU-a i država članica te ukrajinskim vlastima pruža koordinaciju i savjetovanje u ključnim sektorima reformi (Ash i dr., 2017). U Ukrajinu je u prosincu 2014. godine upućena savjetodavna misija *EUAM Ukraine* zadužena za koordiniranje međunarodne potpore sektoru civilne sigurnosti te koja, osim operativnog djelovanja, pruža strateške savjete ukrajinskim vlastima, uključujući edukaciju o tome kako razviti održive, odgovorne i učinkovite sigurnosne službe koje jačaju vladavinu prava. [84]

Sporazum o pridruživanju između EU i Ukrajine stupio je na snagu 1. rujna 2017. godine, a primjenjivao se privremeno i djelomično još od 1. studenoga 2014. godine. Jedan od ključnih

[83] Portal o Europskoj uniji (2024). Potpora EU-a Ukrajini. <https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-support-ukraine_hr> Pristupljeno 18.7.2024.
[84] Europska komisija (2022). https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/ukraine_en

dijelova tog Sporazuma, detaljno i sveobuhvatno područje slobodne trgovine (DCFTA), u potpunosti se primjenjuje od 1. siječnja 2016. godine. Liberalizacija viznog režima između EU-a i Ukrajine na snagu je stupila u lipnju 2017. godine, pa ukrajinskim državljanima nije potrebna viza za putovanja u EU kraća od 90 dana (Sologoub, 2022). U veljači 2019. godine ukrajinski parlament je odobrio ustavni amandman kojim je uvedeno strateško usmjerenje zemlje prema stjecanju punopravnog članstva u EU i NATO-u. Postupno postaju sve vidljiviji pokušaji ukrajinske vlade da u svojoj europskoj politici službeno formalizira i definira izglede za članstvo u EU-u. Ukrajinski čelnici uporno nameću temu formalnog određivanja eurointegracijske perspektive Ukrajine u europski diskurs, a uvedena je praksa potpisivanja izjava/ deklaracija s pojedinim državama članicama EU o potpori pristupanju Ukrajine EU.

Kad je riječ o stranačkom sustavu Ukrajine, obzirom da je riječ o još uvijek mladoj demokraciji, Ukrajinu odlikuje fluidnost stranačkog sustava koji se nalazi u procesu postupne institucionalizacije. Stranke su dominantno elitističke, bez uporišta u društvu i s malim brojem članova, stranačka organizacija je slaba, uz česte unutarstranačke podjele te promjenjivo koalicijsko ponašanje. No, jedna stabilna značajka tokom vremena je podjela između „nacionalnog" tj. pro-EU tabora i drugog „proruskog" tj. EU-skeptičnog tabora, pa geostrateške i civilizacijske orijentacije predstavljaju glavne strukturne aspekte, a ne gospodarska i društveno-politička pitanja. Bitno je također istaknuti kako je ruska aneksija Krima 2014. godine dovela do slabljenja proruskog tabora, pozicioniranje većine stranaka na desnom centru ili desnom dijelu političkog spektra, te u konačnici i do raspuštanja nekoliko proruskih stranaka (Öhlén, 2023).

Ukrajina je 28. veljače 2022. godine podnijela zahtjev za članstvo u Europskoj uniji, nakon čega je Europska komisija 17. lipnja 2022. godine objavila Mišljenje o tom zahtjevu. Europska komisija je u Mišljenju preporučila da se Ukrajini dodijeli status države kandidatkinje, uz očekivanje od Ukrajine da poduzme sedam koraka u područjima: a) donošenja i provedbe zakonodavstva koje se odnosi na postupak izbora sudaca Ustavnog suda; b) dovršetka postupka provjere kandidata za Visoko pravosudno vijeće i odabir kandidata za osnivanje Visokog kvalifikacijskog povjerenstva sudaca; c) daljnjeg jačanja borbe protiv korupcije, uz imenovanje novog čelnika Specijaliziranog ureda tužitelja za borbu protiv korupcije te Nacionalnog ureda za borbu protiv korupcije; d) zakonodavstva o sprečavanju pranja novca; e) primjene zakona protiv oligarha; f) zakona o medijima te g) reforme pravnog okvira za nacionalne manjine (Europska komisija, 2022a: 19-20).

Europsko vijeće je 23. lipnja 2022. godine dodijelilo Ukrajini status zemlje kandidatkinje (Europsko vijeće, 2022: 4). Na izvanrednom sastanku Europskog vijeća u veljači 2023. godine prepoznati su napori koje je Ukrajina uložila kako bi postigla ciljeve na kojima se temelji njezin status zemlje kandidatkinje za članstvo u EU-u, te su su potaknuli Ukrajinu da ispuni uvjete navedene u mišljenju Komisije kako bi napredovala prema budućem članstvu u EU-u (Europsko vijeće, 2023a: 3).

Europska komisija je u studenom 2023. godine godine dala preporuku o otvaranju pregovora o pristupanju s Ukrajinom (Europska komisija, 2023b: 22), te je preporučila da Vijeće donese pregovarački okvir nakon što Ukrajina, u području borbe protiv korupcije učini sljedeće: a) donese zakon vezan uz povećanje gornje granice broja osoblja za NABU b) ukloni odredbe iz zakona o sprječavanju korupcije kojima se ograničavaju ovlasti NAPC-a u pogledu provjere imovine te c) nastavi s borbom protiv korupcije, kroz daljnje dobre rezultate u pogledu istraga i presuda za korupciju. EK je najavila kako će kontinuirano pratiti napredak i usklađenost u svim područjima vezanima uz otvaranje pregovora i o tome izvijestiti Vijeće do ožujka 2024. godine, te kako je spremna započeti pripremni rad, posebno analitičko ispitivanje pravne stečevine (pregled) i pripremu pregovaračkog okvira (Europska komisija, 2023b: 22).

Vijeće EU-a je u svojim zaključcima iz prosinca 2023. godine izrazilo pohvalu znatnom napretku Ukrajine u postizanju ciljeva na kojima se temelji status zemlje kandidatkinje unatoč činjenici da je napadnuta. Ocijenjeno je kako je Ukrajina postigla napredak u području vladavine prava**,** kao i u reformi pravosuđa i uprave. Iako je prepoznat određeni napredak u borbi protiv korupcije, ističe se kako Ukrajina treba nastaviti jačati svoje institucije i mjere za borbu protiv korupcije te dodatno poboljšati rezultate u istragama i osuđujućim presudama**,** uključujući slučajeve korupcije na visokoj razini (Vijeće EU, 2023b: 25-26).

Na sastanku Europskog vijeća održanog u u prosincu 2023. godine šefovi država i vlada odlučili su otvoriti pregovore o pristupanju s Ukrajinom te su pozvali Vijeće da donese pregovarački okvir, nakon što se poduzmu relevantni koraci utvrđeni u izvješću Komisije od 8. studenoga 2023. (Europsko vijeće, 2023b: 5). Europska komisija je krajem siječnja 2024.

godine započela s izradom nacrta pregovaračkog okvira kao i s procesom *screening*-a pravne stečevine.[85]

Odobrenje statusa zemlje kandidata, što je slijedila odluka o otvaranju pristupnih pregovora iz prosinca 2023. godine, za Ukrajinu je značila obvezu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a u cijelosti, kao i preorijentiranja Sporazuma o pridruživanju u pretpristupni instrument (Komarova i Łazowski, 2023). Također, očekivane promjene povezane du i s postojećim ograničenjima DCFTA, koji pruža čvrste temelje za gospodarske odnose, ali ipak ne obuhvaća široke reforme pravosuđa i javne uprave koje zahtijeva proces pristupanja (Lavrelashvili, 2023). Nastavak procesa pristupanja EU-u bit će neraskidivo povezan s obnovom Ukrajine tijekom i nakon rata. U tom kontekstu, uz međunarodnu financijsku pomoć u okviru programa MMF-a, vrijedi istaknuti i novi Instrument za Ukrajinu s proračunom od 50 milijardi eura, namijenjen potpori oporavka, obnove i modernizacije zemlje u razdoblju od 2024. do 2027. godine, uz istodobno podupiranje njenih reformskih napora povezanih s procesom pristupanja EU-u (Vijeće EU, 2024a). [86]

Vijeće je 21. lipnja 2024. godine usvojilo pregovarački okvir za pregovore s Ukrajinom[87], a prva međuvladina konferencija održana je 25. lipnja 2024. godine u Luksemburgu, čime su i formalno otvoreni pristupni pregovori.[88]

Pojedini autori smatraju kako su Ukrajina i Moldavija u ovom trenutku naprednije nego što su bile njihovi zemlje srednje i istočne Europe u ovoj fazi pretpristupnog procesa, zbog svog značajnog iskustva u usklađivanju kroz provedbu Sporazuma o pridruživanju (Wolczuk, 2023). Kad je riječ o borbi protiv korupcije, ukazuje se i na značajan napredak u pogledu zamjetnog povećanja broja postupaka i osuda u slučajevima na visokoj razini, pa neki stručnjaci čak tvrde kako postoji „institucionalizirana borba protiv korupcije“ u Ukrajini (Huss, 2023).

---

[85] The Kyiv Independet (2024). *EU begins screening of Ukrainian legislation in first step toward accession talks*, 25. siječnja 2024.<https://kyivindependent.com/eu-begins-screening-of-ukrainian-legislation-in-first-step-toward-accession-talks/> Pristupljeno 23.2.2024.

[86] Vijeće EU (2024a). *Ukraine Facility: Council and Parliament agree on new support mechanism for Ukraine. f6. veljače 2024.*https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/06/ukraine-facility-council-and-parliament-agree-on-new-support-mechanism-for-ukraine/ Pristupljeno 26.2.2024.

[87] Vijeće EU (2024b). Economic and Financial Affairs Council 21 June 2024 – Main results. < https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/ecofin/2024/06/21/> Pristupljeno 22.6.2024.

[88] Vijeće EU (2024c). *EU opens accession negotiations with Ukraine*. 25 June 2024. https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2024/06/25/eu-opens-accession-negotiations-with-ukraine/ Pristupljeno 25.6.2024.

4.4. Napredak Ukrajine u području vladavine prava i borbe protiv korupcije u razdoblju od 2014. do 2022. godine

4.4.1. Podrška građana Ukrajine Europskoj uniji u razdoblju od 2014. do 2022. godine

Put prema Europskoj uniji predstavlja temeljni javni narativ te ideološku poziciju većine političkih stranaka u Ukrajini, te je moguće ustvrditi kako je potpora ideji pridruživanja EU općenito postojano prevladavajuća u ukrajinskom društvu (Yakymenko i dr., 2021: 300).

Od početka 2000-ih do danas samo je u nekoliko slučajeva razina potpore pristupanju Ukrajine Europskoj uniji doživjela blagi pad, a najniža potpora ukrajinskih građana članstvu u visini od 40 posto zabilježena je u rujnu 2005. godine, dok je tadašnji postotak protivnika ulasku u EU bio 36 posto. Najveća potpora zabilježena je u ispitivanju provedenom u studenom 2002. godine, kada se 65% ispitanika izjasnilo za članstvo u EU.

Čak i prije *revolucije dostojanstva,* dakle prije veljače 2014. godine, većina građana Ukrajine vjerovala je da budućnost zemlje treba biti u Europskoj uniji (Haran i Burkovskyi, 2022). U kontekstu postojanja prisutne stabilne većina građana Ukrajine koja podržava pristupanje Europskoj uniji od 2014. godine nadalje, Yakymenko i dr. (Yakymenko i dr., 2021) izražavaju pretpostavku da je ruska agresija povećala proeuropske preferencije u ukrajinskom društvu. Autori u tom smislu ističu kako su se u navedenom razdoblju dogodile velike promjene u javnoj svijesti, uključujući i na planu geopolitičke orijentacije, a što se očitovalo, s jedne strane, u trendu porasta skepse spram Rusije i distanciranja od nje, te s druge strane u rastućoj svijesti o važnosti europskog integriranja Ukrajine. Nadalje, u razdoblju od 2005. do 2022. godine prevladavaju i pozitivna očekivanja koristi od hipotetskog pristupanja Ukrajine Europskoj uniji.

Podrška ukrajinskih građana članstvu njihove zemlje u Europskoj uniji je u 2014. godini iznosila 54 posto, dok se 31 posto građana izjasnilo protiv pristupanja Uniji. [89] Potpora građana Ukrajine članstvu u EU je u 2015. godini iznosila 58 posto, dok se 20 posto građana izjasnilo protiv članstva u EU. Slični su omjeri potpore građana Ukrajine članstvu u Europskoj uniji primjetni i u 2016. godini (52 posto za, 23 posto protiv), 2017. godini (55 posto za 26 posto

[89] International Republican Institute (2023). *IRI Polling Shows Strong support for EU accession in Ukraine and Moldova.* < https://www.iri.org/news/iri-polling-shows-strong-support-for-eu-accession-in-ukraine-and-moldova/> Pristupljeno 29.2.2024.

protiv članstva), 2018. godini (52 posto za, 27 posto protiv članstva), 2019. godini (59 posto za, 25 posto protiv članstva) te 2020. godini (56 posto za, 30 posto protiv članstva).

U ožujku 2021. godine 59% građana Ukrajine odobrava ulazak Ukrajine u EU (Yakymenko i dr., 2021) dok je istraživanje provedeno u listopadu 2022. godine, dakle nakon izbijanja ruske agresije na Ukrajinu, pokazalo kako bi čak 86% ispitanika u slučaju referenduma podržalo pristupanju Ukrajine Europskoj uniji, 3% ispitanika izjasnilo bi se protiv, dok 7% ne bi sudjelovalo na referendumu (Rating Group, 2022).

4.4.2. Rezultati Indeksa percepcije korupcije u Ukrajini u razdoblju od 2014. do 2022. godine

Ukrajina je prema Indeksu percepcije korupcije za 2014. godinu napredovala u odnosu na prethodnu 2013. godinu za 2 mjesta (s 144 na 142 mjesto među 175 zemalja), sa ostvarenih 26 od ukupno 100 mogućih bodova.[90] Razočaravajući rezultati su povezani sa slabim napretkom u ukidanju korupcijskih struktura i praksi, a novodoneseni zakoni još nisu dali opipljive rezultate u borbi protiv korupcije.

Prema Indeksu percecije korupcije za 2015. prepoznaje se napredak Ukrajine u odnosu na prethodnu godinu za 1 bod (s 26 na 27 bod), pri čemu je Ukrajina rangirana na 130 od ukupno 168 mjesta, što predstavlja poboljšanje od 12 mjesta na tablici. Navodi se kako je ovaj rezultat postignut zahvaljujući osnivanju antikorupcijskih tijela i pojavi pokreta zviždača. No, kašnjenje sa stvarnim kažnjavanjem korumpiranih dužnosnika i postojanje koruptivnih odnosa između poduzeća i Vlade znači da Ukrajina još nije poduzela odlučujući korak naprijed[91].

U Indeksu percepcije korupcije za 2016. godinu Ukrajina bilježi 29 bodova, što je napredak od dva boda u odnosu na prethodu godinu. Napredak antikorupcijske reforme rezultirao je poboljšanom pozicijom na svjetskoj ljestvici, ali „nepostojanje učinkovitog pravosudnog sustava i pitanje stvarne nekažnjivosti korumpiranih dužnosnika“ sprječava Ukrajinu da napravi

[90] Transparency International Ukraine (2014). *CPI – 2014*. < https://ti-ukraine.org/en/research/cpi-2014/> Pristupljeno 29.2.2024.

[91] Transparency International Ukraine (2015). *CPI – 2015*. https://ti-ukraine.org/en/research/cpi-2015/ Pristupljeno 29.2.2024.

veliki skok naprijed i probije se preko 30 bodova. Ukrajina je rangirana na 131. mjesto od 176 zemalja na svjetskoj ljestvici. [92]

Ukrajina je za 2017. godinu prema Indeksu percepcije korupcije ostvarila 30 od 100 bodova, svrstavši se na 130. mjesto od 180 zemalja. To je jedan bod i jedno mjesto više u odnosu na prošlo godinu, što je slabiji napredak u odnosu na 2016. godinu. Navodi se kako su antikorupcijska tijela, Specijalizirani antikorupcijski ured tužiteljstva (SAPO) i Nacionalni ured za borbu protiv korupcije (NABU), započela s prvim istragama, dok su registar elektroničkih deklaracija, reforma sustava javne nabave i sustav *ProZorro* nastavili s s radom. S druge strane, ukazuje se na nedostatak političke volje za odlučnu borbu protiv korupcije, kao i niska razina povjerenja u ukrajinske sudove i tužiteljstva.[93]

Prema Indeksu percepcije korupcije za 2018. godinu, Ukrajina je poboljšala rezultat osvojivši 32 boda, te je zauzela 120 mjesto među 180 zemalja. Ovaj rezultat je za 2 boda i 10 mjesta viši nego 2017. godine. U izvješću se procjenjuje kako se rezultat Ukrajine popravio zahvaljujući pozitivnoj ocjeni ispitanika iz sektora gospodarstva, koji su zadovoljni provedenim reformama u sferi olakšanja poslovanja. No, s druge strane, ističe se kako je vlada usvojila zakonodavni okvir, ali je tek djelomično provela ostale preporuke.[94]

Indeks percpecije korupcije za 2019. godinu bilježi gubitak Ukrajine od 2 boda u odnosu na prethodno izvješće iz 2018. godine, pa je tako zemlja zabilježila 30 bodova, kao i pad na 126 mjesto od 180 zemalja. Najveći razlog za gubitak pozicije povezuje se s aferom podmićivanja i ostalim koruptivnim praksama u gospodarskim aktivnostima, javnim poslovima i svakodnevnom radu. [95]

U Indeksu percepcije korupcije za 2020. godinu, pokazatelji Ukrajine su porasli za 3 boda na ukupno 33 boda, te je Ukrajina zauzela 117. mjesto od 180 zemalja na listi, što je pozitivan pomak od 9 mjesta u odnosu na prethodno izvješće. Poboljašnje indeksa Ukrajine povezuje se s pokretanjem Visokog antikorupcijskog suda (HACC) i ponovnog pokretanja Nacionalne agencije za sprječavanje korupcije (NAPC), čiji je čelnik izabran uz sudjelovanje predstavnika

[92] Transparency International Ukraine (2016). *CPI – 2016.*< https://ti-ukraine.org/en/research/cpi-2016/> Pristupljeno 29.2.2024.
[93] Transparency International Ukraine (2017). *CPI – 2017.* < https://ti-ukraine.org/en/research/cpi-2017/> Pristupljeno 1.3.2024.
[94] Transparency International Ukraine (2018). *CPI – 2018.* < https://ti-ukraine.org/en/research/corruption-perceptions-index-2018/> Pristupljeno 1.3.2024.
[95] Transparency International Ukraine (2019). *CPI – 2019.* < https://ti-ukraine.org/en/research/ukraine-in-the-corruption-perceptions-index-2020/> Pristupljeno 1.3.2024.

međunarodne zajednice, a čime je dovršena izgradnja antikorupcijske infrastrukture u Ukrajini. Navode se i intenzivne antikorupcijske zakonodavne aktivnosti posljednjeg saziva Parlamenta, prvenstveno vezano uz dodjelu nadležnosti NABU-u za samostalno provođenje tajnih istražnih radnji, vraćanje odredbe o kaznenoj odgovornosti za nezakonito bogaćenje, jačanje zaštite zviždača te nužne promjene u području javne nabave, kao i testno pokretanje NAPC-ovog elektroničkog registra odgovornosti političkih stranaka i dr. Kao potencijalni rizici izdvajaju se kašnjenje u provedbi cjelovite reforme pravosuđa, pritisci na antikorupcijske institucije tijekom 2020. godine, ustavna kriza koju državni vrh nije uspio u potpunosti prevladati, ali i kontinuirani pritisak na pripadnike civilnog društva. [96]

Prema izvješću Indeksa percepcije korupcije za 2021. godinu, Ukrajina je ostvarila 32 boda (1 bod manje od 2020. godine) te je zabilježila 122 mjesto, od ukupno 180 zemalja. Kao glavni razlog za ovaj rezultat se navodi zamrzavanje ili odgoda pojedinih žurnih koraka u borbi protiv korupcije, kao i ponovljenih pokušaja povratka na negativne prakse iz prošlosti. Ukazuje se na prijetnju od stagnacije borbe protiv korupcije, unatoč doista pozitivnim promjenama koje su unaprijedile antikorupcijski ekosustav.

Ukrajina je prema izvješću Indeksa percepcije korupcije za 2022. godinu postigla 33 boda, zabilježivši 116. mjesto od ukupno 180 zemalja, dok je prema Indeksu percepcije korupcije za 2023. godinu, objavljenom u siječnju 2024. godine u odnosu na prethodnu godinu napredovala za 3 boda na ukupno 36 bodova, te ukupno 104 mjesto na tablici.

Tablica br. 2 Ukrajina - Indeks percepcije korupcije u razdoblju od 2014. do 2022.

Godina	**Mjesto na tablici**	**Indeks (0-100)**
2022.	116.	33
2021.	122.	32
2020.	117.	33
2019.	126.	30
2018.	120.	32
2017.	130.	30
2016.	131.	29
2015.	130.	27
2014.	142.	26

[96] Transparency International Ukraine (2020). *CPI – 2020*. < https://ti-ukraine.org/en/research/ukraine-in-the-corruption-perceptions-index-2020/> Pristupljeno 1.3.2024.

Izvor: Transparency International (2024)

4.4.3. Analiza napretka Ukrajine kroz izvještaje EU-a u razdoblju od 2014. do 2022. godine

Kao što je i ranije navedeno, Ukrajina je započela snažno partnerstvo s Europskom unijom u proljeće 2014. godine, koje nadilazi klasičnu bilateralnu suradnju te ga odlikuje tendencija napretka prema postupnom političkom pridruživanju i gospodarskoj integraciji. Sporazum o pridruživanju između EU-a i Ukrajine, koji je u privremenoj i djelimičnoj primjeni od 1. studenoga 2014. godine, a stupio je na snagu 1. rujna 2017. godine, glavni je instrument za približavanje Ukrajine i EU-a. Osim promicanja dubljih političkih veza, snažnijeg gospodarskog povezivanja i poštivanja zajedničkih vrijednosti, Sporazum pruža okvir za provođenje reformskog programa, usmjerenog na borbu protiv korupcije, ustavne, izborne i pravosudne reforme te jačanje poslovnog okruženja. Detaljno i sveobuhvatno područje slobodne trgovine (DCFTA), kao jedan od ključnih dijelova Sporazuma, u punoj je primjeni od 1. siječnja 2016. godine (Sologoub, 2022).

U članku 3. Sporazuma navodi se kako su vladavina prava, dobro upravljanje i borba protiv korupcije, uz borbu protiv transnacinalnog organiziranog kriminala i terorizma, promicanje održivog razvoja i multilateralizam, od središnjeg značenja za jačanje odnosa među strankama (Europska unija, 2014: 8). Vladavina prava se navodi i kao jedno od zajedničkih načela stranaka u člancima 6. i 14. Sporazuma. Nadalje, u okviru članka 22. Sporazuma, koji u fokusu ima borbu protiv kriminala i korupcije, navodi se kako stranke surađuju u suzbijanju i sprječavanju organiziranih ili drukčijih kriminalnih i nezakonitih aktivostni, a tom je suradnjom obuhvaćena i korupcija, kako u privatnom tako i javnom sektoru, dok članak 347. Sporazuma propisuje razmjenu informacija i najbolje prakse posebno u području sprječavanja prijevara i korupcije u gospodarskoj i sektorskoj dimenziji suradnje.

Vrijedi istaknuti kako je usporedbom SP-a između EU-a i Ukrajine sa SSP-om EU-a i Srbije moguće doći do zaključka kako je, u smislu opsega, materijalnog sadržaja i vremenskog okvira za provedbu, nova generacija SP/DCFTA-a sporazuma u mnogim aspektima naprednija od SSP-ova s državama zapadnoga Balkana (Blockmans, 2017). Autor smatra kako i u političkim i u trgovinskim odredbama SP-ove odlikuje viša razina ambicija u integriranju zemalja Istočnog

partnerstva u unutarnje tržište EU-a, čak i bez perspektive punopravnog članstva, u usporedbi s odredbama u SSP-ovima s državama Zapadnoga Balkana, pri čemu su SSP-ovi ambiciozniji jedino po pitanju promicanja regionalne suradnje. Blockmans ovu razliku ne pripisuje samo činjenici da su SP-ovi novija generacija sporazuma, već je navedeno u velikoj mjeri posljedica političke želje za vezivanjem Ukrajine i drugih zemalja Istočnog partnerstva što bliže uz EU, a a kako bi ih se udaljilo od Rusije (Blockmans, 2017).

Jedna od bitnih razlika između SP-a EU i Ukrajine i SSP-a između EU-a i Srbije odnosi se i na uključenost civilnog društva, koja se adresira u okviru SP-a između EU-a Ukrajine, dok se ova tema ne pojavljuje u SSP-u EU – Srbija. SP obvezuje stranke da promiču redovite sastanke s predstavnicima civilnog društva kako bih ih se obavještavalo te prikupljalo njihov doprinos kroz uspostavu Platforme civilnog društva, koja se sastoji od članova Europskog gospodarskog i socijalnog odbora i predstavnika civilnog društva Ukraine, koji se njom služe kao okvirom za održavanje sastanaka i razmjenu stajališta (Europska unija, 2014: 165 – 166).

Plan o pridruživanju između EU-a i Ukrajine (*Association Agenda*) glavno je sredstvo praćenja i ocjene napretka Ukrajine u provedbi Sporazuma o pridruživanju između EU-a i Ukrajine[97], kao i praćenja i ocjene postizanja općih ciljeva političkog pridruživanja i gospodarske integracije, a posebno u pogledu rezultata Ukrajine u osiguravanju poštovanja zajedničkih vrijednosti te napretka u postizanju konvergencije s EU-om u političkim, gospodarskim i pravnim područjima. Predviđeno je da u ovom procesu stranke nastoje postići, koliko god je to moguće, opću zajedničku ocjenu ostvarenog godišnjeg napretka (Vijeće EU, 2015b: 3). Također, predviđeno je da EU daje potporu Ukrajini u provedbi ciljeva i prioriteta navedenih u Planu pridruživanja, putem „…korištenja svih dostupnih izvora potpore EU-a, kao i ekspertize i savjeta, najbolje prakse i znanja, razmjenom informacija, te strukturiranim procesom približavanja pravnoj stečevini EU-a, potporom izgradnji kapaciteta i institucionalnim jačanjem“ (Vijeće EU, 2015b: 3-4).

Kao dio navedenih napora, spominje se i Skupina za potporu Ukrajini Europske komisije, osnovana 2014. godine, koja je zadužena za pružanje tehničke pomoći i savjeta o planu reformi

[97] Vijeće EU (2016). *Zajedničko priopćenje za medije nakon što je Vijeće za pridruživanje EU-a i Ukrajine potvrdilo ažurirani Plan o pridruživanju* < https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2015/03/16/joint-press-release-following-the-endorsement-updated-association-agenda-eu-ukraine-association-council/> Pristupljeno 16.2.2024.

u bliskoj suradnji s ESVD-om, Delegacijom EU-a u Kijevu i državama članicama, kao i da su relevantni financijski instrumenti EU također dostupni kao pomoć u provedbi Plana. Među prioritetima Plana pridruživanja se kao reformska aktivnost navodi sprječavanje i borba protiv korupcije. U tom se smislu navodi kako Ukrajina treba pokazati ozbiljan napredak u borbi protiv korupcije, uključujući provedbu sveobuhvatnog antikorupcijskog zakonskog paketa usvojenog u listopadu 2014. godine, počevši od uspostave i osiguravanja učinkovitog funkcioniranja Nacionalnog ureda za borbu protiv korupcije i Nacionalne agencije za sprječavanje korupcije (Vijeće EU, 2015b: 6).

U okviru poglavlja o političkom dijalogu, potpoglavlja posvećenog demokraciji, vladavini prava, ljudskim pravima i temeljnim slobodama, kao važan cilj ističe se jačanje stabilnosti, neovisnosti i učinkovitosti institucija koje jamče demokraciju i vladavinu prava, a posebno bliska suradnja u usklađivanju pravnog okvira ukrajinske državne službe s europskim načelima javne uprave i jačanju kapaciteta javne uprave u Ukrajini na temelju procjene SIGMA-e, uključujući učinkovito upravljanje javnim financijama, učinkovitu borbu protiv korupcije i reformu javne službe (Vijeće EU, 2015b: 8).

U području prevencije i borbe protiv korupcije navode se sljedeće zadaće ukrajinske strane: a) implementirati relevantne preporuke GRECO-a i OECD-a; b) osigurati odgovarajuće praćenje preporuka o borbi protiv korupcije navedenih u izvješćima o napretku provedbe VLAP-a; c) uključiti se u sveobuhvatan proces antikorupcijske reforme s opipljivim rezultatima u prevenciji i borbi protiv korupcije, s jasnim odgovornostima dodijeljenim specijaliziranim tijelima i dodijeljenim proračunom za provedbu pojedinih radnji; d) osigurati provedbu antikorupcijskih zakona usvojenih 14. listopada 2014. godine, posebice brzo i učinkovito osnivanje obiju agencija predviđenih antikorupcijskim zakonodavstvom i izradu sveobuhvatnog provedbenog plana za Nacionalnu strategiju za suzbijanje korupcije za razdoblje 2014. - 2017. godine; e) osigurati učinkovito funkcioniranje Ureda za suzbijanje korupcije kao specijalizirane antikorupcijske istražne agencije za otkrivanje i istragu teških korupcijskih kaznenih djela; f) baviti se prevencijom i borbom protiv korupcije na svim razinama društva, posebice korupcije na visokoj razini, u tijelima za provedbu zakona, carinama i poreznim sustavima, te transparentnošću financiranja kroz razvoj etičkih kodeksa i specijalizirane obuke; g) provesti zakonodavstvo kojim se uvodi novi režim oduzimanja i zapljene imovinske koristi stečene kaznenim djelom u skladu s europskim standardima; f) osigurati transparentnost u pogledu prijave imovine e provedbu sustava transparentnosti i provjere imovine političara i javnih

dužnosnika; i) osigurati objavu podataka o krajnjim korisnicima pravnih osoba i o upisanim pravima na nekretninama i njihovim teretima sadržanim u Državnom registru prava na nekretninama; j) predvidjeti zaštitu zviždača i osigurati odgovarajuću zaštitu od štetnih učinaka; k) poduzeti potrebne korake za sklapanje Sporazuma o suradnji s Eurojustom parafiranog u prosincu 2011. godine i Sporazuma o operativnoj suradnji s Europolom; l) osigurati transparentnost i odgovornost na svim razinama, stvarajući uvjete da akteri civilnog društva i neovisni mediji prate korupciju; lj) reformirati pravila o financiranju političkih stranaka u skladu s preporukama GRECO-a i postupcima skidanja imuniteta saborskih zastupnika iz kaznenih istraga (Vijeće EU, 2015b: 13-14).

4.4.3.1. Makrofinancijska pomoć kao instrument uvjetovanosti u području borbe protiv korupcije u Ukrajini

Kao što je ranije navedeno u okviru potpoglavlja 2.3.3., makrofinancijska pomoć i vizna liberalizacija, te pristup tržištu, ubrajaju se među najčešće korištene oblike uvjetovanosti u okviru Europske politike susjedstva (Balfour, 2012; Benedyczak i dr., 2015; Rabinovych, 2024). Treba istaknuti kako je u okviru potpore EU-a borbi protiv korupcije u Ukrajini postojalo preklapanje pojedinih inicijativa tj. instrumenata, pa su tako uspostava institucija poput Nacionalnog uredba za borbu protiv korupcije (NABU), Nacionalne agencije za sprječavanje korupcije (NAPC) te uspostava učinkovitog sustava za provjeru e-izjava o imovini predstavljale uvjete kako u okviru Akcijskog plana za liberalizaciju viznog režima (VLAP), tako i u okviru makrofinancijske pomoći.

EU je u provedbi reformskih mjera podržao Ukrajinu kroz pet uzastopnih paketa makrofinancijske pomoći (MFP), koji su ukupno iznosili više od 5 milijardi eura zajmova u razdoblju od 2014. godine do početka ruske invazije na Ukrajinu u veljači 2022. godine. U razdoblju nakon toga, EU je osigurao financijsku pomoć putem nekoliko izvanrednih paketa MFP-a, u okviru kojih je do kraja 2023. godine Ukrajini ukupno dodijeljeno 25,5 milijardi eura, a od čega joj je do veljače 2024. godine isplaćeno gotovo 24 milijarde eura. Vrijedi istaknuti i financijsku potporu EU-a putem programa Višegodišnjeg financijskog okvira 2014. – 2020., kojom je Unija osigurala je 1,57 milijardi eura bilateralne financijske i tehničke pomoći u okviru Europskog instrumenta za susjedstvo (ENI) za potporu stabilizaciji Ukrajine i procesu

reformi u područjima kao što su: borba protiv korupcije, reforme pravosuđa i javnog sektora, razvoj gospodarstva i privatnog sektora, energetske reforme kao i podrška organizacijama civilnog društva (Europski parlament i Vijeće EU, 2022). [98]

Zemlje obuhvaćene EPS-om imaju pravo zatražiti makrofinancijsku pomoć, a preduvjet za njeno odobravanje jest postojanje učinkovitih demokratskih mehanizama, uključujući višestranački parlamentarni sustav i vladavinu prava te poštovanje ljudskih prava. EK i ESVD prate ispunjavanje navedenih preduvjeta tijekom cijelog trajanja MFP-a, a Komisija s vladom utanačuje uvjete gospodarske politike i financijske uvjete, s naglaskom na strukturnim reformama i zdravim javnim financijama. Navedeni se uvjeti utvrđuju u memorandumu o razumijevanju, a usklađeni su s programima makroekonomske prilagodbe i strukturnih reformi koje zemlja provodi uz potporu MMF-a. Za potrebe provjere uvjeta EK usko surađuje s MMF-om, Svjetskom bankom te, prema potrebi, s Europskim parlamentom i Vijećem.

EU je tokom 2014. i početkom 2015. godine Ukrajini isplatila zajmove u ukupnom iznosu od 1,61 milijarde eura u okviru dvaju uzastopnih programa makrofinancijske pomoći.

Među uvjetima koje je Ukrajina morala ispuniti kako bi dobila financijsku pomoć u okviru prvog MFP-a bila je obaveza provedbe sveobuhvatnog antikorupcijskog zakonodavstva u skladu s preporukama GRECO-a i drugim međunarodnim standardima (Europska komisija, 2014d). Prvi paket MFP-a od 610 milijuna eura dodijeljen je Ukrajini za potporu gospodarskim reformama u zemlji i rješavanje stalnih poteškoća s vanjskim financiranjem.[99] [100] U svjetlu političkih događaja početkom 2014. godine i akutne krize bilance plaćanja u Ukrajini, Komisija je u ožujku 2014. godine predložila drugi program MFP u iznosu do 1 milijarde eura, u dvije tranše od po 500 milijuna eura isplaćene u lipnju i prosincu 2014. godine. [101] Među uvjetima u

[98] Europska komisija je u lipnju 2023. godine, u okviru prijedloga revizije aktualnog Višegodišnjeg financijskog okvira, donijela i prijedlog uspostave Instrumenta za Ukrajinu, namijenjenog potpori oporavku, obnovi i modernizaciji Ukrajine za razdoblje od 2024. do 2027. godine, uz istodobno podupiranje reformi u okviru pristupanja Ukrajine EU. Cilj ovog instrumenta je zamijeniti bilateralnu potporu koju EU pruža u okviru Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa (NDICI) i Instrumenta makrofinancijske pomoći plus (MFP+) koji je istekao krajem 2023. godine, a njime će se obuhvatiti potpora koju bi Ukrajina primila u sklopu IPA-e (Vijeće EU, 2024a).

[99] Prva tranša od 100 milijuna eura isplaćena je u svibnju 2014. godine, nakon čega je uslijedila druga isplata od 260 milijuna eura u studenom 2014. godine te posljednja isplata od 250 milijuna eura u travnju 2015. godine.

[100] Europska komisija (2023). Neighbourhood countries – Ukraine. <https://economy-finance.ec.europa.eu/international-economic-relations/candidate-and-neighbouring-countries/neighbouring-countries-eu/neighbourhood-countries/ukraine_en> Pristupljeno 19.9.2023.

[101] Europska komisija (2023). Neighbourhood countries – Ukraine. <https://economy-finance.ec.europa.eu/international-economic-relations/candidate-and-neighbouring-countries/neighbouring-countries-eu/neighbourhood-countries/ukraine_en> Pristupljeno 19.9.2023.

području borbe protiv korupcije, Ukrajina je trebala implementirati odredbe članka 12. Zakona o načelima i sprječavanja i suzbijanja korupcije iz 2011. godine, kojim je predviđena godišnja prijava imovine od strane obveznika deklaracije. Također, Vlada je trebala izraditi nacrt zakona kojim se uspostavlja „neovisno tijelo s dovoljno financijskih i ljudskih resursa za osiguranje stvarne implementacije i provedbe zakonodavstva“ (Europska komisija, 2014d: 6). [102]

Suočena s dubokom gospodarskom recesijom i ozbiljnom krizom povjerenja zbog dugotrajnog oružanog sukoba u istočnom dijelu zemlje, Ukrajina je krajem 2014. godine zatražila dodatnu financijsku pomoć od EU-a i drugih međunarodnih partnera. Komisija je u siječnju 2015. godine donijela prijedlog trećeg MFP-a za Ukrajinu u iznosu od 1,8 milijardi eura, kako bi se ublažile velike potrebe zemlje za vanjskim financiranjem i podržao nastavak njenog reformskog programa.[103] Kad je riječ o području borbe protiv korupcije u okviru trećeg programa MFP-a, Ukrajina se obvezala na: a) uspostavu NABU-a, SAPO-a i NAPC-a; b) uspostavu elektroničkog sustava za prijavu imovine javnih dužnosnika uključujući mehanizam provjere, uz istovremeno započinjanje s provjerom imovine i mogućih sukoba interesa na temelju papirnatih izjava o imovini koje su dužnosnici podnijeli 2015. godine te c) određivanje institucije koja će djelovati kao Ured za povrat imovine i usvajanje operativnih smjernica, uključujući okvir za međuagencijsku suradnju, te provedbu proširenih i građanskih odredbi o oduzimanju (Europska komisija, 2015c: 6). [104]

Nakon zahtjeva ukrajinskih vlasti za dodatnim MFP-om kako bi se zemlji pomoglo u pokrivanju njezinih potreba za vanjskim financiranjem, Komisija je u ožujku 2018. godine usvojila prijedlog četvrtog uzastopnoga MFP-a u iznosu do 1 milijarde eura.[105]

Ukrajina se za isplatu prve tranše MFP-a, u području dobrog upravljanja i borbe protiv korupcije obvezala na sljedeće: 1) izvršiti tehničko-softverske radnje s ciljem uspostave

[102]Europska komisija (2023). Neighbourhood countries – Ukraine. Memorandum of Understanding EU – Ukraine. <https://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/mfa_2mou_eu_ukraine_signed_en.pdf> Pristupljeno 3.2.2024.

[103] Europska komisija (2023). Neighbourhood countries – Ukraine. <https://economy-finance.ec.europa.eu/international-economic-relations/candidate-and-neighbouring-countries/neighbouring-countries-eu/neighbourhood-countries/ukraine_en> Pristupljeno 19.9.2023.

[104] Prva tranša u okviru ovog programa, u visini od 600 milijuna eura, isplaćena je u srpnju 2015. godine, dok je druga tranša u istom iznosu isplaćena u travnju 2017. godine. Preduvjet za isplatu treće tranše od 600 milijuna eura bila je provedba dvadeset i jedne mjere zajednički dogovorene s ukrajinskim vlastima. Međutim, Ukrajina je ispunila sedamnaest političkih obveza, dok četiri mjere, uključujući dvije povezane s borbom protiv korupcije, nisu bile provedene do isteka razdoblja dostupnosti pomoći u siječnju 2018. godine, pa stoga Komisija nije bila u mogućnosti isplatiti zadnju ratu u okviru navedenog trećeg paketa MFP-a.

[105] Dvije tranše od po 500 milijuna eura isplaćene su Ukrajini u studenom 2018. i svibnju 2020. godine.

automatiziranog sustava provjere elektroničkih izjava o imovini državnih i lokalnih dužnosnika; 2) izmijeniti postupak registracije trgovačkih društava kako bi se osigurala učinkovita provjera podataka o stvarnom vlasništvu trgovačkih društava u Jedinstvenom državnom registru; 3) u nacrtu proračuna za 2019. godinu ukrajinska Vlada će trebati dodijeliti financijska sredstva HACC-u, koja su prikladna za njegovo učinkovito i neovisno funkcioniranje. Također, Ukrajina treba započeti postupak izbora članova Javnog vijeća međunarodnih stručnjaka i sudaca HACC-a (Europska komisija, 2018c: 5). Za isplatu druge rate iz MFP-a Ukrajina se obvezala na: 1) uspostavu potpuno funkcionalnog sustava provjere elektroničkih imovinskih prijava državnih i lokalnih dužnosnika, te na temelju toga provjeriti najmanje 1000 izjava visokih dužnosnika i donijeti odgovarajuće odluke o provjeri; 2) napredak u osposobljavanju HACC-a u skladu sa zakonom o HACC-u, posebice postizanjem značajnog napretka u odabiru kvalificiranih i neovisnih sudaca te osiguravanjem odgovarajućih financijskih sredstava za rad suda (Europska komisija, 2018c: 6).

U svibnju 2020. godine usvojen je prijedlog MFP-a visini od 3 milijarde eura za deset država obuhvaćenih procesom proširenja EU-a i EPS-om u cilju potpore u ograničavanju gospodarskih posljedica pandemije koronavirusa. U sklopu tog paketa, Ukrajini je dodijeljen MFP u visini od 1,2 milijarde eura. [106] [107] Za isplatu prve tranše nisu postavljeni posebni uvjeti, dok je isplata druge tranše bila povezana s ispunjenjem posebnih uvjeta. U okviru ukupno osam obveza, zadaće Ukrajine u području dobrog upravljanja i vladavine prava odnosile su se na: a) jačanje neovisnosti, integriteta i učinkovitog funkcioniranja pravosuđa; b) jačanje transparentnosti i učinkovitosti sustava javne uprave te neovisnosti i učinkovitosti rada antikorupcijskih tijela i tužiteljstva; c) proširenje ovlasti privatnih ovršitelja; povrat imovine u državnim bankama te d) usvajanje prijedloga zakona o osnivanju novog tijela za istraživanje teškog gospodarskog i financijskog kriminala (Vlada UA, 2020). [108]

U kontekstu eskalacije geopolitičkih napetosti koje su prethodile ruskoj invaziji na Ukrajinu, u veljači 2022. godine donesena je odluka o pružanju novog hitnog MFP-a Ukrajini u iznosu do 1,2 milijarde eura zajmova, čime je odobren šesti paket MFP-a Ukrajini od 2014. godine. U

[106] Prva rata u visini od 600 milijuna eura isplaćena je Ukrajini u prosincu 2020. godine, a druga i posljednja rata u istom iznosu isplaćena je u listopadu 2021. godine, čime je program uspješno završen.

[107] Europska komisija (2023). Neighbourhood countries – Ukraine. <https://economy-finance.ec.europa.eu/international-economic-relations/candidate-and-neighbouring-countries/neighbouring-countries-eu/neighbourhood-countries/ukraine_en > Pristupljeno 19.9.2023.

[108] Vlada Ukrajine (2020.) EUR 1.2. billion Macro-Financial Assistance Agreement inked. < https://www.kmu.gov.ua/en/news/uryad-pidpisav-ugodu-shchodo-otrimannya-12-mlrd-yevro-makrofinansovoyi-dopomogi-vid-yes> Pristupljeno 4.2.2024.

području dobrog upravljanja i vladavine prava, Ukrajina se obvezala da će: a) poduzeti svaki moguć napor na okončanju postupka uspostave provjere integriteta članova Visokog pravosudnog vijeća (HCJ) od strane Etičkog vijeća i dovršiti odabir kandidata za uspostavu Visokog povjerenstva za kvalifikacije sudaca (HQCJ) te b) dovršiti odabir novog čelnika SAPO-a ovjerom utvrđenog pobjednika natječaja te osigurati njegovo imenovanje (Europska komisija, 2022d: 6).

Izvanrednom makrofinancijskom pomoći Unije u iznosu do 1 milijarde eura pružena je brza i hitna potpora ukrajinskom proračunu te je ta pomoć u cijelosti isplaćena u dvije tranše 1. i 2. kolovoza 2022. godine. Ta je pomoć činila prvu fazu planirane ukupne izvanredne makrofinancijske pomoći Unije Ukrajini u iznosu do 9 milijardi eura, koju je Komisija najavila u svojoj Komunikaciji iz svibnja 2022. godine naslovljenoj „Strategija pomoći i obnove za Ukrajinu", a koju je Europsko vijeće potvrdilo u lipnju 2022. godine (Europska komisija, 2022d).

Odluka o novom izvanrednom paketu makrofinancijske pomoći Ukrajini u visini od 5 milijardi eura usvojena je u rujnu 2022. godine. [109] [110] [111] U području dobrog upravljanja i vladavine prava, Ukrajina se obvezala da će, s ciljem povećanja institucionalne neovisnosti i operativne učinkovitosti SAPO-a, provesti: a) potrebne administrativne postupke za povrat pomoći i dodatni ojačati stručno osoblje SAPO-a, te b) ostvariti dobar napredak u provjeri integriteta kandidata za upražnjena radna mjesta Visokog pravosudnog vijeća (HCJ) - od strane Etičkog vijeća i odabiru kandidata u Visoko povjerenstvo za kvalifikacije sudaca (HQCJ), nakon transparentnog i meritokratskog procesa, uključujući pristup svim relevantnim podacima i odgovarajući vanjski nadzor od strane civilnog društva (Europska komisija, 2022d: 7).

4.4.3.2. Liberalizacija viznog režima kao instrument uvjetovanosti u području borbe protiv korupcije u Ukrajini

[109] Prva rata od 2 milijarde eura isplaćena je Ukrajini u listopadu, druga isplata od 2,5 milijardi eura uslijedila je studenom 2022., a treća i posljednja isplata od 500 milijuna eura obavljena je u prosincu 2022.godine.

[110] Odluka (EU) 2022/1628 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. rujna 2022.<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022D1628&qid=1695363312888> Pristupljeno 22.9.2023.

[111] Europska komisija (2023). Neighbourhood countries – Ukraine. <https://economy-finance.ec.europa.eu/international-economic-relations/candidate-and-neighbouring-countries/neighbouring-countries-eu/neighbourhood-countries/ukraine_en> Pristupljeno 22.9.2023.

Blockmans ističe kako je liberalizacija viznog režima postala jedna od središnjih točaka vanjske politike EU-a prema zemljama njene vanjske periferije, pri čemu antikorupcijske mjere čine kamen temeljac plana EU-a za liberalizaciju viznog režima, a njihova učinkovita implementacija predstavlja obavezni preduvjet za potporu Unije u okviru programa makrofinancijske pomoći (Blockmans, 2017: 59). U kontekstu velikog doprinosa EU-a u pokretanju nove antikorupcijske politike i institucionalnog okvira u Ukrajini, uz Sporazum o pridruživanju između EU-a i Ukrajine, Akcijski plan za liberalizaciju viznog režima (VLAP) učinkovito je korišten kao snažni instrument za pokretanje i održavanje promjena (Marusov, 2016).

Dijalog o liberalizaciji viznog režima između EU-a i Ukrajine započeo je u listopadu 2008. godine. EK je u studenom 2010. godine ukrajinskoj vladi predstavila VLAP. VLAP-om se za četiri „bloka" pitanja precizno utvrđuje niz mjerila u svrhu donošenja politika, zakonodavnog i institucionalnog okvira (prva faza) te osiguranja učinkovite i održive provedbe (druga faza). Ukrajina je trebala ispuniti mjerila kako bi njeni državljani koji su vlasnici biometrijskih putovnica mogli kratkotrajno boraviti u schengenskom prostoru bez podnošenja zahtjeva za vizu, a ona su sljedeća: a) sigurnost isprava, uključujući biometrijske podatke; b) integrirano upravljanje granicama, upravljanje migracijama i azil; c) javni red i sigurnost, u okviru kojeg se nalazi i borba protiv korupcije te d) vanjski odnosi i temeljna prava (Europska komisija, 2014e).

Komisija je u rujnu 2011. godine donijela svoje prvo izvješće o napretku Ukrajine u provedbi VLAP-a i dala nekoliko preporuka za dovršetak prve faze (zakonodavstvo i planiranje), čemu je u veljači 2012. godine uslijedilo drugo, a u studenome 2013. godine treće izvješće o napretku Ukrajine u provedbi VLAP-a. Ukrajina je u jesen 2013. godine, nakon što je postupno napredovala u sva četiri bloka, doživjela zastoj u napredovanju zbog političkih i sigurnosnih previranja. Vlada koja je stupila na dužnost nakon *Euromajdana* napravila je velike korake u ispunjavanju kriterija VLAP-a, potpomognuta „fleksibilnim tumačenjem koje je Europska komisija dala procjeni ispunjenosti mjerila", prvenstveno kad je riječ o činjenici da Kijev ne kontrolira upravljanje dijelovima svojih međunarodno priznatih granica (Blockmans, 2017: 97).

Objavom četvrtog izvješća Komisije u svibnju 2014. godine, koje je Vijeće EU-a podržalo u lipnju 2014. godine, Ukrajina je službeno ušla u drugu fazu Akcijskog plana (Europska komisija, 2015c). Europska komisija je peto izvješće o napretku Ukrajine u provedbi VLAP-a (Europska komisija, 2015c), donijela u svibnju 2015. godine, a u njemu se prepoznaje kako su

ukrajinska tijela postigla znatan napredak u provedbi druge faze VLAP-a. Navodi se kako je u području sprječavanja i borbe protiv korupcije dodatašnji napredak ostvaren prvenstveno na zakonodavnoj razini te na nekim pripremnim koracima za novo institucionalno okruženje.

Bilježi se kako je u listopadu 2014. godine donesen antikorupcijski paket, uključujući nacionalnu strategiju za razdoblje od 2014. do 2017. godine. Također, određeni nedostaci u zakonu o NABU-u razmotreni su u veljači 2015. godine, uključujući mjere zaštite za plaće osoblja te okvir za SAPO. Zapošljavanje vodstva nacionalnog ureda dovršeno je u travnju 2015. godine imenovanjem njegovog ravnatelja. Navodi se kako je središnji registar poduzeća s podacima o stvarnom vlasništvu u procesu finalizacije, a prepoznat je i napredak u smanjenju broja izuzeća u javnoj nabavi, uz zamjerku kako u provedbi nedostaje određivanje prioriteta i usklađenosti (Europska komisija, 2015c: 6).

Zaključno, Komisija je tada ocijenila kako je cilj u području antikorupcije samo djelomično postignut, te je ukrajinskim vlastima dala sljedeće preporuke**:** a) osigurati antikorupcijski koordinacijski mehanizam na visokoj razini za provedbu antikorupcijske strategije i osigurati dosljedni pristup na političkoj razini; b) uspostaviti operativni i neovisni nacionalni ured za borbu protiv korupcije, specijalizirani antikorupcijski ured tužiteljstva i nacionalnu agenciju za sprječavanje korupcije, s jasnim smjernicama za međuagencijsku suradnju; c) uspostaviti postupke kojima se osigurava pravovremena objava svih imovinskih kartica, učinkovita provjera imovine i sukoba interesa javnih službenika, puna operativnost i točnost središnjih elektroničkih baza podataka, uključujući imovinske kartice i stvarno vlasništvo te jedinstveni internetski portal za objavljivanje javnih rashoda; d) uspostaviti nacionalni ured za oduzimanje imovinske koristi i učinkovitu međuagencijsku suradnju kako bi se utvrdio popis oduzete imovine te e) provesti reforme imuniteta koje se odnose na suce i zastupnike u parlamentu (Europska komisija, 2015c: 6).

Europska komisija je prosincu 2015. godine objavila svoje šesto izvješće o napretku u provedbi akcijskog plana o liberalizaciji viznog režima u Ukrajini, a ujedno i drugo izvješće o napretku u provedbi druge faze VLAP-a u Ukrajini (Europska komisija, 2015d).

Na planu sprječavanja i borbe protiv korupcije prepoznat je nastavak napretka zabilježenog u prethodnom izvješću, prvenstveno u području zakonodavstva i institucija. Uvodno se ističe se kako je u listopadu 2015. godine donesen zakonodavni paket kojim su obuhvaćeni razni aspekti

preporuka iz prethodnog izvješća, pri čemu se naglašava se kako civilno društvo i dalje ima važnu ulogu u poticanju napretka u suzbijanju korupcije.

Navodi se kako je osnovan NABU, imenovan njegov voditelj, te je zaposleno i osposobljeno otprilike 100 novih istražitelja, no, napominje se kako ured ne može biti u punoj funkciji bez specijaliziranog antikorupcijskog ureda tužiteljstva (Europska komisija, 2015d: 6). U tom kontekstu se ističe se kako je, iako je uspostavljanje specijaliziranog antikorupcijskog ureda tužiteljstva započelo, još uvijek potrebno zakonodavno i institucionalno osigurati njegovu neovisnost i cjelovitost, a u svjetlu nedostataka u postupku odabira čelništva (pitanje nepostojanja objektivnog kriterija utemeljenog na prijašnjim rezultatima za imenovanje članova selekcijskog odbora i kandidata). U tom kontekstu se naglašava nužnost poštivanja strožih zaštitnih mjera osiguranja njihove neovisnosti i integriteta, te poziva da početak rada specijaliziranog antikorupcijskog ureda državnog odvjetništva bude na vrhu ljestvice prioriteta (Europska komisija, 2015d: 6-7).

U izvješću je prepoznat i napredak u osnivanju Nacionalne agencije za sprječavanje korupcije kao i izbor nove uprave u kolovozu 2015. godine, te donošenje i stupanje na snagu Zakona o sprječavanju korupcije u travnju 2015. godine. Zakonom su osigurani mehanizmi za provjeru prijavljenih imovinskih kartica, a za što će biti zadužena Nacionalna agencija za sprečavanje korupcije. Nadalje, u listopadu 2015. godine je donesen i zakon o financiranju političkih stranaka, a Parlament je u studenom 2015. godine u drugom čitanju donio nacrte zakona o nacionalnom uredu za povrat imovine i uredu za upravljanje imovinom te o oduzimanju i posebnoj zapljeni imovine treće strane (Europska komisija, 2015d: 7).

U izvješću se ističe kako se Ukrajina obvezala da će: a) osigurati punu funkcionalnost NABU-a i SAPO-a u prvom tromjesečju 2016. godine; b) osigurati potpunu neovisnost i cjelovitost SAPO-a, uključujući kroz donošenje izmjena Zakona „o tužiteljstvu" u pogledu odgovarajućih zaštitnih mjera za odabir i razrješenje čelništva ureda do prvog tromjesečja 2016. godine; c) osigurati punu funkcionalnost Nacionalne agencije za sprečavanje korupcije u prvom tromjesečju 2016. godine, a neposredno nakon toga pokretanje provjere imovine i mogućih sukoba interesa javnih službenika u područjima i na položajima najosjetljivijima na korupciju; d) poboljšati institucionalni kapacitet za povrat i upravljanje imovinom te u prvom tromjesečju 2016. godine donijeti zakonodavstvo o postupcima oduzimanja i posebne zapljene imovine s ciljemo osiguranja tpune učinkovitosti Ureda za povrat imovine te e) osigurati da u državnom proračunu za 2016. godinu i kasnije postoje financijska sredstva nužna za dobro funkcioniranje

antikorupcijskog institucionalnog okvira, uključujući NABU. Zaključno, navodi se kako se, na temelju navedenih obveza, smatra da je mjerilo povezano s borbom protiv korupcije ispunjeno (Europska komisija, 2015d: 7-8).

Europska komisija u izvješću naglašava kako se pokazalo da je dijalog o vizama između EU-a i Ukrajine važno i osobito učinkovito sredstvo za unapređenje reformi u području vladavine prava, kako je napredak koji je Ukrajina ostvarila u svim područjima obuhvaćenim četirima blokovima VLAP-a stabilan i učinkovit, a ujedno je i dokaz predanosti i stalnih napora ukrajinske vlade za koju je ispunjavanje mjerila VLAP-a među nacionalnim prioritetima (Europska komisija, 2015d: 11).

Navodi se također kako je financijski doprinos EU-a kroz proračunsku potporu borbi protiv korupcije u Ukrajini iznosio pribižno 30 milijuna eura. Na temelju ove ocjene i preuzetih obveza te s obzirom na ishod stalnog praćenja i izvješćivanja koje se provodilo otkako je u listopadu 2008. godine pokrenut dijalog o liberalizaciji viznog režima između EU-a i Ukrajine, EK je ocijenila kako Ukrajina ispunjava sva mjerila utvrđena u okviru četiriju blokova druge faze VLAP-a (Europska komisija, 2015d: 12). Bezvizni režim između Ukrajine i EU-a stupio je na snagu 11. lipnja 2017. godine te je oslobodio ukrajinske državljane obaveze posjedovanja za putovanja u EU kraća od 90 dana. [112]

Usporedno s navedenim procesom, EK je 2017. godine revidirala mehanizam suspenzije viza prvi puta uveden 2013. godine[113], uvevši godišnja izvješća kojima prati ispunjavaju li zemlje zapadnog Balkana i Istočnog partnerstva zahtjeve za liberalizaciju viznog režima. [114] Komisija je tako kroz pet godišnjih izvješća u okviru mehanizma objavljenih u razdoblju od 2017. do 2022. godine, poticala Ukrajinu na provedbu mjera u području borbe protiv korupcije, a u cilju osiguravanja potpune provedbe i održivosti ranijih reformi.

[112] EEAS (2017). *Visa-free travel for Ukrainians comes into force*. 11.6.2017. <https://www.eeas.europa.eu/node/27990_en> Pristupljeno 16.2.2024.

[113] Uredba (EU) br. 1289/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 539/2001 o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva, SL L 347, 20.12.2013., str. 74.–80.

[114] Uredba (EU) 2017/371 Europskog parlamenta i Vijeća od 1. ožujka 2017. o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 539/2001 o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva (revizija mehanizma suspenzije), SL L 61, 8.3.2017., str. 1.–6.

EK je tako u izvješćima 2017., 2018. i 2020. godine, upućivala Ukrajini preporuke koje su se odnosile na:

a) potrebu osiguravanja neovisnosti, učinkovitosti i održivosti institucijskog okvira, jačanjem NABU-a i SAPO-a, te uspostavom HACC-a i njegovom punom operativnošću, uz odgovarajuću ulogu Javnog vijeća međunarodnih stručnjaka (PCIE) u postupku imenovanja (Europska komisija, 2017b; Europska komisija, 2018d), te sprječavanje politizacije rada svih agencija za izvršavanje zakonodavstva (Europska komisija, 2020c); b) potrebu obnove vjerodostojnosti NAPC-a i uspostavu djelotvornog sustava za provjeru imovinskih kartica (Europska komisija, 2017b; Europska komisija, 2018d), te osiguranja da ponovno pokrenuti NAPC vjerodostojno ispunjava svoj mandat (Europska komisija, 2020c);

c) potrebu stavljanja izvan snage obveze podnošenja imovinskih kartica za civilno društvo te osiguravanje da ono može vršiti svoju ulogu bez nepotrebnih prepreka i utjecaja (Europska komisija, 2017b; Europska komisija, 2018d); te d) ponovno uspostavljanje neovisnosti i vjerodostojnosti SAPO-a, između ostalog i uvođenjem vjerodostojnog postupka odabira njegova sljedećeg voditelja (Europska komisija, 2018d; Europska komisija, 2020c)

U okviru Komisijinih izvješća u području mehanizma suspenzije viza iz 2021. i 2022. godine kad je riječ o borbi protiv korupcije u Ukrajini moguće je istaknuti sljedeće preporuke:

a) poboljšanje učinkovitosti institucija fokusiranjem na slučajeve velike korupcije i zarobljavanja države; b) uklanjanje pravne nesigurnosti po pitanju NABU-a (učinjeno novim zakonom 2021.) te omogućavanjem NABU-u i drugim agencijama obavljanje neovisnog prisluškivanja; c) hitan dovršetak odabira čelnika NABU-a, SAPO-a, ARMA-e na transparentan, depolitiziran način i utemeljen na zaslugama; d) poboljšanje zakonodavstva ARMA-e po pitanju upravljanja oduzete imovine uz donošenje nacionalne strategije, te e) daljnjim koracima na planu poboljšanja zakonodavstva kako bi se ojačala institucionalna neovisnost, a posebno izmjenom postupaka odabira službenika SAPO-a i utvrđivanjem ključne uloge neovisnih stručnjaka s međunarodnim iskustvom u postupcima odabira (Europska komisija, 2021b; Europska komisija, 2022d).

Temeljem navedenih nalaza moguće je ustvrditi kako su se makrofinancijska pomoć i liberalizacija viznog režima, kao modeli pozitivnog uvjetovanja korišteni u okviru EPS-a za potporu borbe protiv korupcije (Martini, 2012), a uvedeni od strane EU kao alternativni poticaji

usklađivanju sa uvjetima Unije u uvjetima izostanka perspektive članstva (Rabinovych, 2024: 725-726), pokazali kao djelotvorni instrumenti u poticanju traženih reformi. Međutim, kako ističu Gherasimov i Solonenko, ključni trenutak za djelovanje uvjetovanosti je bio kada su razvojni partneri Ukrajine te predstavnici civilnog društva osvijestiti značaj reforme vladavine prava (Gherasimov i Solonenko, 2024). U tom kontekstu su se znatna financijska sredstva dodijeljena u okviru MFP-ova, koja su postala prijeko potrebna Ukrajini u razdoblju nakon izbijanja oružanog sukoba u istočnom dijelu zemlje 2014. godine, te VLAP koji je također od iznimne opipljive koristi za građane, pokazali kao vrlo uspješne poluge utjecaja na Ukrajinu za implementaciju reformskih mjera, dominantno upravo u području borbe protiv korupcije. U tom smislu je moguće potvrditi i tezu o procesu vizne liberalizacije kao jednom od istaknutih transformacijskih instrumenata EU-a (Shapovalova, 2013; Benedyczak i dr., 2015; Börzel i Lebanidze, 2015).

4.4.3.3. Pravni okvir i uloga Ustavnog suda

Komisija i Visoki predstavnik u izvješću o napretku Ukrajine za 2014. godinu ističu donošenje nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za razdoblje od 2014. do 2017. kao i dva paketa sveobuhvatnog zakonodavstva u ovom području. Zakonodavnim paketom iz svibnja 2014. godine ojačane su odredbe o otkrivanju imovine, pojačana je zaštita zviždača te je usvojen zaseban zakon o javnoj nabavi, dok je zakonodavni paket iz listopada 2014. godine uključivao: zakone o Nacionalnom uredu za borbu protiv korupcije (NABU) i o osnivanju Nacionalne agencije za sprječavanje korupcije (NAPC), zakon o otkrivanju stvarnih vlasnika tvrtki, zakon o borbi protiv pranja novca te zakon o sprječavanju korupcije (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2015: 7). Antikorupcijska strategija je bila popraćena usvajanjem akcijskog plana za njenu provedbu, u travnju 2015. godine („Državni program za provedbu strategije za razdoblje 2016. -2017.“).

Kao dodatni korak u snaženju pravnog i institucionalnog okvira navodi se donošenje zakona o Uredu za povrat i upravljanje imovinom u lipnju 2016. godine, te se ujedno podsjeća na nužnost

uspostave Visokog antikorupcijskog suda (HACC) te novog Državnog istražnog ureda (DBR) (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2016).

Pitanje HACC-a bilo je problematizirano i u izvješću o provedbi pridruživanja Ukrajine iz 2017. godine, gdje se slijedom preporuke VK tražilo od Ukrajine podnošenje novog nacrta zakona kojim bi se ovaj sud uspostavio kao neovisna i odvojena institucija od postojeće pravosudne strukture (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2017), kao i u izvješću iz 2018. godine, u kojem se bilježi donošenje zakona o osnivanju HACC-a te početak procedure odabira i imenovanja neovisnih sudaca temeljem postupka kojim je predviđeno sudjelovanje međunarodnih pravnih stručnjaka (Javno vijeće međunarodnih stručnjaka – PCIE) (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2018). Postupak odabira i imenovanja sudaca HACC-a dovršen je u svibnju 2019., nakon čega je sud započeo s radom u rujnu 2019. godine, a istog mjeseca su usvojene izmjene zakona kojima se nadležnost suda ograničava na slučajeve korupcije na visokoj razini (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2019).

Na političku scenu Ukrajine je početkom 2019. godine stupio Ustavni sud u ulozi svojevrsnog kočničara reformskog procesa Ukrajine. Ustavni sud je u veljači 2019. godine proglasio neustavnim članak kaznenog zakona o nedopuštenom bogaćenju, što je rezultiralo obustavom 65 slučajeva protiv javnih dužnosnika na visokoj razini koje je vodio NABU, dok je u lipnju 2019. godine proglasio neustavnim i pravo NABU-a da pred sudom osporava trgovačke ugovore povezane s korupcijom, te je ocijenjeno kako je ovime oslabljena sposobnost NABU-a za provođenje učinkovitih istraga u slučajevima korupcije na visokoj razini, kao i izvršen negativan učinak na sustav e-izjava (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2019: 9). Nadalje, Ustavni sud je u kolovozu i rujnu 2020. godine proglasio neustavnima pojedine odredbe zakona o NABU-u i imenovanju ravnatelja, a u listopadu 2020. godine je donio odluku o neustavnosti elemenata sustava e-izjava za javne dužnosnike te o temeljnim ovlastima NAPC-a, što je izazvalo značajne javne kritike zbog ugrožavanja sveobuhvatnih reformi koje su zahtijevale reformske snage i međunarodna zajednica, uključujući kroz uvjete u okviru programa MFP-a, VLAP-a i MMF-a (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2020: 2; 9-11).

Temeljem navedenih odluka Ustavnog suda donesenih tijekom 2019. i 2020. godine, koje nisu samo sabotirale napore Ukrajine u borbi protiv korupcije (Rabinovych, 2023: 13), već su zemlju dovele i u ustavnu krizu (Nekoliak, 2020) moguće je, prema Schimmelfennigu i Sedelmeieru, ocijeniti kako je Ustavni sud odigrao ulogu veto igrača (Schimmelfennig i Sedelmeier, 2004; Schimmelfennig i Sedelmeier, 2007). Bitno je dodati kako je postupak za procjenu ustavnosti

antikorupcijske reforme pokrenut tokom 2020. godine od strane skupine proruskih zastupnika u parlamentu, što je dio prakse kojim proruski tabor nastoji neutralizirati neke od reformi poduzetih nakon 2014. godine u Ukrajini (Nekoliak, 2020).

Reformski napori u vezi s vladavinom prava i borbom protiv korupcije su stoga tijekom 2021. godine bili usmjereni na vraćanje na snagu zakonodavstva namijenjenog jamčenju antikorupcijskog institucionalnog okvira, što je rezultiralo povratom ovlasti NAPC-a te u velikoj mjeri i NABU-a (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2022). Treba istaknuti kako su 2021. godine usvojeni zakoni o digitalizacije kaznenopravnog sustava uvođenjem e-sustava za upravljanje predmetima za NABU, SAPO i HACC, kao i zakon o zaštiti zviždača (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2022).

S druge strane u izvješćima se isticalo kako postupak odabira novog čelnika SAPO-a, nakon ostavke prethodnog čelnika protiv kojeg je bio pokrenut stegovni postupak zbog ometanja istrage, još uvijek nije završen nakon gotovo dvije godine, a slično kao i u slučaju Agencije za povrat i upravljanje imovinom ARMA-e (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2022: 2). Ipak, ovaj dugotrajan postupak vodstva SAPO-a je okončan te su u srpnju 2022. godine imenovani voditelj i zamjenik SAPO-a, dok je u ožujku 2023. godine imenovan i novi ravnatelj NABU-a (Europska komisija, 2023b).

U svom Mišljenju o zahtjevu Ukrajine za članstvo, EK ističe kako je Ukrajina pristupila svim ključnim međunarodnim konvencijama o borbi protiv korupcije, ali pritom podsjeća kako brojne preporuke relevantnih međunarodnih mehanizama za praćenje borbe protiv korupcije, uključujući GRECO, i dalje nisu ispunjene. Također, Komisija naglašava kako je Ukrajina provela kriminalizaciju svih oblika korupcije, što uključuje i nezakonito bogaćenje, da je zakonski regulirala sukob interesa, zaštitila zviždače te je osigurala transparentnost javnog financiranja stranaka (Europska komisija, 2022a). Ukrajina je i u drugoj polovici 2020. godine nastavila s radom na poboljšanju strateškog okvira za borbu protiv korupcije, pa je tako Parlament u lipnju 2022. donio Strategiju za borbu protiv korupcije za razdoblje 2021.–2025., koji sadrži 72 cilja koja treba ostvariti do 2025. godine (Europska komisija, 2022d).

4.4.3.4. Sprječavanje korupcije

U izvješću o provedbi pridruživanja Ukrajine iz 2016. godine navodi se kako je Nacionalna agencija za sprječavanje korupcije (NAPC) operativna od početka 2016. godine, od

Ministarstva pravosuđa preuzela koordinaciju antikorupcijske politike na nacionalnoj razini, uz fokus na pitanja financiranja političkih stranaka, praćenja sukoba interesa i provjeru prijava imovine.

NAPC je pokrenuo novi sustav elektroničke prijave imovine javnih dužnosnika, što je rezultiralo predajom više od 100.000 prijava do kraja 2016. godine (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2016). No, NAPC je u razdoblju do listopada 2018. godine, zbog unutarnjih i vanjskih problema, uspio provjeriti zanemariv broj predanih e-prijava (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2017; 2018), te je tada, unatoč uvođenja automatiziranog softvera i uspostave pristupa pojedinim državnim registrima, ocijenjeno kako još uvijek nije ostvaren uvjerljiv rezultat u ovom području (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2018: 7).

Novi zakon o preustroju NAPC-a te imenovanje novog čelnika u siječnju 2020. godine temeljem postupka odabira uz sudjelovanje međunarodnih stručnjaka, kao i uspostava povezanosti sustava automatske provjere sa svim državnim registrima, rezultiralo je odobrenjem zadovoljavajućeg broja odluka o provjeri imovine za 2019. godinu (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2019), a što je potvrđeno i sa zaprimljenih više od 900.000 izjava za 2020. godinu (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2020) čime su postavljeni temelji za rad na provjeri godišnjih prijava dohotka i imovine javnih dužnosnika.

Kako je ranije navedeno, Ustavni sud Ukrajine je proglasio krajem 2020. godine neustavnim ključne ovlasti NAPC-a u sprječavanju korupcije, no tokom 2021. godine je zakonodavstvo vezano uz NAPC uglavnom vraćeno na snagu, uključujući ovlasti i ulogu u sustavu prijavljivanja imovine, odvraćajuće sankcije za podnošenje lažnih izjava o imovini, a nacrt nove strategije borbe protiv korupcije 2020. – 2024. je prošao prvo čitanje u Parlamentu (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2022).

Zaključno, Komisija u svom Mišljenju naglašava uspjehe Ukrajine na planu provedbe velikih reformi u području sprječavanja korupcije i zaštite državnog proračuna, posebice u područjima javne nabave, pružanja javnih usluga, energetskog sektra, bankarstva i sektora zdravstva, a uspostavljena je operativnost elektroničkih sustava izjava o imovinskom stanju javnih službenika, kao i elektronički sustav za javnu *nabavu Pro-Zorro* (i njegova izvedenica *Pro-Zorro Sale*) (Europska komisija, 2022a).

4.4.3.5. Provedba zakona

U izvješću o provedbi pridruživanja Ukrajine iz 2016. godine se navodi kako su Nacionalni ured za borbu protiv korupcije (NABU) i Specijalizirani antikorupcijski ured tužiteljstva (SAPO), uspostavili punu operativnost te kako je NABU, nakon imenovanja čelnika SAPO-a, započeo s prvim istragama korupcije na visokoj razini u prosincu 2015. godine (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2016). Izvješće za 2017. godinu navodi kako je NABU, uz potporu SAPO-a, pokrenuo 410 istraga, uključujući i protiv poznatih javnih osoba, no kako je postotak presuda i dalje nizak (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2017).

Vrijedi istaknuti kako je čelnik SAPO-a 2018. godine teško prekršio tužiteljsku etiku i zakon o kaznenom postupku, ali ga stegovno tužiteljsko tijelo nije razriješilo dužnosti, što je izazvalo oštru reakciju međunarodne zajednice, NABU-a i civilnog društva po pitanju učinkovitosti, neovisnosti i integriteta uprave SAPO-a (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2018).

Opća ocjena o usporavanju reformi u području pravosuđa i borbe protiv korupcije iz izvješća za 2018. godinu (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2018: 1), očituje se i u malom broju od 21 osuđujućih presuda za korupciju na visokoj razini (od kojih nijedna nije uključivala najviše dužnosnike), za što se kao razlog navodi blokada većine slučajeva na redovnim sudovima. Navedena situacija ponovljena je i u izvješćima za 2019. i 2020. godinu, gdje je zabilježena ukupno samo 41 osuđujuća presuda prvenstveno zbog blokade na redovnim sudovima, uz očekivanje kako će nakon početka rada HACC-a doći do poboljšanja (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2019: 9; 2020: 9-10). U tom je kontekstu istaknuto kako je prva godina rada HACC-a rezultirala s 16 presuda u slučajevima korupcije na visokoj razini, s dugotrajnim zatvorskim kaznama u nekim slučajevima (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2020: 9), dok je u sljedećem izvješću prepoznat nastavak kvalitetnih rezultata HACC-a, s presudama koje se odnose, između ostalog, i na suce te parlamentarne i lokalne zastupnike (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2022: 8).

Kad je riječ o NABU-u, nastavak njegovog kvalitetnog rada tokom 2020. godine treba promatrati u kontekstu dopunjenih nadležnosti, prvenstveno vezano uz ovlasti neovisnog prisluškivanja i automatskog pristupa registru imovinskih kartica dužnosnika. Međutim, u izvješću se naglašava i kako je nastavljen politički pritisak na NABU i njegovog ravnatelja, a što je kulminiralo spomenutom odlukom Ustavnog suda iz 2020. godine o proglašenju

neustavnima pojedinih odredbi zakona o NABU-u i imenovanju ravnatelja (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2020).

Ova situacija pravne nesigurnosti u kojoj se našao NABU riješena je zakonskim izmjenama iz listopada 2021. godine, koje su dale Uredu čvrstu pravnu osnovu i propisale neovisan izbor ravnatelja (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2022), ali u konačnici bila u temelju ocjene EK iz njenog Mišljenja o zahtjevu Ukrajine za članstvo u EU, kako je riječ o jednoj od „najpouzdanijih institucija u području provedbe zakonodavstva“, koja sve „više razvija svoje institucionalne kapacitete i proaktivan stav u rješavanju navoda o korupciji koja uključuje visoke dužnosnike“ (Europska komisija, 2022a: 10).

Vrijedi istaknuti kako je u izvješću za 2022. godinu apostrofiran nastavak značajnog napretka u području digitalne transformacije, a što je pridonijelo učinkovitijem i transparentnijem upravljanju te borbi protiv korupcije (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2022). Europska komisija u svom Mišljenju zahtjevu Ukrajine za članstvo u EU zaključuje kako je Ukrajina je ostvarila važne iskorake u području sprječavanja korupcije, ali kako je potrebno njeno znatno kvalitetnije suzbijanje. U tom kontekstu EK ukazuje na još uvijek ograničen broj visokih dužnosnika izvedenih pred sud, postojanje nepristranosti u pojedinim istragama korupcije, kao i slučajeve političkog uplitanja u rad tijela kaznenog progona. Vezano uz dosadašnje predmete korupcije na visokoj razini, Komisija navodi kako je HACC 2019. godine donio ukupno 72 presude, od čega je 39 pravomoćnih presuda, među ostalim protiv parlamentarnih i lokalnih zastupnika, sudaca, tužitelja, te čelnika poduzeća u državnom vlasništvu (Europska komisija, 2022a).

Europska komisija preporučila je da se Ukrajini dodijeli status države kandidatkinje, uz očekivanje od Ukrajine da poduzme sljedeće korake u području borbe protiv korupcije: a) daljnje jačanje borbe protiv korupcije, posebno na visokoj razini, putem proaktivnih i učinkovitih istraga te vjerodostojni rezultati kaznenih progona i presuda; b) dovršenje imenovanja novog čelnika SAPO-a potvrđivanjem odabranog pobjednika natječaja te c) pokretanje i dovršenje postupka odabira i imenovanje novog direktora NABU-a (Europska komisija, 2022a: 20). Europsko vijeće je 23. lipnja 2022. godine dodijelilo Ukrajini status zemlje kandidatkinje.

4.4.3.6. Civilno društvo

Organizacije civilnog društva u Ukrajini imaju aktivnu ulogu u promicanju, osmišljavanju i nadzoru brojnih reformi u zemlji, posebno u područjima borbe protiv korupcije, reforme pravosuđa, decentralizacije, energetike i zdravstva. Ukrajinsko civilno društvo tako igra jako važnu ulogu u području borbe protiv korupcije, kroz sudjelovanje u izradi mnogih zakona, pokretanje i dinamiziranje mnogih reformskih procesa u ovom području aktivnosti na planu zagovaranju daljnjih reformi i praćenju provedbe zakonodavstva i rada državnih institucija u ovom području.

Također, tijekom cijelog izvještajnog razdoblja platforma civilnog društva u okviru Istočnog partnerstva, platforma civilnog društva EU - Ukrajina predviđena Sporazumom o pridruživanju i drugi predstavnici civilnog društva aktivno su sudjelovali na savjetodavnim sastancima između civilnog društva i institucija zaduženih za europske integracije (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2016; 2017).

Komisija i visoki predstavnik su u svojim izvješćima o provedbi pridruživanja Ukrajine redovito naglašavali aktivnu ulogu ukrajinskog civilnog društva u osmišljavanju i nadzoru reformi, pri čemu se se posebice isticalo sudjelovanje think-tankova u pripremi reformi u području borbe protiv korupcije i reforme pravosuđa (Europska komisija i Visoki predstavnik 2016; Europska komisija, 2020). EK je apostrofirala središnju ulogu civilnog društva, ali i slobodnih medija, u ostvarivanju napretka u zemlji, naglašavajući i kako ono djeluje kao protuteža snažnim partikularnim interesima koji su još uvijek zastupljeni u parlamentu te u državnim institucijama (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2017; 2022).

U izvješću iz 2017. godine se također ističe kako su su civilno društvo i međunarodni partneri pozvali ukrajinske vlasti da udvostruče svoje napore u provedbi reformi, posebice intenzivirajući borbu protiv korupcije na svim razinama, a u kontekstu „…snažnije političke, tehničke i financijske potpore EU-a, uz jasnu uvjetovanost“ (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2017: 16). No, upozorava se kako su pojedini pripadnici civilnog društva osudili pojačani pritisak vlasti na njihove aktivnosti, dok su u različitim gradovima Ukrajine zabilježeni napadi na aktiviste civilnog društva (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2018, 5).

Konačno, Europska komisija je u svom Mišljenju o zahtjevu Ukrajine za članstvo u EU istaknula ključnu ulogu ukrajinskog civilnog društva i međunarodne zajednice nakon 2014.

godine u procesu uspostave specijaliziranih institucija za borbu protiv korupcije (Europska komisija, 2022a).

Moguće je ustvrditi kako se na primjeru ključnog angažmana i doprinosa ukrajinskog civilnog društva na planu borbe protiv korupcije te mobiliziranja protiv domaćih veto igrača potvrđuje teza autora (Schimmelfennig i Sedelmeier, 2005; Sasse, 2008) kako uvjetovanost ne uključuje samo odnos između EU-a i vlade države partnera, već da bitnu ulogu mogu imati i drugi akteri unutar nekog političkog sustava. Na tom tragu je potvrđena i teza Elbasani i Šabić o presudnoj važnosti uloge i kapaciteta neovisnih institucija te razvoja organizacija civilnog društva kao važnih čimbenika jačanja demokratske odgovornosti (Elbasani i Šabić, 2018). U slučaju Ukrajine se potvrdila i teza autora (Gelhaus i dr., 2021; Nitsova i dr., 2018; Králiková, 2022) o djelotvornosti tzv. „modela sendviča", koji obuhvaća primjenu simultanog „pritiska odozdo" i „pritiska odozgo" na vladu, pri čemu je civilno društvo osmišljavalo reforme u području borbe protiv korucpije i vršilo nadzor reformi, dok su EU i drugi međunarodni čimbenici koristili instrument uvjetovanja.

Ukrajinsko civilno društvo je imalo istaknutu ulogu u razvoju antikorupcijskih politika i reformi u suradnji s vladinim institucijama, ali je također vrlo angažirano i na planu zagovaranja i podizanja svijesti o problemu korupcije, zahtijevanju transparentnosti i odgovornosti od strane vlasti, educiranju građana o njihovim pravima i mehanizmima za prijavu slučajeva korupcije, aktivnostima praćenja i izvješćivanja (prvenstveno u postupcima javne nabave), zalaganju za zaštitu zviždača, te u konačnici međunarodnoj suradnji s drugim međunarodnim organizacijama i organizacijama civilnog društva.

.

5. USPOREDBA DJELOTVORNOSTI INSTRUMENATA UVJETOVATNOSTI U POLITICI PROŠIRENJA I EUROPSKOJ POLITICI SUSJEDSTVA

5.1. Usporedba potpore javnosti Srbije i Ukrajine članstvu u Europskoj uniji

Potporu građana Srbije članstvu u Europskoj uniji odlikuje fluktuiranje zbog različitih političkih, ekonomskih i društvenih čimbenika, kako onih povezanih s unutarnjom dinamikom i izazovima EU-a, tako i na domaćoj sceni. Mnogi građani Srbije vide članstvo u EU kao priliku za gospodarski rast zemlje, otvaranje radnih mjesta i pristup većem tržištu, kao i jamstvo političke stabilnosti i dobrog upravljanja, vladavinu prava i smanjenje korupcije. S druge strane, pristupanje Uniji promatra se i kroz optiku njenog utjecaja na pitanja nacionalnog identiteta i suvereniteta, gdje zabrinutost oko njihovog gubitka može umanjiti entuzijazam među građanima za pristupanje, dok način na koji EU upravlja regionalnim i globalnim krizama također utječe na percepciju javnosti. Tako je moguće ustvrditi kako je razdoblje 2000-ih godina praćeno visokom podrškom građana zbog očekivanja gospodarskoj razvoja, političke stabilnosti i modernizacije, nakon čega je uslijedila prva polovica 2010-ih godina, označena kolebanjem potpore građana članstvu Srbije u Uniji, između ostalog zbog načina na koji se EU nosila s financijskom i drugim krizama, kao i slijedom unutarnjih političkih i gospodarskih izazova Srbije. Posljednje godine proteklog i početak ovog desetljeća obilježeno je relativnom stabilizacijom podrške, uz pad potpore EU-u zabilježen u prosincu 2022. godine.

Kao što je prikazano u potpoglavlju 4.2.1., potpora građana Srbije članstvu u Europskoj uniji je u razdoblju od 2014. godine do 2016. godine iznosila ispod 50 posto, kretajući se između 44 i 48 posto, dok je postotak građana koji su se izjašnjavali protiv članstva Srbije u Uniji zabilježen u rasponu od 25 i 29 posto. Nakon toga je uslijedilo razdoblje relativne stabilizacije podrške, tako da je od 2017. do 2019. godine zabilježeno kretanje potpore građana članstvu u Uniji u rasponu od 52 do 55 posto, a postotak građana koji su bili protiv pristupanja Uniji iznosio je između 24 i 25 posto. Konačno, 2020. godine se 49 posto građana izjasnilo za pristupanje EU-u, uz 33 posto protiv, 2021. godine je 57 posto ispitanih podržao članstvo zemlje u Uniji, dok bi 30 posto glasalo protiv članstva. Velik pad podrške zabilježen je 2022. godine, kada je potpora građana članstvu u Uniji iznosila 43 posto, uz 32 posto ispitanika koji bi bili

protiv pristupanja EU-u. Prema podacima posljednjeg regionalnog istraživanja kojeg je proveo Međunarodni republikanski institut u veljači i ožujku 2024. godine, potpora građana Srbije članstvu u EU iznosi 40 posto, dok je 34 posto protiv članstva u Uniji, a zabilježen je i rast proruskog raspoloženja među građanima.[115]

Na potporu ukrajinskih građana članstvu u EU-u znatno su utjecali politički događaji, gospodarski uvjeti i tekući sukob s Rusijom. Kad je riječ o trendovima i glavnim čimbenicima koji su utjecali na javno mnijenje, vrijedi istaknuti kako je razdoblje ranih 2000-ih godina bilo označeno umjerenom potporom građana Ukrajine, s fokusom na ekonomske koristi i političke reforme. Mnogi Ukrajinci tada gledaju na članstvo u EU kao put ka ekonomskoj stabilnosti, ulaganjima i otvaranju radnih mjesta, te potencijale jačanja demokratskih vrijednosti i vladavine prava, a suprotstavljanje političkoj nestabilnosti i korupciji. Pritom je bitan i sigurnosni aspekt, gdje je sukob s Rusijom nagnao mnoge Ukrajince da podrže usklađivanje s EU-om kao sredstvom osiguranja nacionalne sigurnosti i političkog suvereniteta.

U razdoblju između 2013. i 2014. godine, konkretnije nakon *Euromajdana*, zamjetan je značajan porast potpore članstvu u EU-u koji je bio potaktnut protivljenjem odluci tadašnjeg predsjednika Janukoviča da suspendira Sporazum o pridruživanju s EU-om u korist bližih veza s Rusijom. Nakon 2014. godine visoke razine potpore članstvu u Uniji potrebno je promatrati i u kontekstu promjene geopolitičke orijentacije zemlje, u ozračju sukoba između težnje ka proeuroskom usmjerenju zemlje i agresije Rusije, uključujući aneksiju Krima i rat u istočnoj Ukrajini. Posljednje godine obilježene su kontinuiranom snažnom potporom, uz nastojanje Ukrajine na dodatnom približavanju s EU-om, u kontekstu sukoba s Rusijom te paralelne provedbe reformi.

Kao što je prikazano u potpoglavlju 4.2.1., podrška građana Ukrajine članstvu zemlje u Europskoj uniji je u razdoblju od 2014. do 2016. godine iznosila između 52 i 58 posto, dok su se protiv pristupanja Uniji građani izjašnjavali u rasponu od 20 do 31 posto. Period od 2017. do 2019. godine obilježen je potporom građana pristupanju Uniji u rasponu od 52 do 59 posto, dok se istovremeno protiv članstva izjašnavalo od 25 do 27 posto građana. Razdoblje od 2020. do 2022. označava vrlo visoka poruka građana, gdje je 2020. godine ona iznosila 56 posto te 59 posto građana za (30 posto protiv), dok je istraživanje u listopadu 2022. godine pokazalo

[115] International Republican Institute (2024). IRI 2024 Western Balkans Poll. Svibanj 2024. < https://www.iri.org/news/iri-2024-western-balkans-poll/> Pristupljeno 5.7.2024.

potporu pristupanju od čak 86 posto sudionika, te samo 3 posto protiv članstva u Uniji. Prema podacima posljednjeg istraživanja kojeg je proveo Međunarodni republikanski institut u veljači 2024. godine, potpora građana Ukrajine članstvu u EU iznosi 77 posto.[116]

Prilikom usporedbe potpore javnosti Srbije i Ukrajine članstvu u Europskoj uniji nekoliko čimbenika i različitog povijesnog konteksta oblikuje razlike u javnom mnijenju između ove dvije zemlje. Kad je riječ o gospodarskim mogućnostima, u slučaju Srbije treba istaknuti kako ekonomske koristi predstavljaju značajan čimbenik, međutim napredak je spor, a financijske krize u EU su povremeno umanjivale entuzijazam prema EU-u. U Ukrajini se, s druge strane, članstvo u EU-u smatra putem ka gospodarskoj stabilnosti i prosperitetu, posebno u suprotnosti s gospodarskim problemima povezanima sa sukobom s Rusijom. U kontekstu političkih i sigurnosnih pitanja, u slučaju Srbije pitanje Kosova i zabrinutost oko nacionalnog suvereniteta igraju važnu ulogu, dok politički odnosi Srbije s EU-om i Rusijom dodatno usložnjavaju javno mnijenje. S druge strane, u slučaju Ukrajine sukob s Rusijom je bio snažan katalizator pro-EU raspoloženja, pri čemu EU u ukrajinskoj javnosti predstavlja sigurnost, suverenitet i usklađenost s demokratskim vrijednostima. Na planu demokratskih vrijednosti i upravljanja, vrijedi istaknuti kako je za Srbiju članstvo u EU povezano s poboljšanim upravljanjem i smanjenom korupcijom, ali su politička nestabilnost i spore reforme utjecale na razinu potpore. S druge strane, u slučaju Ukrajine EU predstavlja simbol demokratskih ideala i reformi u smjeru dobrog upravljanja, te snažno privlači stanovništvo koje teži političkoj stabilnosti i reformama.

Zaključno, iako obje zemlje imaju značajne segmente stanovništva koji podupiru članstvo u EU, intenzitet i dosljednost ove podrške veći su u Ukrajini u odnosu na Srbiju, te je vidljivo kako Srbiju odlikuje općenito niža i varijabilnija potpora članstvu u EU-u, dok je potpora građana Ukrajine pristupanju Uniji viša i stabilnija.

5.2. Usporedba indeksa percepcije korupcije za Srbiju i Ukrajinu u razdoblju od 2014. do 2022. godine

[116] International Republican Institute (2024). National Survey of Ukraine by the IRI. Veljača 2024. https://ratinggroup.ua/en/research/ukraine/absolyutna-bilshist-ukrayinciv-virit-u-peremogu-nad-rosiyeyu-pidtrimuyut-chlenstvo-v-yes-ta-nato.html Pristupljeno 6.7.2024.

Rezultati indeksa percepije korupcije za Srbiju, a kako je prikazano u okviru potpoglavlja 4.2.2., pokazuju sve nepovoljniju percepciju korupcije u zemlji, pri čemu je ocjena Srbije pala s 41 boda i 78. mjesta na ljestvici u 2014. godini na 36 bodova i 101. mjesto na tablici u 2022. godini, što ukazuje na značajne probleme s korupcijom.

Čimbenici koji pridonose ovom padu uključuju opće slabljenje vladavine prava i rastuću autokraciju, a kao razloge navedenog stanja i pozicije Srbije, Transparency International izdvaja nedonošenje nove antikorupcije strategije od 2018. godine, nastavljanje prakse izravnih pregovora u područjima razvoja infrastrukture te netransparentnost po pitanju javnih natječaja, jak politički utjecaj na pravosuđe, a što ozbiljno potkopava napredak i u borbi protiv organiziranog kriminala, dok se, s druge strane, istraživački novinari, zviždači i pripadnici policijskih tijela koji otkrivaju potencijalno koruptivne radnje nalaze pod pritiskom državnih institucija (Transparency International, 2023). Kad je riječ o ispunjavanju obveza iz EU integracija te provedbe međunarodnih preporuka, situacija koncentrirane političke moći i stabilne vlasti od 2014. godine nije iskorištena za uspostavu cjelovitog sustava institucionalne borbe protiv korupcije, uz nedostatak suštinskog napretka u primjeni akcijskog plana za poglavlje 23. te izostanak pune primjene preporuka drugih međunarodnih organizacija poput GRECO-a (Transparentnost Srbija, 2022).

Prema rezultatima indeksa percepcije korupcije u razdoblju od 2014. do 2022. godine, a kako je prikazano u potpoglavlju 4.4.2., Ukrajina se ističe kao zemlja koja je značajno poboljšala svoj status, obzirom da je u navedenom razdoblju napredovala za 7 bodova te popravila svoje mjesto na rang listi za 26 mjesta (Transparency International, 2023).

Kao razlozi opisanog napretka Ukrajine, prepoznaje se reformski angažman zemlje gdje su i u uvjetima suočavanja s ruskom agresijom, provođeni zahtjevi poput usvajanja nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, imenovanja čelnika SAPO-a, kao i nastavka rada na jačanju javnih funkcija ranjivih na korupciju. Kao ključne reforme u razdoblju nakon 2014. godine istaknuto je uvođenje sustava novih institucija za borbu protiv korupcije, kao i jačanje transparentnosti omogućavanjem maksimalnog pristupa građana informacijama o trošenju javnih sredstava. Zamjetno je ipak kako je agresija Rusije 2022. godine poremetila neke od reformskih procesa i pogoršala rizike od korupcije, posebice u području obnove i oporavka, te se u tom kontekstu naglašava potreba za reformama. Izazovi korupcije i dalje postoje, uz

korupciju na visokoj razini i slabi pravosudni sustav kao značajne prepreke (Transparency International, 2023).

Usporedba dviju zemalja ukazuje kako je Srbija doživjela pad rezultata indeksa percepcije korupcije, obzirom da je u razdoblju od 2014. do 2022. godine pala s 41 na 36 bodova te s 78. mjesta na 101. mjesto na ljestvici, dok je Ukrajina, s druge strane pokazala postupno poboljšanje, obzirom da je u navedenom napredovala za 7 bodova te popravila svoje mjesto na rang listi za 26 mjesta. Nazadovanje Srbije ukazuje na sve lošiju percepciju korupcije, potaknutu političkim utjecajima i nedostatkom učinkovitih antikorupcijskih mjera. Nasuprot tome, Ukrajina je napredovala, zahvaljujući reformama koje su u tijeku, iako se i dalje suočava sa značajnim izazovima u učinkovitoj borbi protiv korupcije. Trendovi indeksa percepcije korupcije pokazuju različite putanje Srbije i Ukrajine u njihovoj borbi protiv korupcije, pri čemu Ukrajina sporo ali postojano napreduje, dok je Srbija posljednjih godina doživjela regresiju. Zaključno, u ovom kontekstu treba skrenuti pažnju na rezultate posljednjeg Indeksa percepcije korupcije za 2023. godinu, objavljenom u siječnju 2024. godine, prema kojem se navedeni trend pada Srbije i napretka Ukrajine nastavio te tako ove dvije zemlje sada dijele 104. mjesto na tablici, s ukupno 36 bodova (Transparency International, 2023).

5.3. Usporedba napretka Srbije i Ukrajine kroz izvještaje EU-a u razdoblju od 2014. do 2022. godine

Iako je prva vlada premijera Aleksandra Vučića, koja stupila na dužnost u travnju 2014. i upravljala Srbijom do kolovoza 2016. godine, među prioritetima imala nastavak borbe protiv organiziranog kriminala i korupcije i nastavak pregovora o članstvu u EU-u, rezultati antikorupcijskih mjera bili su slabi, bez sveobuhvatnijeg i institucionalnog pristupa, kao i presuda na najvišim razinama (Vučićević, 2016). Navedeno stanje odražavalo se i u ocjenama Europske komisije u godišnjim izvješćima za Srbiju za 2014., 2015. te za 2016. godinu. EK je tako opetovano ukazivala na postojanost i raširenost problema korupcije u Srbiji, a što se očituje i u ponavljanju Komisijinih preporuka Srbiji za rješavanje nedostataka u u izvješćima za 2015. i 2016. godinu, stagnaciju u razini pripremljenosti Srbije za pravnu stečevinu EU i europske

standarde, uz najnižu moguću ocjenu za izostanak bilo kakvog napretka Srbije na kraju ovog mini-razdoblja. Komisija je tako u izvješću za 2015. godinu ocjenila kako Srbija ima izvjesnu razinu pripremljenosti u području borbe protiv korupcije te kako je ostvarila određeni napredak u protekloj godini, međutim upozorila je na raširenost korupcije u zemlji (Europska komisija, 2015b). Izvjesnu razinu pripremljenosti u borbi protiv korupcije Komisija je prepoznala i u svom izvješću iz 2016. godine, ali je ustvrdila kako Srbija nije postigla napredak u ispunjavanju preporuka iz prethodne godine, potcrtavši da korupcija prevladava u mnogim područjima i nastavlja biti ozbiljan problem (Europska komisija, 2016c).

Mandat druge vlade premijera Aleksandra Vučića trajao je od kolovoza 2016. do lipnja 2017. godine, nakon čega je uslijedila prva vlada premijerke Ane Brnabić, čiji je mandat trajao od lipnja 2017. do listopada 2020. godine. Ukupna razina pripremljenosti Srbije za članstvo u Europskoj uniji je i u razdoblju nakon 2016. godine nastavila stagnirati[117], te je u svom izvješću o Srbiji iz 2018. godine EK ustvrdila kako razina pripremljenosti Srbije za pristupanje EU-u, u usporedbi s izvješćem iz 2016. godine, nije unaprijeđena niti u jednom od trideset i pet pregovaračkih poglavlja. Kad je riječ o situaciji u području borbe protiv korupcije, Komisija je u izvješću iz 2018. godine ocjenila kako Srbija ima izvjesnu razinu pripremljenosti te kako je ostvarila određeni napredak u ovom području, dok je u izvješću iz 2019. godine, Komisija ponovila ocjenu o izvjesnoj razini pripremljenosti, ali je prepoznala tek ograničen napredak Srbije (Europska komisija, 2018b; 2019).

Razdoblje drugog mandata vlade premijerke Ane Brnabić, koji je trajao od listopada 2020. do listopada 2022. godine, obilježeno je usporavanjem dinamike pristupnih pregovora s EU-om, pa tako 2020. godine nije otvoreno niti jedno pregovaračko poglavlje, dok su u prosincu 2021. godine otvoreni pregovori u klasteru 4. Zelena agenda i infrastrukturno povezivanje, nakon čega je uslijedio potpuni zastoj u dinamici pregovora. Kad je riječ o borbi protiv korupcije, Komisija u svom izvješću iz 2020. godine ocjenjuje kako Srbija ima izvjesnu razinu pripremljenosti, pri čemu je ostvaren ograničen napredak u provedbi prošlogodišnjih preporuka, međutim EK naglašava kako korupcija ostaje problem koji izaziva zabrinutost (Europska komisija, 2020b). Istu je ocjenu Komisija ponovila i u izvješću iz 2021. godine, te je tako u području borbe protiv korupcije EK prepoznala izvjesnu razinu pripremljenosti Srbije,

[117] Mihajlović, M. (2024). Serbia's Challenging Journey to the EU: Reforms Required for Membership. Centar za evropske politike, travanj 2024. < https://cep.org.rs/en/blog/serbias-challenging-journey-to-the-eu-reforms-required-for-membership> Pristupljeno 14.7.2024.

kao i ostvaren ograničen napredak (Europska komisija, 2021a: 26), dok je u izvješću iz 2022. godine Komisija procjenila kako je u području borbe protiv korupcije Srbija ostvarila izvjesnu razinu pripremljenosti, ali je prepoznala i ostvarenje određenog napretka od strane Srbije, uključujući na planu prošlogodišnjih preporuka (Europska komisija, 2022c: 28).

Kad je riječ o Ukrajini, razdoblje od 2014. do 2016. godine obilježeno je prvim dijelom predsjedničkog mandata Petra Porošenka koji je započeo u lipnju 2014. godine, te dvjema vladama premijera Jacenjuka – od veljače do studenoga 2014. godine te od studenoga 2014. do travnja 2016. godine, kao i vladom premijera Grojsmana čiji je mandat započeo u travnju 2016. godine. Iako figure politički dominantnih pojedinaca nisu nestale ili izgubile utjecaj nakon *revolucije dostojanstva,* za što je potvrda i činjenica da je oligarh Porošenko izabran za predsjednika, u ovom je razdoblju došlo do značajnih strukturnih promjena u odnosima snaga političkih aktera u Ukrajini, te se zemlja još snažnije usmjerava ka provedbi proeuropskih reformi, a na scenu snažno iskoračuje civilno društvo, i to dominantno baš u području borbe protiv korupcije. Za provedu reformi upotrijebljen je tada tzv. „model sendviča“ sukladno kojem je ukrajinsko civilno društvo formuliralo zahtjeve i mehanizam praćenja reformi, dok su EU (i drugi međunarodni akteri) koristili mehanizam uvjetovanja, čime se stvarao pritisak s obje strane na državu na provedbu reformi (Nitsova i dr., 2018: 6–11). U ovom je razdoblju Ukrajina usvojila Strategiju za borbu protiv korupcije za razdoblje od 2014. do 2017. godine te provela prvi krug zakonodavnih i institucionalnih reformi u ovom području (kao i pravosudnih reformi), a što je rezultiralo osnivanjem i početkom rada specijaliziranih institucija: NABU-a, NAPC-a i SAPO-a, kao i donošenjem zakona u području sprječavanja korupcije, borbe protiv pranja novca, otkrivanja stvarnog vlasništva nad tvrtkama, zaštite zviždača te novog zakona o javnoj nabavi. Istaknuto je i pokretanje novog sustava elektroničke prijave imovine te elektroničke platforme za javnu nabavu *ProZorro* (Europska komisija i Visoki predstavnik, 2014; 2015; 2016).

Razdoblje od 2017. do 2019. godine obilježeno je drugim dijelom predsjedničkog mandata Petra Porošenka i početkom predsjedničkog mandata Volodimira Zelenskog u svibnju 2019. godine, te vladom premijera Grojsmana od travnja 2016. do kolovoza 2019. godine i kratkotrajnom vladom premijera Oleksija Hončaruka, čiji je mandat trajao od kolovoza 2019. do ožujka 2020. godine.

U Izvješću iz 2017. godine prepoznat je nastavak političkih i gospodarskih reformi, pa tako i na planu borbe protiv korupcije. Istaknuto je kako pojedine novooformljene agencije aktivno sudjeluju u borbi protiv korupcije te kako jedan od ključnih izazova ostaje osigurati održive i opipljive promjene u sustavu upravljanja. Tada je upozoreno na nizak broj presuda unatoč visokom broju istraga pokrenutih od strane NABU-a i SAPO-a, kao i zanemariv broj provjera e-imovinskih prijava izvršenih od strane NAPC-a, a naglašeno je također kako je civilno društvo imalo aktivnu ulogu u promicanju, osmišljavanju i nadzoru reformi.

U Izvješću o provedbi pridruživanja iz 2018. godine ističe se napredak Ukrajine u nizu važnih političkih i gospodarskih reformi. Međutim, kad je riječ o reformama u području borbe protiv korupcije te u pravosuđu prepoznaje se usporavanje tempa napretka. Ističe se donošenje zakona o HACC-u te navodi izostanak uvjerljivog rezultata NAPC-a u području učinkovite provjere izjava visokih dužnosnika. U izvješću o provedbi pridruživanja iz 2019. godine prepoznat je nastavak angažmana Ukrajine na izgradnji učinkovitog institucionalnog okvira u području borbe protiv korupcije te vladavine prava i pravosuđa. U području borbe protiv korupcije istaknut je početak rada HACC-a, nakon transparentnog postupka odabira sudaca, te donošenje prvih presuda. Navedena je i poboljšana suradnja između NABU-a i SAPO-a, ali i ponovno apostrofirana niska stopa osuđujućih presuda u istragama korupcije. Ukazano je i na pojedine sporne odluke Ustavnog suda po pitanju ustavnosti odredbi kaznenog zakona o nezakonitom bogaćenju te nekih ovlasti NABU-a, te se bilježi donošenje novog zakona o zaštiti zviždača, napredak u povezanosti sustava provjere e-izjava o imovini javnih dužnosnika, te usvajanje zakona koji omogućuje temeljite promjene u NAPC-u.

Razdoblje od 2020. do 2022. godine označeno je mandatom predsjednika Zelenskog i vladom premijera Denisa Šmihala. U navedenom razdoblju, 2020. i 2021. godine, Ukrajina je provela drugi krug reformi u području borbe protiv korupcije i pravosudnih reformi. Međutim, u istom razdoblju došlo je i do zastoja u napretku zbog odluka Ustavnog suda, a obnova antikorupcijskog institucionalnog okvira zahtijevala je vrijeme. Također, SAPO i NABU neko vrijeme bili bez čelnika jer su politički problemi ometali proces odabira i imenovanja nakon isteka mandata prethodnih čelnika (Movchan, 2023).

U Izvješću o provedbi pridruživanja Ukrajine iz 2020. godine prepoznata je ubrzana zakonodavna aktivnosti parlamenta i vlade nakon parlamentarnih i predsjedničkih i parlamentarnih izbora, uz fokus na nastavak provedbe Sporazuma, a istaknuta je i važna uloga

civilnog društva u provođenju i praćenju napretka reformi (Europska komisija, 2020). U području borbe protiv korupcije, ističe se početak djelovanja HACC-a, koje je rezultiralo sa šestanest presuda u slučajevima korupcije na visokoj razini; poboljšana suradnja NABU-a i SAPO-a, iako i dalje uz nisku stopu osuđujućih presuda; imenovanja novog voditelja NAPC-a te imenovanje povjerenstva za odabir novog čelnika SAPO-a. S negativne strane, ukazuje se na nekoliko pokušaja smjene čelnika NABU-a i na odluke Ustavnog suda o proglašenju neustavnima pojedinih odredbi zakona o NABU-u i imenovanju ravnatelja te nekih elemenata sustava e-izjava o imovini za javne dužnosnike te temeljnih ovlasti NAPC-a.

U Izvješću za 2022. godinu, okvirno se ocjenjuje kako je Ukrajina nastavila davati prioritet pridruživanju i daljnjoj integraciji s EU-om, uz istaknutu ulogu civilnog društva i neovisnih medija. Naglašava se kako su reformski napori usmjereni na vraćanje na snagu zakonodavstva vezanog uz antikorupcijski institucionalni okvir, što je uglavnom u potpunosti učinjeno po pitanju NAPC-a te NABU-a, no upozoreno je kako postupci izbora novih čelnika SAPO-a te ARMA-e još uvijek nisu okončani. Prepoznat je nastavak kvalitetnog rada HACC-a, usvajanje zakona o zaštiti zviždača te osnivanje Ureda za gospodarsku sigurnost (BES), a Nacrt nove Strategije borbe protiv korupcije 2020. – 2024. prošao je prvo čitanje u parlamentu (Europska komisija, 2022).

U mišljenju EK o zahtjevu Ukrajine za članstvo u EU iz lipnja 2022. godine konstatirano je članstvo zemlje u svim ključnim međunarodnim konvencijama o borbi protiv korupcije, ali se i upozorava na neispunjenost brojnih preporuka međunarodnih mehanizama poput GRECO-a. Ističe se kako je Ukrajina uspješno provela velike reforme za sprječavanje korupcije i zaštitu državnog proračuna, posebno u područjima javne nabave, te kako su operativni elektronički sustavi za izjave o imovinskom stanju javnih službenika, kao i elektronički sustav za javnu nabavu *Pro-Zorro* te *Pro-Zorro Sale* (Europska komisija, 2022a: 9). EK je naglasila i ključnu ulogu civilnog društva i međunarodne zajednice nakon 2014. godine u procesu uspostave specijaliziranih institucija za borbu protiv korupcije (NABU, SAPO, NAPC, ARMA i HACC), kao i važnost hitnog dovršetka imenovanja novih čelnika SAPO-a te NABU-a. (Europska komisija, 2022a).

Usporedba rezultata analize dokumenata za Srbiju i Ukrajinu pokazuje kako ključni okvir za borbu protiv korupcije u Srbiji u razdoblju od 2014. do 2022. godine predstavlja proces integracije u EU kroz pregovore Srbije o pristupanju, s poglavljem 23. Pravosuđe i temeljna

prava koje je u značajnom dijelu usmjereno na reforme borbe protiv korupcije. S druge strane, kad je riječ o Ukrajini, ključni okvir za poticanje borbe protiv korupcije definiran je snažnijim preusmjeravanjem zemlje prema EU integracijama 2014. godine nakon *revolucije dostojanstva*, čemu je pridonijela i snažna potpora EU-a i drugih međunarodnih organizacija poput MMF-a, koje su financijsku pomoć uvjetovale reformama u borbi protiv korupcije. Nadalje, pokazalao se da su, kad je riječ o razvoju novih institucija, obje zemlje uspostavile zasebna tijela specijalizirana za borbu protiv korupcije tijekom ovog razdoblja. U slučaju Srbije, unatoč činjenici da je uspostavljen zakonodavni i institucionalni okvir za borbu protiv korupcije korupcije, izostala je razina opipljivih i neposrednih aktivnosti na stvarnom suzbijanju ove pojave. Također, zamjetan je ograničen broj slučajeva i presuda zbog korupcije na visokoj razini, s prisutnim kritikama o selektivnom procesuiranju i nedostatku značajnih rezultata, te izazovima u formi političkog uplitanja u rad antikorupcijskih tijela i pravosuđa, koje je ometalo nepristranost istraga i kaznenog progona. Također, ukrajinske institucije, posebice NABU i HACC, ocjenjuju su proaktivnijima i neovisnijima u usporedbi s Agencijom za suzbijanje korupcije u Srbiji. Reformski napor Ukrajine bio je sveobuhvatniji zbog veće međunarodne potpore i opsežnijih institucionalnih i zakonodavnih promjena. Nadalje, moguće je ustvrditi kako je po pitanju vanjskoj utjecaja, Ukrajina uživala značajnu međunarodnu potporu i pritisak koji je odigrao ključnu ulogu u pokretanju reformi, dok je proces integracije Srbije u EU također pružio okvir za reforme, ali uz manji neposredni vanjski pritisak.

5.4. Usporedba rezultata analize intervjua za Srbiju i Ukrajinu

5.4.1. Razlike u djelotvornosti instrumenata uvjetovanosti ovisno o postojanju perspektive članstva u EU-u

Jedan sugovornik drži kako su instrumenti uvjetovanja bili djelotvorniji u Srbiji pogotovo u ranoj fazi pristupnog procesa, no kako je došlo do promjene izbijanjem rata u Ukrajini („*Čini mi se da je postojao taj jedan period kada je ta perspektiva srpska bila bolja i kada se radilo rekao bih ozbiljnije, predanije i iskrenije na procesu pristupanja. Vjerujem da u Ukrajini tog nije bilo, naravno dok se evo nisu nažalost desile sve ove stvari koje su se desile i gdje se ta neka EU perspektiva, zbog krivih razloga, njima naglo otvorila*.“, intervju SR3, 2023). U tom kontekstu drugi sudionik smatra kako je ta veća djelotvornost u slučaju Srbije bila ostvarena

kroz intenzivnu aktivnost na planu izmjene institucionalnog i zakonodavnog okvira, posebice pravosudne reforme, ali ipak bez dublje kontekstualizacije od strane EU-a te s naglaskom na formalnu, a ne suštinsku dimenziju reformi, što je moguće dijelom i posljedica metodologije proširenja („*Pa, jesu bili kad se to usporedi. Bila je zaista intenzivna zakonodavna aktivnost, ta pravosudna reforma, ali, bez sagledavanja suštine.…Oni su se vodili logikom…da podrže vlast u rješenjima koja funkcioniraju u drugim zemljama, da se jednostavno prepišu i ovdje. Međutim, potpuno bez analize konteksta u kojoj se takvi zakoni propisuju…Tako da eto u tom kontekstu to jest bilo djelotvorno do određene razine…to je možda vezano i za…metodologiju proširenja koja je uvijek u prvi plan stavljala „ticking the boxes" umjesto stvarne reforme…*", intervju SR2, 2023).

Dio sugovornika smatra kako sličnost u djelotvornosti instrumenata proizlazi s jedne strane iz nepostojanja skoro ostvarive perspektive članstva za Srbiju, dok je za Ukrajinu povezivanje s EU-om bilo od velike važnosti za njeno udaljavanje od utjecaja Rusije („*Obzirom na to koliko je proces Srbije bio „open-ended"…mislim da u smislu prave djelotvornosti ne bih ustvrdila da je tu postojala neka naročito velika razlika. Naročito što je za Ukrajinu čak i potpisivanje DCFTA-ja i…ulazak u politiku susjedstva EU bio veliki pomak i odvajanje od Rusije… Tako da moguće da je čak tu i učinak bio vrlo sličan*.", intervju SR1, 2023). U tom smislu, drugi sugovornik prepoznaje postojanje percepcije europske perspektive kod građana Ukrajine pa stoga i njihovog „pritiska odozdo" na vladu vezano uz provedbu reformi, dok upozorava na izostanak „pritiska odozdo" kod građana Srbije („*U Ukrajini postoji neka vrsta perspektive koja je i dalje jako maglovita ali postoji… građani Ukrajine…očekuju od svoje vlade da na tome radi. Građani Srbije više ne očekuju da će ikada biti članica EU i samim tim neka vrsta utjecaja odozdo na vlasti ne postoji* …", intervju SR5, 2023.).

Pojedini sugovornici smatraju kako slučaj Ukrajine potvrđuje primat sigurnosnih prioriteta EU, dok toleriranje neusklađenosti Srbije u sferi vladavine prava pokazuje sporedni značaj ovih pitanja u usporedbi s drugim zahtjevima prema Srbiji („*Ja mislim da je ovo sa Ukrajinom dokaz kako sigurnosni prioriteti nadilaze ove Kopenhaške kriterije i sve ono što je u međuvremenu nadodano na njih, te da se zato što vladavina prava očito nije bila ključni zahtjev prema Srbiji, pokazalo jako puno tolerancije prema onome što je kršenje.*" intervju, SR6, 2023). Konačno, jedan sugovornik smatra kako je moguće ocijeniti da u oba slučaja navedeni instrumenti nisu djelotvorni („*…možda bi se moglo reći kako u obje zemlje (instrumenti) nisu djelotvorni jer*

pristupni proces napreduje unatoč situaciji u vladavini prava i borbi protiv korupcije….“, intervju SR4, 2023).

Kad je riječ o slučaju Ukrajine, jedan sugovornik ne smatra kako su instrumenti uvjetovanosti bili djelotvorniji u Srbiji u odnosu na Ukrajinu, pojašnjavajući kako su ozbiljne reforme vladavine prava u Ukrajini dominantno bile rezultat učinkovito korištenih instrumenata makrofinancijske pomoći, a ne političkih instrumenata, dok podsjeća kako je zapadni Balkan u istom razdoblju imao udaljenu perspektivu članstva u EU. U tom kontekstu sugovornik naglašava kako je ključno u kojoj se fazi u pristupnom procesu zemlja nalazi te s tim povezana percepcija vjerojatnosti pristupanja EU, kao i ukupna vjerodostojnost pristupnog procesa („*Ako znamo da stvarno teške reforme vladavine prava u Ukrajini proizlaze iz makrofinancijske pomoći, a ne političkih instrumenata, mislim da ne bih rekao da je bilo učinkovitije u Srbiji…I znam da je na Balkanu, kad sam bio tamo 2015., 2016., 2017., perspektiva bila vrlo sumorna, vrlo, vrlo daleka....Tako da to uvelike ovisi o vjerodostojnosti procesa pristupanja EU. Ako je vjerodostojan, temelji se na zaslugama, ako postoji jasna nagrada za provođenje dobrih reformi, onda može proizvesti stvarno snažne učinke. Ali ako ne, onda je makrofinancijska uvjetovanost snažnija*.“, intervju UA2, 2023).

Sljedeći sugovornik drži kako je u slučaju Ukrajine rastuća potpora javnog mnijenja procesu pristupanja EU, koja je doživjela kulminaciju dodjelom perspektive članstva, bila iznimno djelotvoran čimbenik jer je skok u potpori ukrajinskog javnog mnijenja smanjio prostor predsjedniku Zelenskom da ne ispunjava uvjete. Sugovornik ovdje ističe kako se Ukrajina u tom razdoblju „sve više pomicala iz ustavne teorije u ustavnu stvarnost“ (intervju UA4, 2023), pri čemu pojašnjava kako, u suprotnosti s ustavnim odredbama prema kojima je vlada tijelo izvršne vlasti, administracija predsjednika Zelenskog *de facto* upravlja zemljom, a što se snažno održava na pitanje uvjetovanosti *(„Mnoge stvari u vladavini prava se nisu događale zato što se predsjednička administracija nije željela se time pozabaviti…Ali kad je stopa potpore pristupanju EU eksplodirala, shvatio je da se osobno treba pobrinuti da sve bude ispunjeno, sve uvjetovanosti, onda se angažirao…i tada je sve sjelo na svoje mjesto…Vlada nema nikakvog utjecaja u odlučivanju oko ispunjenja uvjetovanja, to politički ovisi o predsjednikovoj administraciji…što ima ogroman utjecaj i na pitanja uvjetovanosti*.“, intervju UA4, 2023).

Drugi sugovornik smatra kako je Ukrajina, iako dosta sporo, provodila reforme u vladavini prava iako nije imala perspektivu članstva u EU. U tom smislu drži kako nije presudno da zemlja ima EU perspektivu, već je ključna visoka potpora domaće javnosti za provedbu

potrebnih reformi. Napominje kako nije siguran je li stanovništvo i društvo u Srbiji, unatoč statusu kandidata, bilo u potpunosti posvećeno reformama i pristupanju EU *(„Nakon izbijanja rata u Ukrajini više od 80% podržava članstvo u EU, ali što je još važnije jest da 73% građana ne želi da Ukrajina uđe u EU preko noći…oni žele od EU da bude stroga prema Ukrajini po pitanju reformi...“,* intervju UA5, 2023).

U kontekstu navedenog, sljedeći sugovornik ističe kako je Ukrajina, u okviru provedbe Sporazuma o pridruživanju s EU-om provela veliki broj reformi u području borbe protiv korupcije, što je rezultiralo vrlo razvijenim pravnim i institucionalnim okvirom („*Naprimjer, u svibnju ove godine* je *predsjednik Vrhovnog suda uhićen u Ukrajini zbog korupcije. Prethodno niste mogli zamisliti da bi se tako nešto moglo dogoditi predsjedniku Vrhovnog suda, to se nikad ne bi dogodilo…to je dokaz da nitko nije zaštićen.“,* intervju UA6, 2023).

Jedan sugovornik usporedbu djelotvornosti instrumenata uvjetovanja korištenih u dvjema zemljama stavlja u kontekst odnosa tih zemalja s Rusijom, te njene veće bliskosti sa Srbijom nego Ukrajinom. Pojašnjava kako je u Ukrajini u razdoblju od 2014. do 2022. godine na jedan način bilo više razumijevanja za rusku politiku, međutim od 2022. godine je svijest o neprijateljski nastrojenoj Rusiji definitivno djelovala motivirajuće za snažno usmjeravanje Ukrajine prema EU. S druge strane, Srbija je puno prijateljskija prema Rusiji *(„Teško mi je raditi usporedbu, ali provela sam dosta vremena radeći u Srbiji...Pro-ruski nasuprot anti-ruskom stavu je bitan... Mislim da je ta svijest o neprijateljskoj državi kao što je Rusija definitivno motivirala Ukrajinu da moraju biti dosljedni i da moraju slijediti ovaj put u EU…*“, intervju UA7, 2023).

5.4.2. Čimbenici utjecaja na djelotvornost instrumenata uvjetovanosti u području vladavine prava

Analizom odgovora sudionika intervjua, iskristalizirali su se ključni čimbenici koji utječu na djelotvornost instrumenta uvjetovanosti u politici proširenja EU-a u području vladavine prava u slučaju Srbije.

Kao jedan od najistaknutijih čimbenika koji su sugovornici naveli izdvaja se *politička volja*. U tom kontekstu sudionici ukazuju na nepostojanje političke volje vlasti u Srbiji koja se očituje kroz izostanak dubinskog angažmana i stvarne predanosti procesu pristupanja EU-u, kao i kroz

manjak motivacije za stvarnom provedbom reformi. Navedeno je razvidno i u ispunjavanju traženih mjera samo na tehničkoj razini i uz spori tempo, kao i izostanak svijesti vlasti o značaju vladavine prava te nedostatak implementacije reformi u ovom području („…*mislim da je iz svega toga vidljivo da političke volje iskrene zapravo nema, i da je to ono ključno što utječe na taj cijeli proces…"*intervju SR3, 2023*).* Među ključne čimbenike utjecaja na djelotvornost instrumenata uvjetovanosti u slučaju Srbije treba ubrojiti i pitanje *vjerodostojnosti* pristupnog procesa, koju pojedini sugovornici smatraju indikatorom ostvarivosti napretka u pristupnom procesu pod uvjetom ispunjenja traženih reformi u vladavini prava (intervju SR5, 2023), drugi ukazuju na političke ustupke Sjeverne Makedonije kao negativni signal vlastima u Srbiji o svrsishodnosti takvih poteza (intervju SR1, 2023), dok treći ukazuju na negativne učinke u slučaju izostanka vjerodostojnosti procesa („…*najveći čimbenik utjecaja na djelotvornost uvjetovanosti je vjerodostojnost procesa*...", intervju SR5, 2023).

Kao iznimno bitan čimbenik utjecaja na djelotvornost istaknut je problem *nedostatka cilja i interesa* Unije za proširenje. Pojedini sugovornici tako smatraju kako je proces proširenja u posljednjih desetak godina vođen bez jasnog cilja, a što se očitovalo u smanjenom interesu i angažmanu institucija Unije i država članica za pitanje proširenja, a posljedično i u smanjenom pritisku za provedbu reformi („…*do prošle godine…EU nije imala jasnu sliku o tome što za nju znači proces proširenja*…", intervju SR2; 2023); („…*mislim da je generalno manji angažman od strane predstavnika i zemalja EU i od strane samih EU institucija…manja razina zainteresiranosti, manja razina pritisaka*..", intervju SR1, 2023). U ovom kontekstu je potrebno izdvojiti i čimbenik koji je povezan s prethodnim, a riječ je o *stabilnosti* kao *glavnom prioritetu* EU-a i njenih država članica, pri čemu se samu Srbiju doživljava kao čimbenik stabilnosti regije Zapadnog Balkana („…*europski dužnosnici su često davali prioritet stabilizaciji regije, vidjevši Srbiju kao faktor stabilnosti na teritoriji Zapadnog Balkana*...", intervju SR2, 2023), dok su demokracija i vladavina prava zauzele sporedno mjesto (intervju SR1, 2023).

Nadalje, među čimbenike utjecaja na istrument uvjetovanosti u području vladavine prava u Srbiji moguće je ubrojiti i *odnos troškova i koristi*, gdje pojedini sugovornici smatraju kako procjena odnosa troškova i koristi usklađivanja sa uvjetima EU-a ne djeluje poticajno za vladu kako bi se snažnije angažirala na planu usklađivanja sa zahtjevima Unije („… *a cijena se ovdje pokazala dosta velikom, a mrkva odnosno koristi od uvjetovanja, dosta ograničene.",* intervju SR6, 2023). Također, spomenuto je i pitanje *određenosti uvjeta*, gdje je od strane sugovornika ukazano kako u Srbiji postoji dojam o stalnom povećanju broja uvjetovanosti, pretjeranom

dugotrajnošću procesa te njegovom povezanošću s pitanjem odnosa s Kosovom („*Politika uvjetovanosti mora biti oročena, nepromjenljiva sa stajališta popisa zahtjeva, a mi imamo osjećaj da nam se stalno nešto dodaje",* intervju SR6, 2023).

Konačno, kao čimbenike utjecaja na djelotvornost instrumenta uvjetovanosti moguće je identificirati i *kapacitete* države kandidatkinje, pri čemu se zamjećuje slabost administrativnih i institucionalnih kapaciteta MEI Srbije („*Mislim da im je Ministarstvo evropskih integracija prilično slabo, da nemaju izgrađenu strukturu, da nemaju dovoljno ljudi…."* intervju, SR3, 2023), domaće *javno mnijenje*, gdje sugovornik ističe rezerviranost građana Srbije spram euroatlantskih integracija („*…jedino vam je visokokvalificirani konsenzus u Srbiji to da nećemo u NATO i da ne želimo ni u druge blokove, a da je ova popularnost i sklonost prihvaćanja EU desetljećima već negdje između 30% i 40%.*", intervju SR6, 2023), te *nazadovanje u EU*, pri čemu nazadak nekih država članica EU-a po pitanju vladavine prava služi vlastima kao opravdanje za neprovođenje reformi („*činjenica da su neke od zemalja članica EU nazadovale na području demokracije i vladavine prava je na neki način legitimiralo postupke vlasti u Srbiji…*", intervju SR1, 2023).

U slučaju Ukrajine, ključni čimbenici utjecaja na djelotvornost instrumenta uvjetovanosti u Europskoj politici susjedstva u području vladavine prava koji su se iskristalizirali iz odgovora sudionika jesu sljedeći.

Među najprominentijim čimbenicima utjecaja na djelotvornost instrumenta uvjetovanosti ističe se *vrijeme i kontekst* uvjeta, događaja i političkog raspoloženja u Ukrajini i EU-u. Sugovornici navode veliku rusku invaziju na Ukrajinu 2022. godine kao prekretnicu (intervju UA2, 2023; intervju UA6, 2023; intervju UA7, 2023), iako je i prije nje postojanje prijetnje Rusije poticalo vladu na postupno sve veće usklađivanje sa zahtjevima EU-a (intervju UA1, 2023), te povećanu kooperativnost i spremnost na poštivanje uvjetovanosti EU-a s ciljem nošenja s teškom financijskom situacijom početkom 2014. godine, a što se ponovilo i tokom pandemije COVID-19 („*Političke promjene, promjene društvenih tema, šire promjene EU politika mogu utjecati na fokus i ritam reformi i ispunjavanja uvjeta.",* intervju UA1, 2023*);*

I u slučaju Ukrajine *politička volja* figurira u samom vrhu među političkim čimbenicima utjecaja na djelotvornost instrumenta uvjetovanosti. Sugovornici pojašnjavaju kako je razdoblje administracije predsjednika Porošenka do 2019. godine obilježeno djelomičnom provedbom reformi, dok u razdoblju nakon toga predsjednik Zelenski stavlja naglasak na učinkovitost u

upravljanju i provedbi reformi, ali uz opće zanemarivanje procedura („*Ključni čimbenik je s jedne strane manjak političke volje…što je imalo negativan utjecaj. A s druge bila je želja Ukrajine za pridruživanjem EU te sve veća politička važnost te želje, posebno za Zelenskog, što je bio pozitivan čimbenik*.“, intervju UA4, 2023). Također, kao i u slučaju Srbije, moguće je identificirati *određenost uvjeta* kao čimbenik utjecaja na djelotvornost instrumenta, pod kojim se podrazumijeva važnost koherentne, jasne i podrobne komunikacije EU-a o očekivanjima vezano uz reforme u vladavini prava, pri čemu dobro definirana mjerila i plan reformi omogućuju strukturiran pristup uz vrednovanje napretka, a što ujedno povećava izglede za djelotvornost instrumenta uvjetovanosti (“*Iskustvo pokazuje da uvjetovanosti moraju biti vrlo precizne, vrlo specifične i vrlo mjerljive."* intervju UA5, 2023).

Nadalje, čimbenik utjecaja predstavlja *praćenje provedbe i vrednovanje*, koje može poticati vladu na kontinuirani rad, pri čemu intenzitet poticaja za vladu raste s većom učestalošću izvještavanja („*Važno je vrlo pažljivo pratiti…kako napreduje provedba*. *Potrebno je osigurati od samog početka do samog kraja da kvaliteta reformi nije ugrožena*.“, intervju UA2, 2023), te *fleksibilnost pristupa EU-a*, pod čime se podrazumijeva prilagodba uvjetovanosti EU-a specifičnim potrebama i izazovima zemlje, a s ciljem učinkovitijeg reformskog procesa. U tom se kontekstu upozorava da učestalo odustajanje od inzistiranja na punoj ispunjenosti mjera može ugroziti vjerodostojnost u slučajevima kad potpuno ispunjavanje uvjetovanosti bude imperativ („*…ako su uvjetovanosti isključivo krute, sam proces može stvarati prepreke napretku. Potrebno je razumjeti da je za ispunjavanje uvjetovanosti ponekad potrebno vrijeme, a protekom vremena može doći do znatne promjene situacije na terenu*…“, intervju UA1, 2023).

Kao bitan čimbenik djelotovornosti instrumenta uvjetovanosti prepoznaje se i *privlačnost nagrada,* pri čemu su apostrofirani izdašni financijski mehanizmi EU-a u formi programa makrofinancijske pomoći te akcijski plan vizne liberalizacije-VLAP, kao i ostale opipljive koristi za građane, kao iznimno snažne poluge na raspolaganju EU-u u zamjenu za provedbu reformi, a gdje je VLAP bio posebno učinkovit u području borbe protiv korupcije (“*Definitivno ovaj uvjet, odnosno povezivanje provedbe reformi u području vladavine prava s financijskom potporom Ukrajini vrlo je učinkovito…kada imate ovu financijsku polugu puno je lakše utjecati na zemlju koja ima ambicije pristupanja EU na usvajanje konkretnih reformi*”, intervju UA7, 2023).; („*To (VLAP) je bila najjača poluga koju smo imali, jer je nudila jako dobro i privlačno svjetlo na kraju tunela...*“, intervju UA5, 2023).

Potpora civilnog društva, ocijenjenog kao vrlo aktivnog i organiziranog u ukrajinskom slučaju, istaknuto je kao ključan impuls ispunjavanju reformi obzirom da je poticajno je da su reforme percipirane kao „domaće“ i da zahtjevi za reformama dolaze odozdo, s lokalne razine, nakon čega slijedi preuzimanje od strane EU-a i njihovo preoblikovanje u formu uvjetovanosti („*Formulirali su vrlo jasne prioritete…i obraćali se međunarodnoj zajednici pokušavajući nas kooptirati i mobilizirati kako bismo i mi stali u obranu tih vrijednosti i promicali reforme koje je civilno društvo formuliralo, promicalo i zagovaralo.*“, intervju UA2, 2023).

Pojedini sugovornici ukazuju na *partikularne interese* kao čimbenike utjecaja na djelotvornost instrumenta uvjetovanosti, što se dominantno manifestira u opstrukciji reformi od strane pripadnika pojedinih interesnih skupina. U tom kontekstu je istaknut angažman predsjednika Zelenskog na planu smanjenja utjecaja oligarha, ali i kontinuirana podložnost velikog broja parlamentarnih zastupnika utjecaju oligarha i drugih lobija („*…Različiti lobiji su imali različite interese da se određeni elementi vladavine prava ne provedu, posebno kada je riječ o pravosuđu i antikorupcijskim mjerama.“*, intervju UA4, 2023*).*

Sugovornici su ukazali i na važnost *usklađenosti uvjeta između donatora*, čime se nastojalo izbjeći promicanje različitih i proturječnih politika, jer bi to bilo vrlo štetno za reformu u području vladavine prava, a usklađivanjem uvjetovanosti se s druge strane želi i multiplicirati koristi za zemlju primateljicu („*Ponekad su uvjeti bili uglavnom isti, a nekad su uvjeti bili postavljeni u određenom nizu, pa bi jedan donator tražio donošenje određenog zakona, dok bi drugi partner tražio provedbu, ili obrnuto*.“, intervju UA2, 2023). Konačano, sudionici drže kako se dodjela odgovarajućih financijskih sredstava s ciljem *izgradnje kapaciteta* pokazuje ključnom za uspjeh reformskog procesa, pri čemu projekti međunarodne tehničke pomoći imaju važnu rolu u tumačenju reformi, te u aktivnostima poput izrade nacrta zakona i njihove provedbe u praksi („*U Ukrajini imamo velike projekte tehničke pomoći u našim sektorima. A oni imaju timove stručnjaka, lokalnih i međunarodnih, koji mogu savjetovati o zakonima i njihovom procesu implementacije*.“, intervju UA2, 2023).

Konačno, kao čimbenik utjecaja na djelotvornost instrumenta uvjetovanosti navedena je i činjenica da *uvjetovanost* predstavlja *temeljno načelo i vrijednosti*, tj. temeljni princip cijele strukture politika i dokumenata prema Ukrajini (Sporazum o pridruživanju, u okviru EPS-a te Istočnog partnerstva), ključni element reformske agende Ukrajine te pokretački čimbenik za ubrzanje reformi u zemlji („*Načelo uvjetovanosti se nalazi na vrhu pravne i političke strukture*

Sporazuma o pridruživanju… činjenica da će svaki daljnji korak ovisiti će o napretku jest načelo uvjetovanja u najjasnijem obliku.", intervju UA3, 2023);

5.4.3. Utjecaj svjetske i europske krizne dinamike i pada podrške javnog mnijenja

Pojedini sugovornici smatraju kako su višestruke krize u proteklom razdoblju utjecale na smanjivanje zanimanja EU-a za politiku proširenja te na davanje manjeg prioriteta ovoj politici („*…mislim da su te krize sve do rata u Ukrajini, zapravo umanjivale interes i politički prioritet koji je EU davala politici proširenja*.", intervju SR1, 2023), a što je rezultiralo i neprepoznavanjem značaja Zapadnog Balkana za samu EU („*Ali i prije pandemije, kad govorimo o tom jednom periodu možda od nekih desetak godina ranije… bilo je jasno… da nije bila prepoznata važnost ove regije u odnosu na samu EU*", intervju SR2, 2023). Dijelom i kao posljedica navedenog stava EU-a sudionici smatraju kako je došlo i do pada potpore članstvu u EU među građanima Srbije („*To je u odnosu na druge zemlje regije najviša razina euroskepticizma i on jest jednim dijelom povezan sa tim nedosljednim pristupom EU*.", intervju SR2, 2023).

No, drugi sugovornici pad potpore građana Srbije povezuju se i s angažmanom Rusije („ *A s druge strane, jest izravna posljedica ruskog mekog utjecaja, koji je u Srbiji bio izrazito prisutan, pa tamo negdje od 2014.-15. godine*", intervju SR2, 2023), kao i s propagandnim djelovanjem vlasti („*…koliko je i to javno mnijenje zapravo posljedica jedne propagandne mašinerije i da u svojoj suštini ljudi u Srbiji prepoznaju benefite članstva u EU*.", intervju SR2, 2023). Kad je riječ o jačanju utjecaja trećih zemalja u kriznom razdoblju, uz Rusiju se apostrofira i rastući utjecaj Kine („*Prisutnost utjecaja Rusije i Kine je vidljiv. Ruski utjecaj nije zasnovan na konkretnim stvarima nego je skriven, dok je utjecaj Kine povezan s njenim ulaganjima u Srbiji*.", intervju SR4, 2023).

Pojedini sugovornici uz krize i sve naglašeniju tehničku prirodu pristupnog procesa, ukazuju i na zamor dugotrajnošću procesa u Srbiji što rezultira padom reformskom angažmana („*...gdje sve te silne godine jednostavno su potrošile ljude tamo, a čini mi se da je to u Srbiji još i izraženije…oni nekako još puno više…povlače ručnu…",* intervju SR3, 2023), kao i jačanjem kritičkog dožvljavanja EU-a kao sile u opadanju („*…da se jednostavno radi o tome da je Europa postala servilna, da gubi nekakve komparativne prednosti, da je podređena SAD-u…*

da ona nema vlastitu samostalnu vanjsku i sigurnosnu politiku, da nije pretjerano ekonomski efikasna i da je postala drugorazredna.“, intervju SR6, 2023).

Jedan sugovornik ne prepoznaje negativan utjecaj ekonomske krize na politiku proširenja, nego ukazuje na povećani iznos alociranih sredstava za zemlje zapadnog Balkana za adresiranje posljedica krize („*Iako je ekonomska kriza zauzela dio EU proračuna, nije imala izravan utjecaj na politiku proširenja EU… Države u procesu imaju na raspolaganju povećan iznos sredstava*.“, intervju SR4, 2023).

Kad je riječ o podršci *javnog mnijenja* u EU-u daljnjem proširenju, pojedini sudionici ističu kako je ona uvijek bila relativno niska, pri čemu ona ne predstavlja bitnu temu među građanima EU-a („…*Također neke novije studije koje su rađene…ispostavilo se da proširenje na zapadni Balkan, ne da ne uživa podršku, nego nije nešto što je bitno stanovnicima tih zemalja*…“, intervju SR1, 2023; „…*građani su djelomično skeptični, ali ih previše ne zanima.*“, intervju SR7, 2023), te kako je kolebljiva i varira ovisno o državi članici („*Mislim da je promjenljiva i da fluktuira, da nije linearan proces. Očito je da postoje različite stope potpore proširenju u različitim zemljama*.“, intervju SR7, 2023).

Moguće je prepoznati kako su dvije velike recentne krize, pandemija COVID-19 i ruska agresija na Ukrajinu 2022. godine, ostvarile pozitivan utjecaj na percepciju politike proširenja. Pozitivna promjena stava u EU-u spram nastavka politike proširenja i povećanje interesa za nju prepoznata je tijekom razdoblja pandemije COVID-19 („…*tokom pandemije, mislim da je počela rasti svijest o tome da se zapravo regija politički udaljava…..koliko je štetno dalje odlaganje procesa proširenja*.“, intervju SR1, 2023); („…*povezano prije svega pandemijskom krizom koja je, doslovce resetirala preko noći u jako kratkom periodu i prioritete i pokazala, između ostalog, slabosti EU kao takve*…“, intervju SR2, 2023); dok sudionici punu reprioritizaciju politike proširenja povezuju s izbijanjem ruske agresije na Ukrajinu 2022. godine („*Ali mislim da smo prvu pravu promjenu zapravo vidjeli od početka rata u Ukrajini, gdje je zapravo Ukrajina postala ta koja, kako bih rekla, gura proces proširenja naprijed i koja drži njegov značaj visoko na listi političkih prioriteta…trenutno proširenje se može svrstati u tri top politička prioriteta na razini EU…“* intervju SR1, 2023).

U slučaju Ukrajine, kad je riječ o utjecaju *kriza* te pada podrške *javnog mnijenja EU*-a za proširenje, veći dio sugovornika smatra kako su navedeni aspekti imali negativan utjecaj na djelotvornost instrumenata uvjetovanosti u EPS-u, prvenstveno kroz porast euroskepticizma i

slabljenja potpore reformama te rasta troškova i postrožavanju uvjetovanja. No, sugovornici smatraju kako je izbijanjem rata u Ukrajini 2022. godine vidljiva promjena u stavu spram politike proširenja i perspektivi Ukrajine. Manji dio sugovornika drži kako navedeni elementi nisu imali utjecaja na djelotvornost instrumenata uvjetovanosti jer su tražene reforme ipak bile implementirane, a stvarni je fokus Ukrajine bio na krizi u odnosima s Rusijom.

Sugovornici smatraju kako zbog raznih kriza, većom kritičnošću javnog mnijenja u EU oko presporog ritma reformi u Uniji, loših iskustava s pojedinim novim članicama iz istočne Europe po pitanju vladavine prava te opće situacije u Europi javno mnijenje nije bilo sklono daljnjem proširenju EU-a, a tome je uslijedilo i postrožavanje uvjeta Europske komisije („*I bila je vidljiva tendencija o prestanku primanja novih članica posebno nakon lošeg iskustva sa zemljama iz istočne Europe. Mislim ovdje na Poljsku… To je poslužilo kao poruka zapadnoj Europi da ako Poljska nije uspjela, kako možemo očekivati bilo što od Ukrajine, koja je definitivno teži slučaj, s većim problemima, korupcijom*…“, intervju UA7, 2023). No, većina sugovornika ističe kako agresija Rusije na Ukrajinu 2022. označava prekretnicu s vidljivim povećanjem potpore nastavku proširenja, pogotovo po pitanju Ukrajine („*Nakon izbijanja rata 2022. vidljivo je povećanje potpore nastavku proširenja kad se radi o Ukrajini*.“, intervju UA4, 2023).

Jedan sugovornik smatra kako krize ni zamor proširenjem, nisu imali stvarnog utjecaja na događanja u Ukrajini pa je stoga EU provodila ozbiljne reforme kroz uspješnu implementiranu politiku uvjetovanosti, uz pomoć značajnih financijskih sredstava te snažan angažman reformskih orijentiranih skupina i civilnog društva („*Ova kriza EU integracija ili taj zamor nije se baš osjetio u Ukrajini. Mislim, i dalje ih je privlačila EU, shvaćali su da im je EU krajnji cilj, tako da nije bilo u svijesti da se EU zapravo ne želi širiti ili da je u vrlo dubokoj krizi.“,* intervju UA2, 2023). Drugi sugovornik navodi kako je primarni fokus i prioritet Ukrajine bilo rješavanje krize s Rusijom, te kako do 2022. godine nije ni bilo rasprave o stanju javnog mnijenja u EU po pitanju proširenja, a pristupanje Uniji nije bila tema na domaćoj političkoj agendi („*Nisam vidio nikakvu ozbiljnu raspravu u Ukrajini o stanju javnog mnijenja u EU vis-à-vis daljnjeg proširenja, a posebno vis-a-vis pristupanja Ukrajine*…“, intervju UA3, 2023);

Jedan sugovornik ističe kako su podaci o padajućoj potpori proširenju EU uz izjave pojedinih dužnosnika EU da pristupanje Ukrajine nije na dnevnom redu (u razdoblju do ruske invazije u veljači 2022.), korišteni od strane nekih političara u zemlji da potaknu europesimizam i euroskepticizam među građanima, te su ujedno slabili potporu reformama i činila ih mnogo

skupljima („*Prisutnost tih narativa u domaćoj političkoj raspravi sama po sebi bila je prilično izazovna jer je potkopavala podršku građana reformama…time je provedba za Vladu bila mnogo skuplja i suočena s mnogo više prepreka….“* intervju UA1, 2023).

5.4.4. Utjecaj stanja nedovršene teritorijalne konsolidacije na djelotvornost instrumenata uvjetovanosti

Većina sugovornika smatra kako stanje nedovršene teritorijalne konsolidacije, koje se očituje u neriješenom pitanju Kosova, uvelike otežava i opstruira daljnji napredak Srbije na njenom europskom putu.

Pritom pojedini sugovornici smatraju kako je upravo nedostatak vjerodostojne perspektive članstva u EU u srednjoročnom razdoblju negativno utjecao na potencijal za rješavanje ovog pitanja („*Tako da je ovaj problem vremenom dobivao na težini i sada, mislim da u mnogo većoj mjeri opstruira naš dalji napredak*.“, intervju SR1, 2023). Drugi sugovornici također ističu veliki otežavajući učinak ovog pitanja na europsku perspektivu zemlje („*Tako da mislim da postojanje pitanja Kosova definitivno otežava europski put Srbije, što god se drugo događalo*.“, intervju SR5, 2023); kao i na situaciju po pitanje demokracije u Srbiji („*Kosovo je ogroman uteg…demokratski deficiti dolaze od državne nedovršenosti ili od osjećaja da je država nedovršena i da onda u toj igri nacionalnog, identitetskog i demokratskog demokracija ne prolazi baš najbolje.*“, intervju SR6, 2023).

Sugovornici smatraju kako vlast ne pokazuje namjeru stvarnog rješavanja ovog pitanja („*...Međutim, čini mi se da se zapravo srpske vladajuće elite klone ozbiljnog bavljenja tom temom*.“, intervju SR3, 2023), gdje je rješavanje ovog problema dodatno otežao i politički diskurs vladajućih, kao i značajan pomak političkog ozračja u smjeru desnice potaknut medijima („*…Ljudima je serviran jedan novi politički narativ koji je sada…učinio rješavanje tog problema još težim nego što je to bio ranije slučaj*.“, intervju SR1, 2023), dok pojedini sudionici ukazuju na nepostojanje volje za rješavanje problema niti sa strane opozicije („*I ono što sada vidimo jest da je i jako veliki dio opozicije negativno raspoložen prema rješavanju tog problema.“,* intervju SR1, 2023).

Pojedini sudionici ističu kako je stanje nedovršene teritorijalne konsolidacije za posljedicu imalo jačanje utjecaja Rusije u Srbiji, kao i prioritizaciju stabilizacije od strane EU-a kroz

normalizaciju odnosa s Kosovom, a što je značilo da je provedba reformi od strane Srbije, prvenstveno u području vladavine prava i demokracije, stavljena u drugi plan („…*EU, budući da inzistira na normalizaciji odnosa sa Kosovom…će dosta često zažmiriti na neke druge stvari ili će pružiti ohrabrenje koje Srbija možda ne zaslužuje ako gledamo samo stanje u području vladavine prava...*“, intervju SR5, 2023). Drugi sugovornici u tom kontekstu upozoravaju kako je vlast u Srbiji navedenu situaciju koristila da fokus interesa usmjeri isključivo na pitanje dijaloga s Kosovom, često se skrivajući iza ovog problema u slučaju kritika zbog neprovedbe očekivanih reformi („…*problem sa Kosovom, vladavina prava i neusklađivanje s vanjskom politikom se stalno miješaju i nikako se ne mogu razdvojiti ni u političkom narativu…i onda to daje mogućnost vlastima u Srbiji da uvijek svale krivicu na nekog drugog*…“, intervju SR1, 2023). Neki sugovornici primjećuju kako su se vlasti koristile mehanizmom širenja straha od gubitka Kosova i apeliranjem na nacionalno jedinstvo u situacijama eskaliranja kriminalnih i korupcijskih afera s uključenošću predstavnika vlasti, a u čemu su imali partnere u medijima pod svojom kontrolom („ *I to je neka pozicija koju je država vrlo često koristila usred nekih prilično turbulentnih perioda kad smo imali otvorene neke afere, koje su najdirektnije vezane za korupciju i za vladavinu prava, za odnose sa kriminalom, tu spregu kriminala i države, dakle, vrlo često...“,* intervju SR2, 2023).

Pojedini sudionici upozoravaju i kako među građanima postoji raširen osjećaj nepravednog i nejednakog tretmana Srbije od strane EU-a („…*jednostavno se javlja osjećaj…da EU vodi politiku dvostrukih mjerila....Frustrirajući osjećaj nadkažnjenosti ostaje problem*.“, intervju SR6, 2023), drugi ističu kako, iako priznanje Kosova nije formalni uvjet Srbiji za pristupanje EU, prisutnost ovog pitanja stalno generira nestabilnost („*Ne postoji dokument u kojem je neovisnost Kosova preduvjet za ulazak Srbije u EU. Dakle, to nije politički obavezujuće..Ali zasigurno ovo pitanje ima utjecaj u političkom dijalogu jer je stalno prisutna nestabilnost*…“, intervju SR4, 2023), dok neki smatraju kako dijalog o normalizaciji odnosa ne predstavlja veliku prepreku za provedbu reformi u području vladavine prava u zemlji („…*mislim da većina reformi u području vladavine prava u Srbiji može biti provedena paralelno s normalizacijom odnosa s Kosovom. Na tehničkoj razini je puno stvari već i riješeno*.“, intervju SR7, 2023).

Kad je riječ o utjecaju stanja nedovršene teritorijalne konsolidacije na djelotvornost instrumenta uvjetovanosti u Europskoj politici susjedstva prema *Ukrajini*, iz dobijenih odgovora razvidno je kako jedan dio sugovornika drži kako je stanje nedovršene teritorijalne konsolidacije negativno utjecalo na djelotvornost instrumenta uvjetovanosti, dok dio sugovornika smatra

kako je taj utjecaj bio prisutan samo u početnoj fazi sukoba. Jedan sugovornik se u odgovoru fokusirao na olakšavanje uvjetovanosti kao posljedicu ratne agresije, drugi sugovornik smatra da ne postoji stvarna poveznica između nedovršenosti teritorijalne konsolidacije i djelotvornosti instrumenta uvjetovanosti obzirom na ključni značaj političke volje, dok treći sugovornik drži kako Ukrajinu upravo u euroatlantskom putu vidi svoju jedinu šansu za eventualnu obnovu svoje teritorijalne cjelovitosti.

Jedan sugovornik smatra da stanje nedovršene teritorijalne konsolidacije Ukrajine ima otežavajući utjecaj zbog nemogućnosti provedbi politika na okupiranom teritoriju te činjenice da su okupirani teritoriji izvor stalne prijetnje Ukrajini („*Ovo stanje čini proces težim jer ovi teritoriji nisu pod kontrolom Ukrajine, pa Ukrajina ne može provoditi očekivane politike na svom teritoriju*.“, intervju UA7, 2023.). U tom kontekstu, drugi sugovornik ističe kako su u razdoblju prije ruske agresije 2022. godine s jedne strane postojale snage koje su ograničavale sposobnost zemlje na provedbu reformi, ali i kako je nedostajalo motivacije za njihovu provedbu, međutim, izbijanjem rata 2022. godine došlo je do potpune promjene u stavu građana („U *razdoblju prije invazije 2022. bilo je puno snaga koje su ograničavale spremnost Ukrajine na provedbu traženih uvjeta… nismo imali neki motor, pokretačku snagu koja bi nas prisilila na provedbu svega što se traži od nas. Nakon izbijanja rata promijenio se stav kod velikog broja ljudi* …“, intervju UA6, 2023).

Slijedeći sugovornik prepoznaje utjecaj stanja nedovršene teritorijalne konsolidacije na djelotvornost instrumenta uvjetovanosti u početnoj fazi sukoba 2014. i 2015. godine, nakon čega se postupno smanjivao, da bi u razdoblju od 2016. do 2022. godine ovo stanje bilo bez većeg utjecaja („*Bilo je to vrlo vidljivo još 2014. i 2015…. Između 2016. i 2022. ne bih pripisao velik utjecaj tome što Ukrajina ne vrši učinkovitu kontrolu nad dijelom svog teritorija na učinkovitost instrumenta uvjetovanja...*“, intervju UA1, 2023).

Drugi sugovornik prepoznaje mogućnost manjeg utjecaja ovog stanja, u vidu nepotpunog fokusa na tražene reforme, također dominantno u prvim mjesecima rata kada je fokus u zemlji bio na ratnom sukobu, a ne na reformama, a kada nije vrlo aktivno primjenjivana politika uvjetovanosti, dok u kasnijim godinama drži da taj utjecaj nije bio velik. Nakon izbijanja rata 2022. godine došlo je do dodatne motivacije manifestirane i u podnošenju zahtjeva za članstvo u EU („*Možda je bilo utjecaja na državu koja nije bila u potpunosti fokusirana na interne reforme, dobro upravljanje i vladavinu prava …posebno tokom prvih mjeseci rata.... Ali u to vrijeme mi također nismo tako aktivno primjenjivali politiku uvjetovanosti, čekala se*

stabilizacija situacije", intervju UA2, 2023); („*U kasnijim godinama nije imalo velikog utjecaja. Možda baš suprotno, Ukrajinci su shvatili da se trebaju integrirati u EU i NATO*…", intervju UA2, 2023).

Jedan sugovornik ističe da je do ruske invazije na Ukrajinu 2022. godine postojala tendencija ka strožem pristupu po pitanju ispunjenja ciljeva, posebno u području borbe protiv korupcije. U razdoblju nakon invazije došlo je do pomaka prema manjem broju manje razrađenih i šire formuliranih uvjeta kako bi bilo jednostavnije potvrditi njihovu ispunjenost („*Nakon invazije ključna želja je bila pomoći Ukrajini bez obzira na sve, neisplata nije bila opcija…Tendencija je bila jasna: formuliranje uvjetovanosti da interpretacija o ispunjenosti mjera bude relativno subjektivna ili sama mjera relativno laka za ispunjenje.*", intervju, UA4, 2023).

Sljedeći sugovornik ističe kako je gubitak teritorija za Ukrajinu trenutno glavni problem, a zemlja u euroatlantskim integracijama vidi jedini mogući način povratka svog teritorijalnog integriteta („*Političke elite u Ukrajini razumiju da je jedina nada za povratak teritorijalne cjelovitosti nastavak europskih integracija, pristupanje EU i članstvo u NATO-u. Bez ovih čimbenika izgledi za Ukrajinu da vrati teritorije gotovo su ravni nuli*.", intervju UA3, 2023). Konačno, jedan sugovornik ne prepoznaje poveznicu između stanja nedovršene teritorijalne konsolidacije Ukrajine i djelotvornosti instrumenta uvjetovanosti, te smatra da je presudno postojanje političke volje za integriranje pojedine države („*Doista, neki ljudi su to koristili, ali to je bio samo izgovor… Sadašnje iskustvo govori da ako postoji politička volja za integriranjem članice, tada će rješenje biti nađeno, a to se odnosi na EU tako i na NATO*.", intervju UA5, 2023).

5.4.5. Uloga političke volje, civilnog društva i neovisnih medija u djelotvornosti uvjetovanja EU-a u području vladavine prava i borbe protiv korupcije

Većina sugovornika ističe temeljnu i ključnu ulogu političke volje za djelotvornost uvjetovanja, te za provedbu traženih reformi u cilju ispunjavanja uvjeta EU-a i ostvarivanja očekivanih standarda („*Bez političke volje ništa se ne bi moglo dogoditi. Politička volja je ključna za provedbu reformi i ispunjenje uvjeta*.", intervju SR7, 2023).

Kad je riječ o Srbiji, međutim, neki sugovornici ističu kako ta politička volja za provedbom reformi ne postoji („*…ne postoji jedna ozbiljna politička volja da se sredi društvo na način na*

koji to očekuje članstvo u EU. I to je u Srbiji veliki problem….njima zapravo nije ohrabrenje ili nagrada da zaista napreduju na europskom putu. Ako se dogodi - dogodi, a ako ne – nikom ništa.“, intervju SR5, 2023), ili je, u najboljem slučaju, politička volja samo formalne prirode, pri čemu se reforme simuliraju, a istinsko proeuropsko usmjerenje vlasti izostaje („*…nominalno imamo podršku procesu i opredijeljenost da idemo naprijed, pravimo strukture kitimo ta Potemkinova sela od reformi koja zapravo ne postoje, a sa druge strane vidi se po djelovanju da zaista ta proeuropska i demokratska opredijeljenost nije tu*.“, intervju SR1, 2023).

Velika većina sugovornika dijeli mišljenje o vrloj važnoj proeuropskoj ulozi civilnog društva i njegovom kvalitetnom doprinosu u ovom području, terenskom radu i specijalizaciji, a naglašava se potreba jače potpore EU-a njihovom radu („*Civilno društvo igra važnu ulogu i EU bi ga mogla još više poduprijeti*“, intervju SR4, 2023); („*…vrlo cijenimo vrijednost NVO-a u procesu proširenja zbog njihovog kontinuiranog rada na terenu, a tu je i njihova specijalizacija*…“, intervju SR7, 2023). Nadalje, sugovornici ističu uključenost predstavnika civilnog društva u proces izvještavanja EK, uz želju za dodatnom uključivošću i transparentnošću sa strane EK („*I utjecali smo na EK, prije svega da nas počne mnogo više konzultirati… Imamo veći utjecaj i u njihovom procesu izvještavanja, iako to nije dovoljno transparentno s njihove strane…dalje ih pritišćemo da se to dalje unapređuje*.“, intervju SR1, 2023); ali i nastojanja EU-a na još veće uključivanje civilnog društva u pristupnih proces (*„Mislim da su u Srbiji dosta uključeni, a nastojimo ih uključiti još i više...U sadašnjoj konstelaciji postoji više kritičkih umova u civilnom društvu nego u medijima, i oni doprinose našem godišnjem izvješću.“,* intervju SR4, 2023) kao i zalaganje i zagovaračke aktivnosti predstavnika civilnog društva za uvođenje veće strogosti EK u ocjenjivanju stanja i napretka Srbije („*Mi smo ti koji stalno skrećemo pažnju…jer tražimo više i dalje, nismo zadovoljni… mi smo onda ti koji se bunimo i kažemo pa ovo neće ništa proizvesti, nikakve rezultate u realnosti i na taj način utječemo*.“, intervju SR1, 2023). Također, navedeno je i postojanje razvijenog sektora vladinih NVO-a u Srbiji, koji („*…oni su po svim segmentima razvijeni i nekakva su opozicija pravim opozicijskim nevladinim udrugama, i zapravo stoje čvrsto uz Vladu*“, intervju SR3, 2023).

Većina sugovornika dijeli mišljenje i o važnosti uloge neovisnih medija u ovom području, obzirom da preko njih može ići širenje proeuropskih stajališta, kao i zbog održavanja i jačanja svijesti javnosti o temama vezanim uz vladavinu prava („*Uloga neovisnih medija je pratiti aktivnosti Vlade i izvještavati o neriješenim pitanjima, prvenstveno temama vezanima uz*

vladavinu prava...“, intervju SR7, 2023). Međutim, značajan dio sugovornika ima kritičan stav spram stvarne neovisnosti medija u Srbiji, pri čemu se ističe iznimno mali broj proeuropski nastrojenih medija koji pritom nemaju nacionalnu pokrivenost, u uvjetima snažne anti-europske kampanje vlasti („*…problem sa Srbijom je što mi nemamo neovisne medije, mi imamo nekoliko manjih medija koje gleda i prati samo jedan dio zemlje koji su otvoreni prema nama i prema našim porukama…“,* intervju SR1, 2023); koji uz praktični sveprisutan stranački utjecaj i kontrolu medija od strane vlasti, pa i u regulatornim tijelima, imaju vrlo ograničen domet (*„..najveći su problem u Srbiji, po meni, mediji, koji su apsolutno kontrolirani od strane vladajuće političke elite…Znači stvarno su rijetki primjeri neovisnih medija koji postoje i koji su kvalitetni i profesionalni….*“, intervju SR3, 2023).

U navedenom kontekstu, pojedini sugovornici upozoravaju da djelovanje provladinih medija, koji predstavljaju izvor informacija za većinu građana Srbije, manje ili više izravno i svjesno šteti reformskim naporima Srbije, obzirom da prikazuju uljepšanu sliku o reformskim postignućima Srbije, ali i nepravednom tretmanu zemlje od strane EU-a („*Jer praktički nema neovisnih medija i onda se zapravo i kroz medije stvara slika jednog nepotrebnog maltretiranja Srbije koja, eto, ispunjava hrpu kriterija, međutim, netko tamo ne želi da oni uđu.“*, intervju SR3, 2023). Navedena dinamika stvara među građanima dojam o ispunjavanju svih reformskih mjera i kriterija od strane Srbije, pa posljedično ne postoji poticaj odozdo na vlast kako bi se više angažirala na provedbi reformi („*…Tako da to sve zajedno stvara jednu sliku da Srbija zapravo radi to što treba da radi, i u tom smislu ne postoji taj neki „drive“ od strane građana…jer se to sve predstavlja kao da je već na nekoj odgovarajućoj razini*.“, intervju SR5, 2023). Konačno, pojedini sugovornici upućuju kritiku i EU-u jer smatraju da njeno recentno djelovanje, a koje je u potpunoj suprotnosti s već dostignutim standardima u okviru poglavlja 23., povlači za sobom potencijalne negativne reperkusije na budućnost medijske scene u Srbiji („*Evo mi sad imamo situaciju sa medijskim zakonima gdje se donosi zakon koji praktički legalizira ponovo državno vlasništvo u medijima, iako je to prije deset godina bila jedna od prvih stvari koja je urađena u poglavlju 23. I za to Srbija sada dobiva pohvale, evo, mislim, i od povjerenika za proširenje i od drugih EU aktera…“* intervju, SR2, 2023.).

U slučaju Ukrajine, sugovornici sve navedene čimbenike smatraju iznimno bitnim za djelotvornost uvjetovanja EU-a u području vladavine prava i borbe protiv korupcije.

Većina sugovornika drži političku volju ključnim čimbenikom za djelotvornost uvjetovanja EU-a u području vladavine prava i borbe protiv korupcije.

Jedan sugovornik smatra kako „politička volja predstavlja temeljnu pretpostavku za djelotvornost instrumenta uvjetovanosti“ te primjećuje kako je u „Ukrajini politička volja varirala ovisno o tome koliko je Vlada bila sigurna u potporu koju je uživala kao i izazovima koji su bili pred njom“ (intervju, UA1, 2023). Drugi sugovornik također doživljava političku volju najvažnijim čimbenikom i pretpostavkom za djelovanje i donošenje odluka, ali naglašava i iznimnu važnost pitanja načina stvaranja političke volje ako ona nije prisutna („*Postoji više načina i alata kako stvoriti političku volju...No, nikad ne možete biti sigurno kako je održati, ali barem možete pokušati utjecati na nju.*“, intervju UA2, 2023). I ostali sudionici izrazili su stav o političkoj volji kao ključnoj pokretačkoj snazi i preduvjetu za djelovanje, ostvarivanje napretka te ispunjavanje postavljenih uvjeta („*Mislim da je politička volja ključna. Kad političke volje nema nitko ne želi ništa učiniti*.“, intervju UA6, 2023). Kad je riječ o djelotvornosti političke volje, jedan sugovornik navodi primjer predsjednika Zelenskog, čije je politička volja bila presudna za pokretanje postupka smanjenja utjecaja Kolomojskog i ostalih oligarha. Nadalje, sugovornik ističe kako politička volja ovisi o trajanju procesa sazrijevanja svijesti građana o značaju vladavine prava („*Ključan aspekt je da je Zelenski postupno sam shvatio da je ovo pitanje važno te da se mora osobno s njim pozabaviti, jer njegovi suradnici nisu učinkoviti koliko bi on želio da budu, ili imaju svoju agendu*.“, intervju UA4, 2023); („*Politička volja ovisi o činjenici da ljudi ne razumiju što je i koliko je važna vladavina prava, a proces osvješćivanja građana o tome je dugotrajan...*“, intervju UA4, 2023);

Sljedeći sugovornik drži kako se u ukrajinskom slučaju pokazalo kako je za stvaranje političke volje ključan i vrlo uspješan „efekt sendviča“, pri kojem, s jedne strane, pritisak na vladu za provedbu potrebnih reformi vrše civilno društvo i istraživački novinari te društvo općenito, a s druge strane to čini međunarodna zajednica. Dodaje kako nije moguće reći da je politička volja za borbu protiv korupcije u Ukrajini apsolutna, ali izražava optimizam obzirom na opisani princip stvaranja i implementiranja političke volje u praksi („*…Kako bismo osigurali stvaranje političke volje, to zovemo „efektom sendviča“…Međunarodna zajednica ima uvjetovanost, mi imamo ekspertizu iz prve ruke s terena…istraživački novinari rade odličan istraživački posao, a dodatno imamo jake i neovisne antikorupcijske institucije…Sve ove stvari su vrlo utjecajne i važne za stvaranje političke volje vlade za provedbu reformi*.“, intervju UA5, 2023).

Kao primjer manjka političke volje tj. nazatka koji je usporavao provedbu reformi, sudionik ovdje navodi i ciljanu praksu naknadnih izmjena zakona, kojima su propisi vrlo često postajali neprovedivi („*Usvojili su zakon, donatori su bili zadovoljni, novac je uplaćen itd., A onda, jedva*

šest tjedana kasnije, netko iz Parlamenta, ali uz potpuni dogovor onih koji su zainteresirani da se ovo doista u potpunosti ne donese, uveo bi promjene. A promjene bi značile potpuni ili 80-postotni nazadak. To je značilo da je stalno postojao problem nazatka, i da smo trošili nevjerojatnu količinu vremena boreći se protiv svih tih promjena.“, intervju UA4, 2023).

Nastavno na izražene stavove sudionika o pitanju važnosti političke volje, a obzirom na isprepletenost navedenih domaćih čimbenika, većina sudionika dijeli mišljenje o civilnom društvu kao također vrlo važnom čimbeniku u djelotvornosti uvjetovanja EU-a u području vladavine prava i borbe protiv korupcije.

Prema mišljenju jednog sugovornika, ključna uloga civilnog društva u djelotvornosti uvjetovanja EU-a, očituje se u njegovom doprinosu u „pružanju potpore reformama odozdo, s lokalne razine“, (intervju UA1, 2023). Drugi sugovornik također smatra kako civilno društvo može igrati krucijalnu ulogu, a ona ovisi o političkoj stvarnosti, blizini izbora, te o mogućnosti civilnog društva da pristupi građanima i vođama mišljenja. Dodaje da ako su sami predstavnici civilnog društva utjecajni ljudi s velikom skupinom sljedbenika tada ta uloga može imati ogroman utjecaj na djelotvornost politike uvjetovanosti, te u tom kontekstu navodi primjer peticije u Ukrajini kojom se tražio nastavak obveze podnošenja elektroničkih izjava o imovini za državne dužnosnike („…*Nakon što je NVO pokrenula prikupljanje potpisa, peticiju je u jednom danu potpisalo 83.000 ljudi, predsjednik je odmah stavio veto na zakon koji je kasnije dorađen i ponovno izglasan u Parlamentu…To pokazuje koliko je civilno društvo moćno*.“, intervju UA2, 2023). Jedan sugovornik, na istom tragu, ukazuje i na značajni angažman civilnog društva u rasvjetljavanju pitanja koja vlada želi sakriti („*Bilo je nekoliko korupcijskih skandala u protekloj godini u Ukrajini…primjerice skandal o preplaćenoj nabavnoj cijeni jaja za vojsku…Civilno društvo je bilo to koje je otvorilo ovu temu*.“, intervju UA6, 2023).

U kontekstu važne uloge civilnog društva u djelotvornosti uvjetovanja EU-a, jedan sugovornik apostrofira značajan broj aktera angažiranih upravo u domeni borbe protiv korupcije, te navodi kako oni daju važan doprinos i aktivno sudjeluju u izradi nacrta zakona, glasno izražavaju svoje zabrinutosti u medijima, održavaju dobre veze sa zapadnim donatorima. Dodaje kako je već spomenuti „efekt sendviča“ bio ključan za uspjeh reformi u vladavini prava i borbi protiv korupcije u Ukrajini, gdje je uz angažman civilnog društva odozdo, te pritisak odozgo, tj. izvana, došlo do provedbe traženih reformi. („*Civilni sektor u Ukrajini je vrlo, vrlo učinkovit i vrlo velik, a to ima i povijesne razloge, jer je Majdan uglavnom donijelo civilno društvo…* “, intervju UA4, 2023.); („*Za napredak u području vladavine prava, a posebno u borbi protiv*

korupcije u Ukrajini, presudno je bilo ako je vlada bila u sendviču, između pritiska odozgo tj. izvana, od EK, od donatora i međunarodne zajednice, te pritiska odozdo – od civilnog društva….Jedino ako je oboje bilo podjednako učinkovito, tada se stvari pokrenule.“, intervju UA4, 2023).

Konačno, uz prepoznavanje značajne aktivnosti i vrlo dobre organiziranosti civilnog društva te njegove uloge partnera u razvoju politika u vladavini prava, jedan sugovornik smatra kako civilno društvo možda ima čak i preveliki utjecaj u cijelom procesu („*Oni bi trebali biti više kao „psi čuvari“, kao ljudi koji izražavaju mišljenja, stavove, dijele informacije, ali ne kao oni koji igraju vitalnu ulogu u procesu. Ali ovo je specifičnost Ukrajine.“,* intervju UA7, 2023). Drugi sugovornik upozorava i na negativnu stranu snažne potpore EU-a civilnom društvu, jer smatra kako se predstavnici civilnog društva zbog takve snažne podrške osjećaju obavezni stalno uzbunjivati Bruxelles oko potencijalnih problema, što se uglavnom pokazalo kao lažna uzbuna, a imalo je i negativan utjecaj na samu uvjetovanost EU-a („*Za svaki manji problem predstavnici civilnog društva pokretali su veliku kampanju, pisali svima u Bruxellesu, a vrlo često problem nije bio ozbiljan. A onda kad je doista bio, nitko nije slušao…“,* intervju UA4, 2023).

Kad je riječ o *medijima,* pojedini sugovornici apostrofiraju značaj angažmana medija na otvaranju tema o kojima vlasti ne raspravljaju otvoreno (intervju UA6, 2023), dok drugi sugovornici ukazuju na njihovu važnu zadaću u kontroli političara, civilnog društva te prijenosu informacija prema društvu (intervju UA7, 2023).

S druge stane, pojedini sudionici upozoravaju na problematične aspekte položaja medija u Ukrajini. Jedan sugovornik ukazuje na problem nepostojanja neovisnih medija širokog dosega, te pojašnjava kako postoje neovisni mediji, *online tv* mediji, ali priličnog ograničenog dosega, dok su mediji s nacionalnim dosegom ili u državnom vlasništvu ili vlasništvu skupina povezanih s oligarsima, što iskrivljuje ili smanjuje javnu potporu reformama („*Neovisni mediji predstavljaju veliki problem i stalni izazov za Ukrajinu. Ukrajini nedostaju neovisni mediji s dovoljnom pokrivenošću…Mediji s nacionalnim dosegom su ili u vladinom vlasništvu ili u vlasništvu skupina povezanih s oligarsima...a to umanjuje javnu potporu reformama*.“, intervju UA1, 2023). Drugi sugovornik iznosi sličan stav o krajnje ograničenoj ulozi neovisnih medija u Ukrajini, gdje ističe kako javna televizija praktički ne igra nikakvu ulogu, dok su istinski neovisni oni mediji koji su uglavnom i nastali unutar civilnog društva, a financirani su zapadnim sredstvima (*Hromadske TV*), dok su organizacije civilnog društva praktički u potpunosti

usmjerene na društvene medije („*Uloga neovisnih medija je krajnje ograničena u Ukrajini…Mediji koji su financirani od strane zapadnih donatora, i koji su više-manje nastali u okrilju civilnog društva su jedini istinski neovisni mediji, i oni su odigrali ogromnu ulogu*.“, intervju UA4, 2023).

5.4.6. Utjecaj potpore javnosti Srbije i Ukrajine članstvu u EU-u na političke troškove usklađivanja s uvjetima EU-a u području vladavine prava

Pojedini sugovornici smatraju kako niska potpora članstvu Srbije u EU te posljedičan izostanak očekivanja građana od vlasti da bude angažirana u reformama snižava trošak za vladu u slučaju neprovođenja reformi („*Tako da odsustvo tog pritiska odozdo znači da je vlastima mnogo jeftinije da ne napreduju u EU integracijama, a samim tim ta „mrkva“ postaje onako dosta neukusna, nije toliko ni važna.“* intervju SR5, 2023*)*, ali ujedno i manji poticaj za provedbu nepopularnih mjera *(„Sada zato što je niska potpora javnosti, možda je manji poticaj za poduzimanje hrabrih odluka. S druge strane, moguće je reći da je to zato što hrabre odluke nisu donesene pa nema ni napretka u pristupnim pregovorima. Ovo osnažuje narativ o dugotrajnosti procesa, koji ne vodi nigdje, i utječe na sve. Dakle riječ je o svojevrsnom krugu.“,* intervju SR 7, 2023). Pojedini sugovornici su u kontekstu pitanja o niskoj podršci javnosti Srbije spram članstva u EU, ukazali na neslaganje s ocjenom o niskoj potpori javnosti Srbije članstvu u EU te ocijenili kako postoji promjenljivost podrške javnosti članstvu u EU ovisno o težini uvjeta od strane Unije, ali i bitnim postignućima u pristupnom procesu („*Znači, mi smo imali visoke fluktuacije…Uvijek je podrška padala kada su dolazili teški politički uvjeti od strane EU. S druge strane, onda kada smo imali pozitivne pomake u procesu, a povijesni „peak“ je bio 2008. ili 2009. kad smo dobili bezvizni režim sa EU, tada smo imali 74% podrške*.“, intervju SR1, 2023).

Većina sugovornika ističu ključnu ulogu vlasti i uvelike kontroliranih medija u stvaranju javnog stava spram EU, pri čemu se suprotstavljenim medijskim narativima stvara zbunjenost, rezignacija i skepsa prema EU i provedbi pro-europskih reformi među građanima („*Mi kažemo – to (EU) je benefit, nemamo drugi način da se reformiramo, posebno su važni ti mehanizmi vladavine prava jer Srbija tu ima najviše problema… Ali onda nastupa taj drugi narativ koji kaže - EU nas ionako neće, a uostalom zašto da idemo tamo…ako se trebamo, što god dobili, odreći Kosova*?, intervju SR2, 2023).

Pojedini sugovornici pojašnjavaju kako se EU prisutnim dezinformacija ne suprotstavlja svojom propagandom, već putem strateške komunikacije i zajedničkih aktivnosti s partnerima u Srbiji („*…na tome radimo u okviru strateške komunikacije, ali i radom s partnerima... Ovdje se ne radi o propagandi ili PR-u. Samo želimo da javno mnijenje ima objektivnu sliku onoga što se događa*…“, intervju SR7, 2023); pri čemu se ističe kako je kroz dugo razdoblje u javnosti dominirao neutemeljen dojam o Rusiji kao o najvećem financijskom podupiratelju Srbije, a što je sada ipak manje rašireno („*Godinama je postojala percepcija, to se sada popravilo, da je Rusija glavni donator Srbije, dok nam Rusija nije ni blizu, ako se pogledaju tokovi novca.*“, intervju SR7, 2023).

Dio sugovornika smatra kako se reforme provode samo na formalnoj razini, a mediji služe za uljepšavanje slike u javnosti („*... ako imate samo nekakvo stvarno zadovoljavanje forme…oni ne idu u nekakve ozbiljne sustavne promjene, a onda se kroz medije stvara dojam kako mi radimo, mi ispunjavamo kriterije, međutim ovi neprekidno te standarde podižu i ne žele te naše napore honorirati*.“, intervju SR3, 2023). Pad potpore javnosti članstvu Srbije u EU, gubitak očekivanja da je članstvo uopće ostvarivo, kao i općenito pomanjkanje interesa za europske integracije, tumači se i kao posljedica dugotrajnosti pristupnog procesa te izostanka vidljivih učinaka („*Znači građani Srbije, ne samo što ne podržavaju… u velikom postotku članstvo, nego u velikoj mjeri ne vjeruju da će Srbija ikada postati članica EU, čak ankete pokazuju da je u Srbiji taj postotak uvjerljivo najmanji. Ovdje nažalost građani naprosto ne vide europsku integraciju kao nešto što je vrijedno razgovora uopće…jer traje predugo, nema učinaka, ili se bar ne vide učinci.“* intervju SR5, 2023).

S druge strane, neki sugovornici izražavaju uvjerenje kako će u fazi okončanja pristupnih pregovora i javno mnijenje snažnije podržavati članstvo EU („*Ja sam sigurna da ako mi nastavimo naše pregovore i ako dođemo do zaključenja tih pregovora, da će preko 50% stanovništva glasati za, jer je to onda potpuno drugačiji kontekst u odnosu na one koje imamo danas. Znači ne možemo uopće iz današnje pozicije govoriti o tome da stanovništvo Srbije ne podržava EU.*“, intervju SR1, 2023).

Kad je riječ o *Ukrajini,* ističe se kako je postojanje visoke potpore članstvu Ukrajine u EU-u razumljivo jer je zemlja imala značajne koristi od EU-a u razdoblju nakon 2014. godine, primjerice u pogledu vizne liberalizacije, potpore EU-a nakon ruske invazije 2022. godine te dodijeljene perspektive pristupanju Uniji (intervju UA3, 2023), dok drugi sugovornik, obzirom da reforme u području vladavine prava imaju široku potporu u društvu, ne prepoznaje s tim

povezane izravne troškove za vladu (intervju, UA7, 2023). Sugovornici smatraju kako ukrajinska javnost naširoko podupire ideju članstva Ukrajine u EU (intervju UA6, 2023), a na visoku potporu javnosti se, u svojim kontaktima s vladom Ukrajine, referira i EK kada nastoji potaknuti vladu na zajedničku provedbu određenih reformi („*Kažemo im – ove reforme su važne za pristupanje Uniji, vaši građani podržavaju pristupanje EU, molimo vas da provedemo ove reforme zajedno… To jest svakako jedan od važnih argumenata koje imamo*. ", intervju UA2, 2023).

Većina sugovornika prepoznaje bitnu ulogu visoke podrške javnosti u poticanju i pomoći vlasti na prevladavanju otpora partikularnih interesa (intervju UA1, 2023). U tom smislu jedan sugovornik ističe kako je rastuća važnost pitanja pristupanja Uniji u javnosti (stjecanja statusa kandidata, otvaranja pristupnih pregovora) izvršila veliki utjecaj na spremnost predsjednika Zelenskog na snažnije suprotstavljanje akterima kojima nisu odgovarale pojedine reforme u području vladavine prava, od kojih se pojedinci povezani sa zainteresiranim lobistima bili i unutar predsjedničke administracije („*Osjetio je da će se javno mnijenje okrenuti protiv njega ako tako ne postupi, jer će uvidjeti da nije dovoljno učinjeno oko ispunjenja EU reformi. Nije se time bavio u početku, ali je to počeo provoditi sve više…",* intervju UA4, 2023).

Sljedeći sugovornik također potencijalne političke troškove usklađivanja u području vladavine prava povezuje s mogućim protivljenjem oligarha reformskim mjerama u pravosuđu, gdje bi vlada možda mogla izgubiti financijsku potporu („*Kad se radi o reformama u pravosuđu one imaju opću podršku u društvu…Mislim da možete više razmišljati o političkim troškovima u kontekstu oligarha u Ukrajini…Možda s te strane ima više političkih troškova…vlada bi mogla izgubiti potporu oni koji mogu platiti političku kampanju*.", intervju UA6, 2023). Također, u istom kontekstu, sljedeći sugovornik smatra kako će, ako pristupni proces bude implementiran u potpunosti, on očito predstavljati rizik za interese mnogih igrača. Naglašava kako se utjecaj oligarha znatno smanjio u posljednjih dvije godine paralelno sa smanjenjem njihove imovine, ali je potreban nastavak procesa deoligarhizacije („*Još uvijek nemamo dovoljno učinkovitih osigurača protiv pojave novih oligarha, primjerice u sektoru obnove…potrebno je zalagati se za uvođenje dodatnih mjera zaštite…*", intervju UA5, 2023).

Jedan sugovornik ipak smatra kako potpora javnosti, zbog svoje općenitosti, ipak nije bila presudni čimbenik („*Mislim da je potpora javnosti ipak preopćenita da bi bila stvarno presudna*", intervju UA2, 2023), dok se drugi sugovornik osvrće na vanjsku dimenziju političkih troškova ukazujući na postojanje prvih znakova nerazumijevanja u odnosu Ukrajine

i EU-a tj. pojedinih država članica, te dodaje kako će Ukrajinci uskoro morati naučiti biti pragmatični („*Izazov za ukrajinsko društvo će biti suočiti se s nadolazećim europragmatizmom…Velika financijska sredstva EU-a kao potpora Ukrajini su bitan temelj našeg „medenog mjeseca", dok plaćate, on će trajati*.", intervju UA3, 2023).

5.4.7. Veto igrači u području vladavine prava i borbe protiv korupcije u Srbiji i Ukrajini

Većina sugovornika identificirala je vlast u Srbiji, predvođenu premijerom Aleksandrom Vučićem, kao glavnog veto igrača, manji dio sugovornika ne prepoznaje postojanje veto igrača u Srbiji, dok Rusiju kao veto igrača smatra jedan sugovornik.

Kad je riječ o ulozi veto čimbenika velika većina sugovornika skreće pozornost na izravni antireformski angažman premijera Vučića i vlasti u Srbiji u mnogim sferama države i društva, a pogotovo na planu opstrukcije reformi u vladavini prava, borbi protiv korupcije i pravosuđa, u uvjetima zarobljavanja države te pogotovo medija („*Pa mi imamo jednog glavnog veto igrača, to je Vučić. Nitko drugi nije veto igrač, tako da u principu nam sve zavisi od toga kako će on dalje voditi politiku i njegova stranka.*", intervju SR1, 2023); („*Čini mi se da su opet sami vladajući i same vladajuće političke elite dovoljno antireformski i da im ne treba zapravo neki veto igrač…*, intervju SR3, 2023); („*To je vrlo lako - vlasti u Srbiji. Vlasti u Srbiji rade vrlo aktivno na tome da se spriječi bilo kakvo realno poboljšanje stvari, vlasti u Srbiji rade cijelo vrijeme na što jačem zarobljavanju države, zarobljavanju medija, što većoj kontroli pravosuđa, a ne da se pokušava nešto zaista poboljšati.*", intervju SR5, 2023); (*Prema tome, praktično ovdje tu vrstu antikorupcijske agende u praksi, iako prihvaća jer ne može da ne prihvati nekakve institucionalne i normativne promjene, derogira sama vlast.", intervju SR6, 2023).*

Sugovornici na tom tragu ukazuju i na neprimjerenost pristupa Europske unije koja je često fokusirana i zadovoljava se samo s formalnim aspektom ispunjavanja reformskih zahtjeva od strane Srbije („*I to je ono što jest ogroman problem, a to je da EU često podržava i pozdravlja taj formalan napredak, usvajanje zakona, akcijskih planova, i čak i recimo priopćava da je došlo nekako napretka u ključnim pitanjima slobode medija, nezavisnosti pravosuđa samo na osnovu tih zakona koji su usvojeni.",* intervju SR5, 2023*).*

Pojedini sugovornici opisuju glavne aspekte zarobljavanja države od strane vladajuće stranke koje podrazumijeva isprepletenost s kriminalnim krugovima („…*u Srbiji poodmakli proces što*

se vidi sa svim ovim slučajima koji se sad direktno spominju, onoga što bih ja otvoreno nazvao kriminalizacija politike ili politizacija kriminala. Novca koje se legalizira, pere, pranja novca kroz te procese.“, intervju SR6, 2023); kao i sistemski rasprostranjene korupcije i izgradnje klijentelističke mreže čime je u desetogodišnjem razdoblju stvorena nova vladajuća klasa (*„Jedan dio stvorenih tih klijentelističkih koruptivnih mreža koje sistem oblikuje dosta duboko u Srbiji…Vi imate nekih 30.000 i više mjesta gdje se bira iz parlamenata na različitim razinama od direktora vrtića i osnovnih škola pa do državnog vrha, puta po tri savjetnika koji su izvan rakursa javnosti, to je stotinjak tisuća ljudi. Stvorena je nova klasa za desetak godina…I sada imaju kompletno svoje ljude*.“, intervju SR6, 2023).

Jedan sugovornik kao veto igrača prepoznaje Rusiju, čije djelovanje opisuje kao opstrukcijsko i izravno suprotstavljeno prozapadnoj orijentaciji Srbije, a ostvaruje se putem svojih eksponenata u okviru crkve, medija i civilnog društva (*„, oni (Rusija) ne nude nikakvu alternativu, oni ne nude nikakav integrativni proces…njima je potrebno da stanje u tim fundamentalnim oblastima bude takvo…to je onda jamstvo da Srbija nema kapacitet, nema potencijal da se reformira. Taj utjecaj ide preko različitih mehanizama, što preko crkve, preko jednog dijela medija, imaju jedan dio i civilnog društva…to nije autentično civilno društvo nego organizacije koje se zapravo prave da budu na neki način eksponenti toga.*“, intervju SR2, 2023). Manji dio sugovornika nije prepoznao postojanje veto igrača u području vladavine prava i borbe protiv korupcije, iako je ukazao na snažnu centraliziranost političkog odlučivanja u zemlji („…*Srbija je prilično centralizirana. Nije tajna da najvažnije odluke donose glavni politički lideri…Međutim, nisam siguran da bih mogao to identificirati s ulogom veto igrača*.“, intervju SR7, 2023), kao i prisutnost trećih država („*Ne bih mogao reći da Rusija, Kina ili netko treći pokušava neutralizirati ove napore*.“, intervju, SR4, 2023).

Sudionici intervjua su u slučaju *Ukrajine* kao veto igrače angažirane na ometanju reformi u području vladavine prava i borbe protiv korupcije s jedne strane izdvojili oligarhe i s njima povezane poslovne krugove, a s druge strane Rusiju i njene eksponente, pri čemu je također ukazano i na postojanje političkih i pravosudnih krugova koji nisu zainteresirani za uspjeh reformi.

Sugovornici kao krugove u Ukrajini koji nastoje osujetiti reforme u području vladavine prava i borbe protiv korupcije navode: oligarhe, političke i poslovne skupine koji imaju koristi od

postojeće strukture moći, organizirani kriminal, korisnike koruptivnih poslova (intervju, UA1, 2023). Naznačeno je i kako postoji dio sudaca koji se opire reformama koje bi mogle ugroziti njihov položaj („*Ne želim reći da su svi suci korumpirani…Ali postoji značajan dio njih koji se odupiru reformama jer smatraju da su nepravedne, tj. prijete njihovim pozicijama*.“, intervju UA1, 2023), kao i dužnosnika i političara koji imaju koristi od nereformiranih sustava ili promiču svoje partikularne interese („*Korumpirani suci koji žele neutralizirati učinak reformi, korumpirani dužnosnici koji nisu oligarsi, ali izvlače koristi iz nereformiranih sustava…Postoje također i političari koji guraju svoje partikularne interese. Nažalost, imamo takvih igrača, ali oni su u manjini*.“, intervju UA5, 2023) te na skupine unutar vlade, pravosuđa i policije („…*koje također nisu zainteresirane za duboke strukturne reforme…oni aktivno lobiraju protiv reformi ili ih žele oblikovati na način koji neće štetiti njihovim interesima… teško je svladati ovaj otpor*.“, intervju UA2, 2023).

Jedan sugovornik dodaje kako su se kao veto igrači pokazali: predsjednička administracija („…*de facto veto igrač, jer je bila glavna prepreka reformama do određenog trenutka*“, intervju UA4, 2023), pojedine antireforski orijentirane organizacije civilnog društva kao i dijelovi političkih stranaka u parlamentu zbog kojih nije mogla biti ostvarena većina koja bi omogućila uvrštenje zakonskog prijedloga na dnevni red (intervju UA4, 2023). No, unatoč otporu navedenih skupina, podcrtava kako se reforme i dalje uspijevaju vrlo uspješno provoditi uz upotrebu instrumenata makrofinancijske pomoći i vrlo opipljive pozitivne ishode pristupnog procesa („*I prije rata je Ukrajini bio jako potreban novac zbog poteškoća sa sustavnom javnih financija, a to je odigralo ulogu u stvarnom poticanju reformi, iako su bile usmjerene protiv određenih interesnih skupina*.“, intervju UA2, 2023).

Druga skupina sugovornika kao veto igrače usmjerene ka neutraliziranju reformi apostrofira prethodno aktivne, a sada zabranjene proruske stranke s desnog krila političkog spektra („…*sada zabranjenje proruske stranke…pokušavale su onemogućiti potpisivanje Sporazuma o pridruživanju 2013. godine te kasnije opće usmjerenje Ukrajine prema EU.“,* intervju UA6, 2023). Današnji su ruski eksponenti, koji nisu okarakterizirani kao veto igrači, često bogati pojedinci koji posjeduju medije i različite instrumente utjecaja na vladu (*„ ...mnogi od njih su prilično bogati ljudi. Oni imaju svoje medije i razne instrumente kako utjecati na vladu. Ne mislim da su oni veto igrači, ne mogu zaustaviti cijeli proces ali mogu utjecati na javno mnijenje i proizvesti probleme…Sada su tihi zato jer nisu popularni…nalaze se u sivoj zoni.“,* intervju UA6, 2023*)*, žele zadržati kontrolu nad sudovima („*Dakle, utjecajni ljudi koji pokušavaju*

umanjiti rezultate reformi...definitivno su zainteresirani za propast pravosudne reforme u Ukrajini.“, intervju UA7, 2023), dok Rusija djelujući preko nekih NVO-a želi spriječiti Ukrajinu da postane dio Zapada („*Rusija ne djeluje izravno…već putem svojih agenata, pojedinih NVO koje podupire…*“, intervju UA7, 2023).

5.4.8. Blokada pristupnog procesa kao (ne)učinkovit poticaj za djelotvornost instrumenta uvjetovanosti u području vladavine prava i borbe protiv korupcije

Pojedini sugovornici smatraju kako bi u slučaju *Srbije*, blokada koja je utemeljena na reformskim deficitima i kao takva jasno komunicirana prema građanima mogla biti učinkovita, pod dodatnim uvjetom da je odvojena od pitanja Kosova (“… *na pravoj osnovi postavljeno u smislu da postoji realna perspektiva i da se ta vrsta blokade dešava iz vrlo jasno iskomuniciranih razloga koji imaju veze sa reformama.“,* intervju SR5, 2023).

Uz navedeno, kao dodatni preduvjet za učinkovitost blokade navedena je potreba vjerodostojnosti procesa i njegove utemeljenosti na zaslugama te mjerljivim i objektivnim pokazateljima („*ali svakako EU raditi svoj dio posla u tome i da osigura da proces bude stvarno vjerodostojan i „merit-based“….Jer samo ukoliko politika proširenja bude mogla da isporuči napredak i benefite onima koji napreduju, koji su posvećeni reformama i ukoliko bude umanjivala ili držala nepromijenjenu situaciju sa onima koji ne napreduju, mislim da jedino tako možemo zaista imati te pozitivne, transformativne efekte*.“, intervju SR1, 2023). U tom se kontekstu kao negativni apostrofiraju propusti EU-a u komuniciranju pravih razloga zastoja Srbije u pristupnim pregovorima, te korištenje pitanja neusklađenosti vanjske politike sa ZVSP-om kao izgovora („*…EU, što je dozvolila da se ta blokada pregovora percipira isključivo kao pitanje vanjske politike i ničega drugoga…to onda daje argumente vlastima u Srbiji da kažu, pa ne, mi radimo sve reforme i sve je u redu, ali nas blokiraju zbog vanjske politike i Kosova.“,* intervju SR5, 2023).

Konstatirana je uspješnost prijetnje blokadom u pojedinim slučajevima u prošlosti čime su prevenirane neke potencijalno štetne mjere vlasti u Srbiji („*Mi smo imali nekoliko slučajeva gdje su nakon intervencije… neke stvari zaustavljene, koje je vlast imala namjeru da uradi, a koje bi potpuno degradirale stanje u oblasti vladavine prava. Ali, ne uvijek*.“, intervju SR2, 2023);

Drugi sudionici nisu uvjereni u svrhovitost blokade u Srbiji koja bi, obzirom na postojeće značajno protu-EU raspoloženje među građanima, mogla utjecati na dodatno smanjenje potpore EU u javnosti *(…mislim da jedna takva prijetnja blokadom ili stvarna i konkretna blokada može biti samo kontraproduktivna….ovaj pad podrške ulasku u EU i stvaranje jednog takvog anti-EU ozračja u društvu može dovesti do još drastičnijeg pada…*“, intervju SR3, 2023). Također, ocijenjeno je kako je mala mogućnost za blokadu i zbog kontinuiranog izostanka istinskog napretka Srbije u pregovaračkom procesu pa je učinkovitost ovakve mjere upitna, pri čemu se pojašnjava kako Komisija u svojim godišnjim izvještajima o napretku koristi ocjenu o djelomičnom napretku Srbije kako bi sačuvala kooperativnost Srbije u rješavanju odnosa s Kosovom („*…ovdje je previše bilo batine, a premalo mrkve. Tako da ja mislim da neka vrsta prekida pregovora, njihovog praktičkog zamrzavanja, nije naročito moguća…Jer vidite ovi izvještaji pokazuju da osam godina već nema nikakvog pomaka. Logično, nekakvim diplomatskim žargonom, ja govorim o djelomičnom napretku, zato što jednostavno otvorenim kritičkim ocjenama ne želim… prije ostvarenja svojih ciljeva odbaciti potencijalnog partnera… Zamislite kakav bi efekt bio kad bi ti izvještaji bili kritični u onoj mjeri u kojoj su to pripremni radovi i izvještaji civilnog sektora*.“, intervju SR6, 2023).

U tom kontekstu sljedeći sugovornik naglašava nedosljednost EU-a koja se očituje u djelovanju primarno iz vizure svojih interese, a što se odnosilo prvenstveno na stabilizaciju regije („*A najveći je problem taj što se EU i, mislim, sama Komisija, i kroz te formalne i neformalne mehanizme, vrlo nedosljedno ponašala, osim po pitanju te regionalne stabilnosti, koja je njima bila važna u tom trenutku i koja je bila prioritet*.“, intervju SR2, 2023).

Pojedini sugovornici ukazali su na jednoglasnost kao ključni mehanizam u odlučivanju o napretku u procesu (*…postoje mnoge instance u pregovorima gdje je moguća blokada, obzirom na jednoglasnost procesa. Mislim da je netko izbrojao tisuću i nekoliko stotina instanci u kojima se može blokirati iz raznih razloga*.“, intervju, SR7, 2023); a što je dodatno ojačano većim naglaskom na temeljnim pitanjima slijedom nove metodologije pregovora („*Prema novoj metodologiji, posljednja poglavlja koja se zatvaraju jesu poglavlja 23. i 24., što ih čini temeljnima za pristupanje Uniji…Vladavina prava i borba protiv korupcije su obvezujuće uvjetovanosti koje u potpunosti treba ispuniti prije pristupanja Uniji*.“, intervju SR4, 2023).

S druge strane, kad je riječ o *Ukrajini,* velika većina sudionika smatra kako mogućnost blokade predstavlja učinkovit poticaj za djelotvornost instrumenta uvjetovanja u ovom području, te za to navode različite preduvjete koje je potrebno ispuniti.

Sugovornici tako procjenjuju kako snažan pro-EU stav među građanima Ukrajine navodi na zaključak da bi blokada u slučaju Ukrajine mogla biti učinkovita („*Vjerujem da je u Ukrajini to drugačije, da oni sad imaju vrlo jasno EU opredjeljenje i da bi ih nekakva eventualna blokada natjerala da se zamisle i da određene stvari promijene*.“, intervju SR3, 2023). Jedan sugovornik smatra kako blokada predstavlja vrlo učinkovit i jak alat kad se radi o društvu koje ima visoku razinu potpore procesu pristupanja EU, pri čemu sugerira kako vjerojatno postoji izravna korelacija između razine javne potpore pristupanju i djelotvornosti blokiranja procesa. Međutim, dodaje kako vrlo visoka potpora članstvu, a u slučaju Ukrajine ona trenutno iznosi gotovo 90 posto, ipak ne može dugo trajati, pa je u ovakvim slučajevima potrebno maksimalno iskoristiti zamah za provedbu reformi („*Što je viša potpora članstvu, djelotvornija je prijetnja blokadom.*“, intervju UA1, 2023); („*Koliko dugo je moguće držati društvo u stanju vrenja, s tako visokom razinom potpore članstvu? I što činiti kad uslijedi pad potpore i zamijeni ga razočaranost i frustracija?“,* intervju UA1, 2023*).*

Drugi sugovornik drži kako može blokada može biti vrlo učinkovita. Kao preduvjet njene učinkovitosti podcrtava potrebu postojanja spremnosti vlasti na stvarne reforme**,** gdje onda možda postoji neslaganje s uvjetima koje je odredila EK/EU. U suprotnom slučaju, ako je politička većina vođena vlastitim interesima, ukazuje na postojanje rizika da vlast iskoristi blokadu kako bi okrenula javno mnijenje protiv EU-a i okrivila EU za probleme („*U mnogo je država funkcioniralo – strogost u uvjetovanju i zahtijevanje reformi…Trenutno je djelotvorno i u Ukrajini, točnije od lipnja 2022*.“, intervju UA2, 2023).

Kao potvrdu da je riječ o vrlo pouzdanom i učinkovitom alatu i kod bavljenja s najsloženijim pitanjima, jedan sugovornik navodi iskustvo Ukrajine vezano uz uvođenje pitanja zaštite nacionalnih manjina među jedan od uvjeta za otvaranje pregovora s Ukrajinom. Pritom dodaje kako ograničenja alata nastupaju nakon pristupanja zemlje EU-u, tada prestaje biti učinkovit („*Ne znam za učinkovitiji mehanizam na raspolaganju EU-u za osiguranje dugoročnog utjecaja i pritiska na političke sustave trećih zemalja*“, intervju UA3, 2023).

Na tom tragu vrijedi navesti i odgovor sugovornika koji također potvrđuje stav o blokadi kao vrlo moćnom poticaju, u kojem se osvrće na iskustvo Ukrajine u iz prijepora s EU-om oko

usvajanja pojedinih propisa u okviru VLAP-a, a koje može poslužiti kao indikator korištenja blokade kao alata od strane EU-a („*…kad su parlamentarni zastupnici pokušali blokirati neke zakone, EU nam je poslala vrlo jasnu poruku da će, ako ne „isporučimo“, naš proces prema bezviznom putovanju biti blokiran i to je bila vrlo moćan poticaj političarima da obave svoj posao*.“, intervju UA5, 2023). Kao još jednu potvrdu učinkovitosti prijetnje blokadom potrebno je spomenuti još jedan odgovor sugovornika temeljen na vlastitom iskustvu, gdje je u području vladavine prava uspješno korištena prijetnja blokadom napretka Ukrajine u sljedeću fazu (*…i mi smo primijetili učinkovitost ove mjere…Koristili smo taj argument, da ako ne prihvate neka rješenja u području vladavine prava, neće dobiti odobrenje za prelazak u sljedeću fazu…Ukrajina je ostvarila napredak i provodila zahtjeve koji su bili postavljeni pred nju….“,* intervju UA7, 2023).

Konačno, jedan sugovornik ocjenjuje kako je blokada vrlo učinkovit poticaj, ali upozorava i kako je bitno pitanje da li sa strane EU-a postoji uopće volja da ga se koristi. Dodaje i kako pri odlučivanju o korištenju ovakvog alata ne ovisi sve o ispunjavanju postavljenih uvjeta, već bitnu ulogu često igra i unutarnja politička dinamika u EU, a čega su i zemlje koje pregovaraju svjesne („*Želim reći da Ukrajinci nisu glupi, oni savršeno dobro shvaćaju kakva su različita mišljenja u EU, i shvaćaju da postoje zemlje koje imaju veći problem od drugih.*“, intervju UA4, 2023).

6. RASPRAVA

6.1. Krize i pad podrške javnog mnijenja za daljnje proširenje EU-a kao čimbenici utjecaja na djelotvornost instrumenata uvjetovanosti

Usporedbom ključnih čimbenika koji utječu na djelotvornost instrumenata uvjetovanosti u politici proširenja EU-a i Europskoj politici susjedstva u području vladavine prava, dobivenih iz odgovora sudionika intervjua za Srbiju i Ukrajinu, moguće je izvesti nekoliko zaključaka.

Kad je riječ o politici proširenja EU-a (u slučaju Srbije), iskristalizirali su se sljedeći čimbenici utjecaja na djelotvornost instrumenata uvjetovanosti u području vladavine prava: a) vjerodostojnost; b) određenost uvjeta; c) stabilnost kao prioritet EU-a; d) nedostatak cilja i interesa EU-a; e) politička volja; f) odnos troškova i koristi; g) administrativni kapaciteti; h)

domaće javno mnijenje te i) nazadovanje u EU. Kad se radi o Europskoj politici susjedstva (u slučaju Ukrajine), ključni čimbenici utjecaja na djelotvornost instrumenta uvjetovanosti u području vladavine prava koji su se iskristalizirali iz odgovora sudionika jesu sljedeći: a) vrijeme i kontekst EU-a i zemlje b) uvjetovanost kao temeljno načelo; c) određenost uvjeta; d) fleksibilnost pristupa EU-a; e) privlačnost nagrada (odnos troškova i koristi); f) usklađenost uvjeta između donatora; g) praćenje provedbe i vrednovanje; h) politička volja; i) administrativni kapaciteti; j) partikularni interesi te k) potpora civilnog društva.

Razvidno je kako su četiri čimbenika utjecaja na djelotvornost instrumenata uvjetovanosti u području vladavine prava zajednička za obje politike, a oni su: a) određenost uvjeta; b) (domaća) politička volja; c) odnos troškova i koristi/privlačnost nagrada te d) administrativni kapaciteti. Temeljem odgovora sudionika na izravno pitanje, moguće je zaključiti kako se prva početna pretpostavka (H1), prema kojoj svjetske i europske krize te pad podrške javnog mnijenja za daljnje širenje EU-a imaju ključan utjecaj na djelotvornost instrumenata uvjetovanosti u kontekstu politika proširenja i novog susjedstva u području vladavine prava, nije pokazala točnom.

Međutim, interpretirajući odgovore sugovornika na prvo pitanje zajedno s odgovorima na pitanje o ocjeni utjecaja kriza i pada podrške javnog mnijenja za daljnje proširenje EU-a na djelotvornost instrumenata uvjetovanosti u objema politikama, te njihovim odgovorima na pitanje o utjecaju stanja nedovršene teritorijalne konsolidacije na djelotvornost instrumenata uvjetovanosti u politici proširenja i EPS-a, moguće je izvući nijansiraniji zaključak.

Pojedini sugovornici smatraju kako su višestruke krize u proteklom razdoblju utjecale na smanjivanje zanimanja EU-a za politiku proširenja te na davanje manjeg prioriteta ovoj politici a što je rezultiralo i neprepoznavanjem značaja zapadnog Balkana za samu EU. Dijelom i kao posljedica navedenog stava EU-a sudionici smatraju kako je došlo i do pada potpore članstvu u EU među građanima Srbije, pri čemu za navedeno drugi sugovornici pad potpore građana Srbije povezuju se i s angažmanom Rusije, kao i s propagandnim djelovanjem vlasti. S druge strane, prepoznaje se pozitivan utjecaj dviju velikih recentnih kriza, pandemije COVID-19 i ruske agresije na Ukrajinu 2022. godine, na percepciju i dinamiziranje politike proširenja. Pozitivna promjena stava u EU-u spram nastavka politike proširenja i povećanje interesa za nju prepoznata je tijekom razdoblja pandemije COVID-19 dok sudionici punu reprioritizaciju politike proširenja povezuju s izbijanjem ruske agresije na Ukrajinu 2022. godine. Kad je riječ o podršci javnog mnijenja u EU-u daljnjem proširenju, pojedini sudionici ističu da, iako je ta

potpora uvijek bila relativno niska, proširenje ne predstavlja bitnu temu među građanima EU-a, te također kako je fluktuirajuća i promjenjiva ovisno o državi članici.

Kad je riječ o utjecaju kriza te pada podrške javnog mnijenja EU-a za proširenje, veći dio sugovornika smatra kako su navedeni aspekti imali negativan utjecaj na djelotvornost instrumenata uvjetovanosti u EPS-u prema Ukrajini. Sugovornici smatraju kako zbog raznih kriza, većom kritičnošću javnog mnijenja u EU-u oko presporog ritma reformi u Uniji, loših iskustava s pojedinim novim članicama iz istočne Europe po pitanju vladavine prava te opće situacije u Europi javno mnijenje nije bilo sklono daljnjem proširenju EU-a, a tome je uslijedilo i postrožavanje uvjeta Europske komisije. No, većina sugovornika ističe kako agresija Rusije na Ukrajinu 2022. označava prekretnicu s vidljivim povećanjem potpore nastavku proširenja, pogotovo po pitanju Ukrajine. Manji dio sugovornika drži kako navedeni elementi nisu imali utjecaja na djelotvornost instrumenata uvjetovanosti jer su tražene reforme ipak bile implementirane, a stvarni je fokus Ukrajine bio na krizi u odnosima s Rusijom.

Analizom odgovora sudionika pokazalo se kako svjetske i europske krize, iako nisu izrijekom navedene u odgovorima sugovornika kao ključni čimbenici utjecaja na djelotvornost instrumenata uvjetovanosti u politikama proširenja te susjedstva, imaju bitan utjecaj na interes EU-a za ove dvije politike, te za djelotvornost instrumenata uvjetovanosti. U ranijem razdoblju utjecaj je bio negativan te se manifestirao u smanjenju zanimanja EU-a, davanju manjeg prioriteta politikama te strožim uvjetima EK, dok su s druge strane kriza pandemije COVID-19 te posebice ruska agresija na Ukrajinu 2022. godine oživjele zanimanje i redinamizirale angažman EU-a u nastavku eurointegracijskog procesa.

Većina sugovornika smatra kako stanje nedovršene teritorijalne konsolidacije, koje se očituje u neriješenom pitanju Kosova, uvelike otežava i opstruira daljnji napredak Srbije na njenom europskom putu. Pritom smatraju kako je upravo nedostatak vjerodostojne perspektive članstva u EU u srednjoročnom razdoblju negativno utjecao na potencijal za rješavanje ovog pitanja, koje povratno otežava europsku perspektivu zemlje kao i stanje demokracije u Srbiji. Sugovornici smatraju kako vlast ne pokazuje namjeru stvarnog rješavanja ovog pitanja koje je dodatno otežao i političkim diskursom vladajućih, značajnim pomakom političkog ozračja u smjeru desnice potaknutim medijima, ali i nepostojanjem volje za rješavanjem problema među opozicijom. Pojedini sudionici ističu kako je stanje nedovršene teritorijalne konsolidacije za posljedicu imalo jačanje utjecaja Rusije u Srbiji, kao i prioritizaciju stabilizacije od strane EU-a kroz normalizaciju odnosa s Kosovom, te posljedično stavljanje reformi u području vladavine

prava i demokracije u drugi plan. Pojedini sugovornici ističu kako dijalog o normalizaciji odnosa ne predstavlja veliku prepreku za provedbu reformi u području vladavine prava u zemlji.

Kad je riječ o utjecaju stanja nedovršene teritorijalne konsolidacije na djelotvornost instrumenta uvjetovanosti u Europskoj politici susjedstva prema Ukrajini, iz dobijenih odgovora razvidno je kako jedan dio sugovornika drži kako je ovo stanje negativno utjecalo na djelotvornost instrumenta uvjetovanosti, dok dio sugovornika smatra kako je taj utjecaj bio prisutan samo u početnoj fazi sukoba.

Jedan sugovornik se u odgovoru fokusirao na olakšavanje uvjetovanosti kao posljedicu ratne agresije, drugi sugovornik smatra da ne postoji stvarna poveznica između nedovršenosti teritorijalne konsolidacije i djelotvornosti instrumenta uvjetovanosti obzirom na ključni značaj političke volje, dok treći sugovornik drži kako Ukrajinu upravo u euroatlantskom putu vidi svoju jedinu šansu za eventualnu obnovu svoje teritorijalne cjelovitosti.

Procijenjeno je da utjecaj stanja nedovršene teritorijalne konsolidacije Ukrajine ima opći otežavajući utjecaj zbog nemogućnosti provedbi politika na okupiranom teritoriju te činjenice da su okupirani teritoriji izvor stalne prijetnje Ukrajini. Otežavajući utjecaj stanja nedovršene teritorijalne konsolidacije na djelotvornost instrumenta uvjetovanosti najizraženiji je u početnoj fazi sukoba 2014. i 2015. godine, nakon čega se postupno smanjivao, da bi u razdoblju od 2016. do 2022. godine ovo stanje bilo bez većeg utjecaja. Također, istaknuto je i kako je do ruske invazije na Ukrajinu 2022. godine postojala tendencija strožeg pristupa po pitanju ispunjenja ciljeva, posebno u području borbe protiv korupcije, no u razdoblju nakon invazije došlo je do pomaka prema manjem broju manje razrađenih i šire formuliranih uvjeta kako bi bilo jednostavnije potvrditi njihovu ispunjenost.

6.2. Mogućnost blokade pristupnog procesa kao čimbenik djelotvornosti instrumenata uvjetovanja

Iz odgovora sugovornika na pitanje smatraju li da su instrumenti uvjetovanja u području vladavine prava i suzbijanja korupcije, zbog postojanja perspektive članstva u EU bili djelotvorniji u Srbiji nego u Ukrajini zamjećuje se kako samo dvoje sugovornika decidirano navodi kako su instrumenti uvjetovanja u području vladavine prava i suzbijanja korupcije korišteni u Srbiji bili djelotvorniji od onih upotrijebljeni u Ukrajini, i to samo u početnoj fazi

pregovora Srbije o pristupanju. Također, većina sudionika ne prepoznaje veću djelotvornost navedenih instrumenata korištenih u Srbiji, u odnosu na instrumente uvjetovanja primijenjenih u Ukrajini. Štoviše, mnogi sugovornici ističu značajnu djelotvornost instrumenata uvjetovanosti korištenih u slučaju Ukrajine, obzirom na bitne reforme provedene u području vladavine prava i borbe protiv korupcije, u uvjetima snažne potpore domaće javnosti i djelovanja civilnog društva.

Iz odgovora sudionika na pitanje o tome koliko mogućnost blokade procesa pristupanja Uniji, u slučaju neispunjavanja traženih standarda, predstavlja učinkovit poticaj za djelotvornost instrumenta uvjetovanosti u području vladavine prava i suzbijanja korupcije, zamjetno je kako u slučaju *Srbije* mali broj njih smatra kako bi blokada mogla biti učinkovita, pri čemu sugovornici navode i dodatne pretpostavke za to kao što su: utemeljenost blokade na reformskim deficitima i jasnom odvojenošću od pitanja Kosova te vjerodostojnost procesa u smislu njegove zasnovanosti na zaslugama i objektivnim pokazateljima. Drugi sudionici nisu uvjereni u svrhovitost blokade u Srbiji zbog kontinuiranog izostanka istinskog napretka u pregovaračkom procesu i upitne učinkovitosti ovakve mjere, kao i njenog potencijalnog utjecaja na dodatno smanjenje potpore EU u javnosti. Također, spomenuto je kako je realno mala mogućnost za blokadu i zbog želje očuvanja kooperativnosti Srbije u rješavanju odnosa s Kosovom. Pojedini sugovornici ukazali su na postojanje jednoglasnosti kao ključni mehanizam u odlučivanju o napretku zemlje u procesu, a što je dodatno ojačano većim naglaskom na temeljnim pitanjima slijedom nove metodologije pregovora.

S druge strane, u slučaju Ukrajine, većina sugovornika smatra kako mogućnost blokade predstavlja učinkovit poticaj za djelotvornost instrumenta uvjetovanja u ovom području, te za to kao glavne preduvjete navode postojanje visoke razine potpore (pristupanju) EU-u kao i spremnosti vlasti na stvarne reforme**.** Kao potvrdu djelotvornosti blokade sugovornici navode iskustvo Ukrajine iz prijepora s EU-om oko usvajanja pojedinih propisa u okviru VLAP-a te u okviru reformi u području vladavine prava kao i recentno iskustvo Ukrajine vezano uz uvođenje pitanja zaštite nacionalnih manjina među uvjete za otvaranje pristupnih pregovora.

Slijedom odgovora sudionika na navedena pitanja, moguće je zaključiti kako se druga početna pretpostavka (H2), prema kojoj su instrumenti uvjetovanja u području vladavine prava i suzbijanja korupcije znatno djelotvorniji u zemljama s perspektivom članstva u EU ponajprije zbog mogućnosti blokade procesa pristupanja Uniji u slučaju neispunjavanja traženih standarda, nije pokazala točnom.

Kao dodatno pojašnjenje konteksta i razloga navedenog zaključka, korisno je razmotriti odgovore sugovornika na pitanje o tome kakvu ulogu domaći čimbenici, poput političke volje, civilnog društva i neovisnih medija, igraju u djelotvornosti uvjetovanja EU-a u području vladavine prava i borbe protiv korupcije.

U slučaju *Srbije,* većina sugovornika ističe ključnu ulogu političke volje za djelotvornost uvjetovanja i provedbu traženih reformi. Međutim, neki sugovornici ističu kako u slučaju Srbije ta politička volja za provedbom reformi ne postoji ili je, u najboljem slučaju, ona samo formalne prirode, reforme se simuliraju, a istinsko proeuropsko usmjerenje vlasti izostaje. Nadalje, velika većina sugovornika dijeli mišljenje o vrloj važnoj proeuropskoj ulozi civilnog društva u Srbiji i njegovom kvalitetnom doprinosu u ovom području, uključenosti u proces izvještavanja EK, terenskom radu i specijalizaciji, a naglašava se potreba jače potpore EU-a njihovom radu. Značajan dio sugovornika ima kritičan stav spram neovisnosti medija u Srbiji, pri čemu se ističe iznimno mali broj proeuropski nastrojenih medija koji pritom nemaju nacionalnu pokrivenost, u uvjetima snažne anti-europske kampanje vlasti, koji uz praktični sveprisutan stranački utjecaj i kontrolu medija od strane vlasti, pa i u regulatornim tijelima, imaju vrlo ograničen domet. U navedenom kontekstu, pojedini sugovornici upozoravaju da djelovanje provladinih medija, koji predstavljaju izvor informacija za većinu građana Srbije, manje ili više izravno i svjesno šteti reformskim naporima Srbije, obzirom da prikazuju uljepšanu sliku o reformskim postignućima Srbije, ali i nepravednom tretmanu zemlje od strane EU-a. Navedena dinamika bitno umanjuje „poticaj odozdo“ na vlast za veći angažman u provedbi reformi.

Kad je riječ o *Ukrajini,* većina sugovornika drži političku volju ključnim čimbenikom za djelotvornost uvjetovanja EU-a u području vladavine prava i borbe protiv korupcije. Ističe se presudna uloga političke volje predsjednika Zelenskog u pokretanju procesa smanjenja utjecaja oligarha, te se pojašnjava kako je za stvaranje proreformske političke volje vrlo uspješan bio „efekt sendviča“ koji podrazumijeva, s jedne strane, pritisak na vladu od strane civilnog društva, istraživačkih novinara i društva u cjelini, te s druge strane, pritisak međunarodne zajednice. Kao primjer manjka političke volje tj. nazatka koji je usporavao provedbu reformi, navodi se praksa naknadnih izmjena zakona, kojima su propisi vrlo često postajali neprovedivi.

Većina sudionika dijeli mišljenje i o *civilnom društvu* kao vrlo važnom čimbeniku djelotvornosti uvjetovanja EU-a u ovom području. Ključna uloga civilnog društva očituje se u njegovom doprinosu u pružanju potpore reformama s lokalne razine, a ističe i postojanje velike skupine sljedbenika koja često ima ogroman utjecaj na djelotvornost politike uvjetovanosti.

Apostrofiran je i značajan broj aktera angažiranih u borbi protiv korupcije u Ukrajini, važan doprinos u izradi nacrta zakona, glasnog izražavanja stavova u medijima te dobrih veza sa zapadnim donatorima. Negativna strana snažne potpore EU-a civilnom društvu, očituje se u postojanju osjećaja obaveze na stalno uzbunjivanje Bruxellesa oko potencijalnih problema, što se uglavnom pokazalo kao lažna uzbuna, a imalo je negativan utjecaj na samu uvjetovanost EU-a. Upozoreno je na problematične aspekte položaja medija u Ukrajini, gdje postoji problem nepostojanja neovisnih medija širokog dosega, dok su mediji s nacionalnim dosegom ili u državnom vlasništvu ili u vlasništvu skupina povezanih s oligarsima. Istaknuto je također kako javna televizija praktički ne igra nikakvu ulogu, dok su istinski neovisni oni mediji koji su uglavnom i nastali unutar civilnog društva, a financirani su zapadnim sredstvima.

6.3. Niska podrška javnosti i politički troškovi usklađivanja u području vladavine prava

U odgovorima na pitanje koje se odnosilo na to kakav utjecaj ima (kontinuirano niska*) podrška javnosti Srbije* članstvu u EU ima na političke troškove usklađivanja s uvjetima Unije u području vladavine prava, pojedini sugovornici smatraju kako niska potpora javnosti te izostanak očekivanja građana da vlast bude angažirana u reformama, s jedne strane, snižava troškove za vladu u slučaju neprovođenja reformi, ali ujedno predstavlja i manji poticaj za eventualnu provedbu nepopularnih mjera. Većina sugovornika ističe ključnu ulogu vlasti i uvelike kontroliranih medija u stvaranju javnog stava spram EU, pri čemu se suprotstavljenim medijskim narativima među građanima stvara zbunjenost, rezignacija i skepsa prema EU i provedbi pro-europskih reformi. Pojedini sugovornici pojašnjavaju kako EU prisutnim dezinformacija ne odgovara svojom propagandom, već putem strateške komunikacije i zajedničkih aktivnosti s partnerima u Srbiji. Dio sugovornika smatra kako se EU reforme provode samo na formalnoj razini, dok mediji služe za uljepšavanje te slike u javnosti. Pad potpore javnosti članstvu Srbije u EU, gubitak očekivanja da je članstvo uopće ostvarivo, kao i općenito pomanjkanje interesa za europske integracije, tumači se i posljedicom dugotrajnosti pristupnog procesa te izostanka njegovih vidljivih učinaka. S druge strane, pojedini sugovornici su izrazili svoje neslaganje s ocjenom kako je riječ o niskoj potpori javnosti te pojasnili da je ona fluktuirajuća ovisno o težini uvjeta od strane Unije, ali i bitnim postignućima u pristupnom procesu.

Iz odgovora sugovornika na pitanje o tome prepoznaju li postojanje *veto igrača* koji pokušavaju neutralizirati reformske napore u području vladavine prava i borbe protiv korupcije u *Srbiji,* većina sugovornika identificirala je vlast u Srbiji, predvođenu premijerom Aleksandrom Vučićem, kao glavnog veto igrača, manji dio sugovornika ne prepoznaje postojanje veto igrača u Srbiji, dok Rusiju kao veto igrača smatra jedan sugovornik. Kad je riječ o ulozi veto čimbenika, velika većina sugovornika skreću pozornost na izravni antireformski angažman premijera Vučića i vlasti u Srbiji u mnogim sferama države i društva, a pogotovo na planu opstrukcije reformi u vladavini prava, borbi protiv korupcije i pravosuđa, u uvjetima zarobljavanja države te pogotovo medija. Sugovornici u tom kontekstu upozoravaju i na neprimjerenost pristupa EU-a, koja se često zadovoljava formalnim aspektom ispunjavanja reformskih zahtjeva od strane Srbije. U tom kontekstu pojedini sugovornici opisuju glavne aspekte zarobljavanja države od strane vladajuće stranke, koje podrazumijeva isprepletenost s kriminalnim krugovima, kao i sistemski rasprostranjene korupcije te izgradnje široke i razgranate klijentelističke mreže. Jedan sugovornik kao veto igrača prepoznaje Rusiju, čije djelovanje opisuje kao opstrukcijsko i izravno suprotstavljeno prozapadnoj orijentaciji Srbije, a koje se ostvaruje putem eksponenata u okviru crkve, medija i civilnog društva. Manjina sugovornika nije prepoznala postojanje veto igrača u području vladavine prava i borbe protiv korupcije, iako je ukazala na snažnu centraliziranost političkog odlučivanja u zemlji te prisutnost trećih država.

U slučaju *Ukrajine,* većina sugovornika visoku *potporu javnosti članstvu* u EU smatra pozitivnom i poticajnom za provedbu reformi. Pritom većina sugovornika ističe važnu ulogu ove podrške u poticanju vlasti na prevladavanju otpora partikularnih interesa. U tom smislu ističe se rastuća važnost pitanja pristupanja EU-u u javnosti na spremnost predsjednika Zelenskog na snažnije suprotstavljanje akterima kojima ne odgovaraju pojedine reforme u području vladavine prava. Nadalje, ističe se pretpostavka da će potpuno implementirani pristupni proces očito predstavljati rizik za interese mnogih igrača, kao i očekivanje da potencijalni politički troškovi usklađivanja budu povezani s mogućim protivljenjem reformama u pravosuđu od strane oligarha, te posljedičnom uskratom njihove financijske potpore. Jedan sugovornik smatra kako potpora javnosti, zbog svoje općenitosti, ipak nije bila presudni čimbenik, dok drugi sugovornik, obzirom da reforme u području vladavine prava imaju široku potporu u društvu, ne prepoznaje njihove izravne troškove za vladu.

Sugovornici kao krugove u Ukrajini koji nastoje osujetiti reforme u području vladavine prava i borbe protiv korupcije navode: oligarhe, političke i poslovne skupine koji imaju koristi od postojeće strukture moći, organizirani kriminal, korisnike koruptivnih poslova. Naznačeno je i kako postoji dio sudaca koji se opire reformama koje bi mogle ugroziti njihov položaj, kao i dužnosnika i političara koji imaju koristi od nereformiranih sustava ili promiču svoje partikularne interese, te skupine unutar vlade, pravosuđa i policije. Jedan sugovornik dodaje kako su se kao veto igrači pokazali: pojedinci u predsjedničkoj administraciji, pojedine antireformski orijentirane organizacije civilnog društva, kao i dijelovi političkih stranaka u parlamentu. No, unatoč otporu navedenih skupina, podcrtava kako se reforme i dalje uspijevaju vrlo uspješno provode uz upotrebu instrumenata makrofinancijske pomoći i vrlo opipljive pozitivne ishode pristupnog procesa. Druga skupina sugovornika kao veto igrače usmjerene ka neutraliziranju reformi apostrofira prethodno aktivne, a sada zabranjene proruske stranke. Današnji ruski eksponenti, koji nisu okarakterizirani kao veto igrači, često su bogati pojedinci koji posjeduju medije i različite instrumente utjecaja na vladu, a žele zadržati kontrolu nad sudovima dok Rusija djelujući preko nekih NVO-a želi spriječiti Ukrajinu da postane dio Zapada.

Na temelju odgovora sudionika na navedena pitanja, u slučaju Srbije moguće je zaključiti kako se treća početna pretpostavka (H3), prema kojoj u zemljama s niskom podrškom javnosti prema EU i izraženim unutarnjim krizama politički troškovi usklađivanja u području zaštite vladavine prava ugrožavaju djelotvornost instrumenata uvjetovanosti, pokazala točnom. Nadalje, u slučaju Ukrajine, navedena se početna pretpostavka (H3), također pokazala ispravnom, obzirom da je riječ o zemlji s visokom potporom javnost spram članstva u EU, koja djeluje poticajno i motivirajuće za provedbu reformi, a obzirom da reforme u području vladavine prava uživaju široku popularnost u društvu (uz snažnu političku volju, uključenost civilnog društva te potporu EU-a i drugih međunarodnih aktera), ne podrazumijevaju se značajni izravni troškovi za vladu koji bi ugrožavali djelotvornost instrumenata uvjetovanosti.

6.4. Interpretacija nalaza u širem kontekstu europskih politika i teorija o proširenju i susjedstvu

Kako je i navedeno u potpoglavlju 6.1., analizom odgovora sudionika intervjua iskristalizirala su se četiri čimbenika utjecaja na djelotvornost instrumenata uvjetovanosti u području

vladavine prava koji su zajednički za politiku proširenja i Europsku politiku susjedstva, a a oni su: a) određenost uvjeta; b) (domaća) politička volja; c) odnos troškova i koristi/privlačnost nagrada te d) administrativni kapaciteti. Vrijedi istaknuti kako postoji znatno preklapanje navedenih čimbenika s glavnim preduvjetima djelotvornosti uvjetovanosti prema modela vanjskih poticaja – EIM, a oni su: 1) određenost i konzistentnost uvjeta EU-a; 2) vjerodostojnost pristupanja, 3) kapacitet zemalja kandidata i 4) domaćim troškovima (Zhelyzhakova i dr., 2019).

6.5. Uloga civilnog društva u potpori reformama u području vladavine prava i borbe protiv korupcije u Srbiji i Ukrajini

Većina sugovornika vrlo pozitivno ocjenjuje doprinos predstavnika civilnog društva u *Srbiji,* ističući njegov ključni angažman u potpori pristupnom procesu Srbije i s tim povezanim reformama.

Pritom se naglašava ambicioznost predstavnika sektora u zagovaranju reformi, kao i njegova dobra organiziranost i kapaciteti („*Pa civilno društvo je dosta uključeno u reformske procese… svojom ekspertizom, ono sudjeluje u radu na skoro svim zakonima i drugim dokumentima. Koliko se ono sluša na kraju to je drugo pitanje, ali civilno društvo daje doprinos*…“, intervju SR5, 2023). Sugovornici također ističu da je prepoznato kako pristupni pregovori predstavljaju jedinstvenu priliku za pritisak na vlast da provede reforme, imajući u vidu slab pritisak za provedbu reformi od strane oporbenih političkih stranaka i građana („…*u Srbiji civilno društvo praktično ima status trećeg aktera u tom pregovaračkom procesu…Od svega sam najviše zapamtila kolege iz Hrvatske koji su govorili - znači vi ih sad morate pritisnuti, sad što urade uradili su, poslije kad se uđe u EU zaboravite na bilo kakve reforme.*“, intervju SR2, 2023); (*…pritišće vlasti u Srbiji da rade na EU integracijama i u tom smislu civilno društvo možda jest akter koji najviše inzistira na proširenju, najviše insistira na tome da se u Srbiji stvari urade makar kako treba makar radi EU integracija…Tako da ta uloga jest jako važna, pogotovo u odsustvu pritiska od strane građana i većine političkih partija*.“ intervju SR5, 2023).

Sugovornici međutim ukazuju i na sužavanje prostora za slobodno djelovanje predstavnika civilnog društva, nespremnost vlasti na stvarnu suradnju s civilnom društvom, ometanje

djelovanja predstavnika civilnog društva kombinacijom institucionalnih, zakonskih i kadrovskih prepreka pa i otvoreno neprijateljskog stava vlasti. U tom kontekstu, pojedini sugovornici pojašnjavaju kako je nakon teškog iskustva odnosa vlasti prema civilnom društvu devedesetih godina, te činjenice kako „*nikad poslije 5. listopada taj jaz između vlasti i civilnog društva nije u potpunosti prevladan…"*, (intervju SR2, 2023), premijer Vučić pokušao popraviti odnose vlasti i civilnog društva, ali je bio motiviran prvenstveno željom očuvanja reputacije prema EU i međunarodnim partnerima („*…ali to je, kao i sve drugo, bio njegov samo PR alat…on je na neki način očekivao da, zbog te neke priče i tog jednog zajedničkog nastupa, koji bi išao možda ka EU, bismo onda mi šutjeli na neke stvari koje se događaju na unutrašnjem planu*.", intervju SR2, 2023), a što je navedeno i kao jedan od razloga za osnivanje Nacionalnog konventa o EU, kao platforme za suradnju i konzultacije između civilnog društva i Vlade u pristupnom procesu.

Unatoč činjenici da model Nacionalnog konventa predstavlja u regiji jedinstven primjer uključenosti predstavnika civilnog društvo u pregovarački proces („*I mislim da je to dobro i nigdje, zapravo ni u jednoj zemlji u regiji nemamo takvu situaciju.*", intervju SR2, 2023); zamjetno je reduciranje prostora za djelovanje civilnog društva *(„Zaista je prostor za tu zagovaračku aktivnost civilnog društva vrlo sužen. I sada je praktično u Srbiji Konvent jedini kanal ka vladi kroz koji oni hoće razgovarati.*", intervju SR2, 2023); („*Ono što ostaje problematično, a navedeno je i u ovogodišnjem izvješću EK, jest okruženje u kojem djeluju NVO, a koje nije najpoticajnije*" (intervju, SR7, 2023).

Sugovornici su istaknuli i dodatne probleme s kojima se suočavaju udruge civilnog društva u Srbiji, prvenstveno vezano uz nedostatak financijskih sredstava i otežavanja rada za NVO, uz favoriziranje vladinih NVO-a („*postoji jedan kompletan NVO sektor koji financira vlada, jer odgovaraju i promiču zapravo njihove interese, normalno da je ovom, rekli bi, pravom nevladinom sektoru još dosta otežan rad",* intervju SR3, 2023*),* zarobljenošću medija s posljedičnom ograničenošću utjecaja civilnog društva i njegovim ocrnjivanjem („*Ali je taj utjecaj jako ograničen iz prostog razloga što, upravo to, javnost to nekako ne percipira kao važno, mediji su zarobljeni i civilno društvo je demonizirano u medijima."* intervju, SR3, 2023*),* pri čemu do krajnjeg ograničavanja utjecaja civilnog društva dolazi uslijed djelovanja od strane vlasti („*S takvom mogućnošću da država institucionalnim mehanizmima, mehanizmima izbora ljudi u neovisnim državnim organima praktično ih blokira…Onda vidite da nema ni jednog*

krupnog slučaja koji dovedete do kraja. Padalo je povjerenje i onda vam je ostao samo civilni sektor praktično.", intervju SR6, 2023*).*

Nastavno na navedeno, pojedini sugovornici naglašavaju kako je u području vladavine prava i borbe protiv korupcije preostalo samo nekoliko relevantnih organizacija („*Transparentnost, BIRN i Nacionalni konvent…Bez toga vi praktično ne biste imali ovu vrstu agende i priče oko vladavine prava, reforme pravosuđa i reforme službe sigurnosti, ne biste imali u javnosti. A oni su sa svojom moći i uplivom dosta ograničeni...*", intervju SR6, 2023), pri čemu je naglašena i potreba jačanja angažmana i podrške od strane međunarodnih čimbenika („*Tako da mislim da tu bi trebalo biti nekakva veća podrška i veći angažman od strane međunarodnog sektora.*" intervju SR5, 2023).

Kao i u slučaju Srbije, većina sugovornika vrlo pozitivno ocjenjuje angažman predstavnika civilnog društva u Ukrajini, ukazujući na njihov ključni doprinos u podršci reformama u području vladavine prava te borbi protiv korupcije.

Sugovornici ističu kako civilno društvo predstavlja jedan od ključnih čimbenika uspjeha reformskog procesa, a razlog za navedeno proizlazi iz njegove lokalne ukorijenjenosti, posjedovanja kontakata, dubljeg poznavanja djelovanja domaćih političara, potencijala pružanja pomoći EU-u u fokusiranju na pojedina pitanja, kao i aktivnosti zagovaranja, lobiranja, mobiliziranja medija i obavljanja vrlo važnog terenskog rada („*Bez njih ne bismo puno postigli…oni daju legitimitet reformama. Kao međunarodni partner vi ste stranac, tko ste vi da naređujete jednoj suverenoj zemlji što da radi? Ali ako postoje članovi civilnog društva, neki reformski nastrojeni članovi vlade ili neki javni dužnosnici koji žele promjene, oni daju legitimitet cilju, tako da su vrlo važni.",* intervju UA2, 2023).

I većina ostalih sugovornika naglašava značaj civilnog društva u potpori reformskim procesima (intervju UA4, 2023; intervju UA7, 2023), podsjećajući na tradiciju snažnog civilnog društva posebno u vrijeme *Euromajdana* (intervju UA3, 2023). Pojedini sudionici navode konkretne aktivnosti u kojima je civilno društvo bilo vrlo angažirano u razdoblju od 2014. godine, gdje se izdvajaju aktivnosti osmišljavanja, zagovaranja i provedbi reformi, kao i aktivnog rada u izradi nacrta zakona (NABU, SAPO, HACC, sustav e-izjava, *Prozorro* sustav, otvaranje javnih registara itd.) („*Civilno društvo je bilo jedan od najjačih pokretača reformi u vladavini prava u razdoblju od 2014. godine*.", intervju UA5, 2023). Također, spominje se i doprinos u formi izrade tzv. alternativnih izvješća iz područja vladavine prava i borbe protiv korupcije, stajališta,

obrazovnih aktivnosti i aktivnosti obuke, kao i uključenost civilnog društva u postupak odabira sudaca i tužitelja (intervju UA6, 2023).

Konačno, jedan sudionik je iznio i niz zamjerki na račun civilnog društva u Ukrajini. Sugovornik tako iznosi ocjenu kako je u Ukrajini biti dio NVO-a postala vrsta prilično unosnog zaposlenja. Primjećuje također kako su predstavnici NVO-a vrlo glasni, pri čemu se često odlikuju specifičnom vizijom protukorupcijskih reformi, s često vrlo uskim shvaćanjem načina njihove provedbe. Sugovornik dodaje kako se vrlo često ti NVO-ovi tretiraju kao *think-tankovi* i svojevrsne skupine stručnjaka za borbu protiv korupcije i vladavinu prava, ali kako u stvarnosti nemaju uvijek ljude s akademskim obrazovanjem iz ovog područja. Nadalje, sugovornik drži kako su vrlo često ovi NVO-ovi vođeni specifičnom vizijom i pristupom borbi protiv korupcije oko kojih nisu spremni na kompromise, a da pritom ne postoji niti znanstveni ni empirijski dokaz o učinkovitosti njihove vizije. Dodaje kako je vrlo često ta vizija utemeljena samo na uvjerenju da će djelovati, međutim ako se ipak pokaže suprotno, tada su skloni pronalasku svakakvih opravdanja izvan njih samih i pristupa koji su odabrali. Sugovornik također navodi kako je vrlo često među NVO-ima zamjetno uvjerenje da je dovoljno postaviti ispravne i moralno besprijekorne osobe na čelna mjesta u institucijama za sprječavanje i borbu protiv korupcije. Kad se pokaže da takav pristup ne funkcionira, NVO-ovi okrivljuju vladu ili bilo koga drugoga, a za neuspjeh okrivljuju krivo odabrane pojedince, što sugovornik ocjenjuje naivnim i djetinjastim. S druge strane, naglašava kako postoji i puno odličnih NVO-ova, pri čemu smatra kako je pogrešno općenitom izjednačavati civilno društvo s NVO-ovima te kako postoje određene barijere u pretvaranju aktivnosti NVO-a u profesionalnu.

(„*Biti dobar aktivist ne znači nužno imati dobro stručno znanje u borbi protiv korupcije ili vladavini prava. I ne znači nužno da znate što vam je činiti.“,* intervju UA1, 2023).

Većina sugovornika vidi prostor za aktivniju ulogu EU-a i povećanje potpore civilnom društvu i drugim nevladinim akterima u promicanju vladavine prava i borbe protiv korupcije. Naglašeno je kako bi, obzirom na svoju poziciju vodećeg donatora u Srbiji i na zapadnom Balkanu, EU trebala nastaviti s dosadašnjim angažmanom pa čak i povećati iznos sredstava, pri čemu bi trebala ciljano prilagoditi potporu pojedinoj situaciji i zemlji, te unaprijediti suradnju i konzultacije s predstavnicima civilnog društva („…*da treba u što većoj mjeri osluškivati potrebe i probleme civilnog društva i da kalibrira svoju podršku u skladu sa situacijom u kojoj se mi nalazimo…da unapređuju svoje interakcije sa civilnim društvom, konzultacije…“,* intervju SR1, 2023). Sugovornik u tom kontekstu apostrofira potrebu osiguranja neometanog

nastavka potpore civilnom društvu unatoč eventualnim sankcijama u okviru postupka reverzibilnosti slijedom nove metodologije proširenja *(„…Ono što je ključno…da ukoliko bi se bilo kakve restriktivne mjere ove „reversibility procedure" implementirale, ne bi se nikako smjele odnositi na civilnog društvo. Znači, podrška civilnom društvom se mora nastaviti neometano, čak i ukoliko se npr. zamrzavaju fondovi ka državi, ka državnim organima*.", intervju SR1, 2023).

U tom kontekstu pojedini sugovornici međutim naglašavaju da EU ne bi trebala inzistirati da predstavnici civilnog društva surađuju s vlastima preko prihvatljive i razumne mjere („…*Nekad je to bilo zaista degutantno, prelazilo neke granice dobrog ukusa i nama je to sličilo na neku vrstu pritiska da bismo mi legitimirali ono što radi država…Tako da EU prosto ne vrši pritisak na civilno društvo da bude kolaboracionističko, da tako kažem, već da jednostavno vrši svoju ulogu, kako misli da treba.*", intervju SR2, 2023), pogotovo imajući u vidu simuliranu uključivost i demokratičnost vlasti („*Vlast je to na svakakve načine pokušavala obesmisliti…na sve načine pokušavaju samo održati jednu sliku o tome da su oni otvoreni, da su procesi participativni i demokratični, a zapravo nisu*.", intervju SR2, 2023);

S druge strane, pojedini sugovornici pozitivnim ocjenjuju poticanje suradnje i uključivanje civilnog društva u proces izrade propisa, ali i ističu potrebu da civilno društvo stekne legitimitet sugovornika i aktera u procesu, primjerice poticanjem države na ozbiljno shvaćanje preporuka koje upućuju predstavnici civilnog društva, čemu bi EU mogla pomoći („*Ali mislim da se …više mora prepoznati civilno društvo kao sugovornik i kao akter te da se da do znanja državi da se to civilno društvo zapravo mora na neki način ispoštovati, makar u tom smislu da se njegove preporuke shvate zaozbiljno…EU treba civilno društvo osnažiti, poslati političku poruku da je civilno društvo važan sugovornik*.", intervju SR5, 2023).

Neki sugovornici kritičnije procjenjuju dosadašnji angažman EU-a u ovom području, a u svojim prijedlozima adresiraju strateška i komunikacijska pitanja. U tom smislu se navodi problem manjkavosti i neuvjerljivosti imidža EU-a, kao posljedice neuvjerljivih rezultata u području vladavine prava i borbe protiv korupcije, te potreba razvoja kritičke argumentacije u zagovaranju reformi koja uvažava i lokalne specifičnosti („*EU sa uvjerljivijim demokratskim kapacitetom i pritiskom na polje borbe protiv kriminala, korupcije, za vladavinu prava, bi mnogo više učinila. Jer vi ste u situaciji da reklamirate nešto što nema najbolji imidž…zato su i efekti ograničeni.*", intervju, SR6, 2023).

Također, istaknuta je problematika nedovoljnog vrednovanja i iskorištenosti doprinosa vanjskih stručnjaka angažiranih u okviru projekata tehničke pomoći zbog izostanka interesa vlasti („…*mislim da moja ekspertiza i recimo još jednog kolege koji je bio tamo nije dovoljno valorizirana, odnosno nije dovoljno iskorištena, da smo mogli dati puno više, a mislim da je to bilo ponajviše zbog činjenice da to ljudima koji su na vlasti nije neki apsolutni prioritet*.“, intervju SR3, 2023), a što se tiče aktivnosti usmjerenih prema građanima, istaknuto je nesnalaženje EU-a te je predložena promjena pristupa „odozdo prema gore“ („…*nego da se pokuša možda taj neki „bottom up approach“, da se krene od građana i njihovih konkretnih potreba. Mislim da na žalost se tu, neki drugi, puno bolje snalaze od same EU“.* intervju SR3, 2023*).* Nadalje, ukazano je i na dojam o većoj uspješnosti ne-EU bilateralnih projekata u uvođenju EU vrijednosti od same Europske unije („…*i USAID je ovdje mnogo uspješniji pa i brojni bilateralni projekti. Znači tu su Švicarci, Švođani, norveški mehanizam, mislim da su svi zapravo puno uspješniji u implementiranju EU vrijednosti i povisivanju EU standarda od same EU.“ intervju, SR3, 2023.)*

Pojedini sugovornici ocjenjuju da je dosadašnja razina potpore i angažmana izdašna, posebice putem financijskih sredstava, kao i putem izvješća po zemljama i drugim dokumentima, te ne vide prostora za inovacije u ovom području („*Mislim da mi ne pada napamet neki čarobni instrument izvan ovoga što već sada koristimo, a što je zbilja poprilično, pogotovo u financijskom smislu*.“, intervju SR7, 2023). Imajući u vidu visoku razinu financijske potpore i političkog angažmana, ukazano je i na postojanje prostora i potrebe snažnijeg uvjetovanja vlasti Srbije usmjerenog ka njihovom većem konzultiranju s predstavnicima civilnoga društva („…*ono što je preostalo učiniti je uvjetovati vlasti kako bi ih se potaknulo na konzultiranje civilnog društva. Riječ je o stvaranju poticajnog okruženja za civilno društvo, prvenstveno kroz osnivanje Savjeta… što je Srbija učinila tek prije mjesec dana, nakon desetogodišnje borbe. Ovo je važan korak kojeg treba poticati i podupirati.“,* intervju SR4, 2023).

U slučaju Ukrajine, veći dio sugovornika vidi prostor za aktivniju ulogu EU-a i povećanje potpore, kako kroz veća financijska sredstava ali i na ciljaniji način.

Jedan sugovornik smatra kako bi za EU najbolji način potpore civilnom društvu bio obilno ulaganje u visoko-kvalitetno obrazovanje i vještine, obzirom da je u slučaju Ukrajine postoji potreba za novim, kritičkim načinom razmišljanja i inovativnim pristupom (intervju UA1, 2023). Drugi sugovornik ističe potrebu održavanja i njegovanja skupina civilnog društva tokom duljeg vremenskog razdoblja, s ciljem neutraliziranja straha od bavljenja ovom aktivnošću.

Također, drži potrebnim uvođenje duljeg razdoblja financiranja i to kroz produljene darovnice u trajanju od pet, šest ili osam godina, povećanje financijskih sredstava i pod-grantove, kako bi etablirane organizacije djelovale kao katalizatori stvaranja novih skupina civilnog društva na središnjoj i lokalnoj razini, u idealnom slučaju specijaliziranih u svojim područjima. Također, sugovornik smatra kako bi bilo potrebno njegovati i njihovu međusobnu suradnju, a u tom kontekstu navodi aktualnu koaliciju *RISE Ukraine* u području obnove i oporavka („*Ključ uspjeha su organizacije civilnog društva specijalizirane za pojedine reforme koje djeluju tijekom produljenog vremenskog razdoblja i nisu u straha od gubitka granta…Izgradnja koalicija je također važna, jer tada imate još jaču prisutnost, jači legitimitet i bolje informacije o tome što se događa jer imate više organizacija koje se udružuju*.“, intervju UA2, 2023).

Jedan sugovornik drži kako je od ključnog značaja podržavati civilno društvo, kao i nevladine aktere te posebno neovisne medije. Međutim, dojma je kako EU možda čak i previše podupire civilno društvo, ukazavši na rizik stvaranja ovisnosti civilnog društva o potporama, a koja se manifestira i u osjećaju obaveze pravdanja svojeg postojanja. U tom kontekstu smatra kako bi EU trebala raditi na stvaranju okruženja koje bi potaknulo građane na shvaćanje vrijednosti osobnog angažmana u okviru civilnog društva. Sugovornik pojašnjava kako su se mnogi od sadašnjih predstavnika civilnog društva aktivirali još u doba *Euromajdana,* a u organizacijama civilnog društva su se zadržali zbog visine primanja koja su bolja nego u drugim sektorima. Zbog takve situacije vrlo često nastoje opravdati svoje postojanje, dijelom i zbog straha od prestanka financiranja. Kad je riječ o *medijima,* sugovornik naglašava kako je od strane EU učinjena velika greška stavljanjem nedovoljnog naglaska na obuku novinara, gdje je taj posao dijelom vršilo samo civilno društvo, a što se pokazalo pogrešnim. Sugovornik naglašava i kako EU nije imala dovoljno financijskih sredstava za edukativne aktivnosti usmjerene prema sveučilištima, s ciljem istinske provedbe pristupa „odozdo prema gore“, a kamoli na planu obraćanja prema osnovnim školama o štetnosti korupcije. Kao razlog za zabrinutost sugovornik apostrofira i činjenicu da se izbijanjem rata ovaj problem dodatno produbio jer je većina sredstava za Ukrajinu usmjerena na bazično funkcioniranje države, dok se kontinuirano smanjuju sredstva za provedbu reformi, a što je velika greška („*Mislim da bismo se, osim što ih samo financijski podupiremo, također trebali pobrinuti da stvorimo okruženje u kojem ljudi shvaćaju da je vrijednog njihovog vremena angažirati se u civilnom društvu.“*, intervju UA4, 2023); („*Novinari su hrabri, ali s profesionalne strane nisu uvijek radili ono što smo očekivali od njih...vrlo često nisu neutralni, zauzimaju stranu i postaju vrlo polemični…to što smo civilnom društvu dopustili da obučava novinare, tako da polemičari uče druge kako da postanu*

polemični, to baš nije bilo od pomoći.“, intervju, UA4, 2023); („*Novac koji je stvarno namijenjen za reforme se smanjuje. To je velika greška po mom mišljenju.“,* intervju UA4, 2023).

Jedan sugovornik smatra kako je vrlo važno da EU, s jedne strane, nastavi slušati civilno društvo obzirom na posjedovanje iskustva s terena, a što prirodno nedostaje međunarodnoj zajednici, te s druge strane da pomaže u zaštiti civilnog društva. U tom kontekstu sugovornik navodi problematičnost prijedloga zakona o lobiranju, za koji smatra da predstavlja prijetnju za aktivnosti civilnog društva, te ističe važnost da EU u svojim zahtjevima ne zahtijeva korake koji nisu u skladu s pristupnim procesom, ili koji mogu biti potencijalno štetni („*Vrlo je važno da nas EU nastavi slušati jer imamo iskustvo s terena, kao i znanje koje prirodne nedostaje međunarodnim partnerima…Ali također je bitno da EU pomaže u zaštiti civilnog društva*…“, intervju UA5, 2023).

Jedan sugovornik smatra kako bi EU mogla poboljšati svoj angažman u potpori navedenih aktera kroz: a) predlaganje novih projekata uz sudjelovanje stručnjaka iz civilnog društva, iz Ukrajine i država članica EU-a; b) intenziviranjem programa obuke te c) zalaganjem da odluke Platforme civilnog društva EU-a i Ukrajine dobiju veći pravno obvezujući karakter, za Ukrajinu i za EU („*EU može predložiti nove projekte uz sudjelovanje stručnjaka iz civilnog društva, Ukrajine i država članica EU-a. Bilo bi važno da odluke Platforme civilnog društva imaju veći pravno obavezujući značaj za Ukrajinu i za EU*.“, intervju UA6, 2023).

Jedan sugovornik smatra kako EU treba uvesti diverzificiraniji i uravnoteženiji pristup u suradnji s civilnim društvom i NVO, kroz uključivanje više NVO-ova s ciljem dobivanja veće raznolikosti u perspektivama i povratnim informacijama o ostvarivanju napretka u reformama. U tom je kontekstu istaknut problem stalnog oslanjanja na mali broj snažnih organizacija koje su na izvoru značajnih sredstava za promicanje vladavine prava, a zbog toga i samih zainteresiranih za održavanje otvorenog pitanja vladavine prava, a što se zbog medijske prisutnosti informacija iz izvještaja nekolicine NVO, negativno održava i na povjerenje društva u pravosuđe („*Kada imate vrlo snažnu organizaciju civilnog društva ili civilne NVO, koja dobiva puno novca za promicanje vladavine prava, u interesu je te NVO da se problem s vladavinom prava nastavi. Jer, bez problema s vladavinom prava prestaje i potreba postojanja ove NVO kao i razloga za potporu od strane donatora. To je kao začarani krug*.“ intervju UA7, 2023); („*Ne smijete dopustiti samo jednoj organizaciji da raste, i vjerovati samo jednom partneru, a to se u ovom kontekstu događa u Ukrajini…Razlog je i što postoje dvije ili tri vrlo*

utjecajne NVO koje uvijek predstavljaju vrlo negativnu ocjenu bilo čega što se događa u pravosuđu.“, intervju UA7, 2023).

6.6. Preporuke EU-u za poboljšanje politike uvjetovanja i uloge civilnog društva u promicanju reformi u području vladavine prava i borbe protiv korupcije

Većina sugovornika istaknula je potrebu jačanja vjerodostojnosti pristupnog procesa, prvenstveno kad je riječ o utemeljenju procesa na zaslugama, tj. objektivnoj primjeni načela „više za više, manje za manje", u smislu nagrađivanja i kažnjavanja u slučaju napretka odnosno zastoja, kao i predvidljivosti pristupnog procesa. Kao jedan od mogućih načina navodi se potreba unošenja promjena u metodologiju pregovaračkog procesa, s ciljem povratka značaja izvještaja Europske komisije u okviru procesa putem jačanja njihove transparentnosti, objektivnosti, međusobne konzistentnosti i usporedivosti, tako i razmatranjem uvođenja nekog od modela tzv. faznog pristupanja, koji bi podrazumijevao i jamčenje značajnijih koristi za zemlje nakon ispunjenja pojedinih etapa, a što bi moglo biti od koristi za promicanje napretka u vladavini prava.

(„*Ključno je da proces mora postati u većoj mjeri utemeljen na zaslugama, vjerodostojan i predvidiv. Meni se čini da, ukoliko bi EK došla pod veći „scrutiny“ i pod veću kontrolu i pritiske…da unaprijedi svoju metodologiju izvještavanja o reformama, da osigura usporedivost između zemalja…I smatram da ukoliko bi izvještaji Komisije ponovo postali alat, instrument koji je osnova za donošenje odluka u procesu, da bismo onda možda vratili politiku proširenja u jednu situaciju gdje bi ona imala veći potencijal da proizvede reforme…Da onda kada se vidi napredak i kada se popravi naša spremnost za članstvo, da tada imamo zaista i napredak. Ili ako se utvrdi da imamo „backsliding“, da se i određene koristi i izgube.“,* intervju, SR1, 2023)*;*

(„*Preporuka jest osigurati da kad kandidati isporuče reforme mi možemo s naše strane isporučiti napredak u sljedeću etapu pristupnog procesa. Ali samo ako isporuče reforme, jer mislim da je uvjetovanost vrlo važan element, gdje ne bi trebalo doći do toga da se napreduje bez obzira na sve*.“, intervju SR7, 2023).

Nadalje, skreće se pažnja na nedovoljnu objektivnost EK u izvještajima o Srbiji, gdje nije utvrđeno stvarno nazadovanje u području vladavine prava i demokracije, iako je stvarno stanje

u Srbiji puno lošije („*Nemamo nikakvu konstataciju nazadovanja niti u području oblasti vladavine prava, niti u području demokracije, a vidimo da nam se demokracija ruši oko nas svuda, mislim, to je golim okom vrlo vidljivo…Znamo svi pod kakve probleme i pritiske svi dolazimo na dnevnoj osnovi, a kamoli kad su u pitanju izbori",* intervju SR1, 2023), te ukazuje na potrebu otvaranja rasprave o mogućnosti uvođenju nekog od modela tzv. faznog pristupanja („*EU mora vratiti vjerodostojnost procesu proširenja i to se ne može izvesti u ovoj formi koja je do sada postojala, jer ta metodologija zapravo je takva da put do članstva koje postoji kao jedini „milestone" je zaista dugačak i ljudi onda ne vide nikakav direktan benefit…Mislim da je zaista došao trenutak u kome mi moramo pričati o nekoj vrsti faznog pristupanja… gdje će se omogućiti neka vrsta benefita za državu i građane koji će biti isti kao što u tom segmentu to imaju građani i zemlje članice EU*.", intervju SR2, 2023).

Napomenuto je kako povratku vjerodostojnosti EU-a ponekad odmaže i djelovanje samih predstavnika Unije, pri čemu nova financijska sredstva EU-a koja su dodijeljena Srbiji omogućuje perpetuiranje narativa vladajućih o EU-u kao „kasici prasici", a čemu pripomažu i sami predstavnici Unije sudjelovanjem u javnim ceremonijama uz predstavnike vlasti („*…jedna ogromna količina novca realocira se i za Srbiju i to se vidi. Ali to na neki način daje pogrešnu argumentaciju i omogućava i državi da ponovo se krije. Jer oni na neki način prepoznaju EU u narativu vlasti samo kao „kasicu prasicu"…EU sama to potiče upravo kroz te aktivnosti promoviranja novca koji daje institucijama, pa se onda njeni predstavnici slikaju s ministrima, s Vučićem itd. i jednostavno građanima ovdje šalju poruku da oni jednostavno stoje iza toga što vlast radi*…", intervju SR2, 2023).

I drugi sugovornici apostrofiraju značaj slanja jasnih poruka građanima Srbije o stvarnim razlozima za zastoj u provedbi reformi u području vladavine prava i borbe protiv korupcije, kao načinu suprotstavljanja narativu vlasti u Srbiji, dijelom i zbog nesposobnosti EU-a da adekvatno odgovori na medijski uljepšanu sliku u javnosti o pristupnom procesu, gdje se razlog za zastoj isključivo povezuje s pitanjem Kosova i vanjske politike. Pojašnjava se kako bi transparentnija komunikacija od strane EK pomogla stvaranju "pritiska odozdo" tj. od građana, a što bi moglo potaknuti vladu da umjesto kozmetičkog pristupa reformama započne s njihovom istinskom provedbom. Navedeno je potrebno i kako bi prijetnja „kaznom" u pristupnom procesu bila učinkovitija („*I za to su odgovorni naravno mediji u Srbiji i propaganda koja dolazi od strane vlasti, ali u velikoj mjeri odgovorna je EK i EU u cjelini, koja nije uspjela adekvatno iskomunicirati. Nego se na neki način ide niz dlaku vlastima i dozvoljava se da se taj narativ*

nastavi da su zapravo su reforme fantastične, nego eto samo tu su neke tehnikalije i pitanje Kosova kao pitanje svih pitanja", intervju SR5, 2023).

Sugovornici naglašavaju kako EU nastoji parirati narativu vladajućih neuvjerljivim i bezličnim diskursom („…*suhoparna, neuvjerljiva s jednom dosta rigidnom proeuropskom pričom koja nije dovoljno kritična. Pazite, da uspješno zagovarate EU u Srbiji, morate biti malo i kritični prema njenoj praksi.",* intervju SR6, 2023); a imajući u vidu spremnost same EU da i dalje tolerira stabilokraciju uz Srbiji, koju odlikuju snažni deficiti upravo u područjima vladavine prava i borbe protiv korupcije („*A onda na to dođe i predsjednica Komisije Ursula von der Leyen u Beograd, i onda pohvali reforme, i to joj nije prvi put ove godine, već tri godine ona dolazi u Beograd gdje ona hvali napredak i hvali reforme*.", intervju SR5, 2023).

Kad je riječ o projektima u području vladavine prava u Srbiji, jedan sugovornik je istaknuo važnost jačanja kontrolnog mehanizma za projekte koji se provode u Srbiji i vrednovanje učinaka („…*Kroz sve te silne projekte koji se implementiraju u Srbiji, stvarno EU…treba vidjeti koji su zapravo konkretni rezultati i koliko ti rezultati doprinose jačanju vladavine prava...*", intervju SR3, 2023).

Jedan sugovornik je iznio svoje osobno mišljenje o potrebi uvođenja pojačane uvjetovanosti prilikom dodjele svih vrsta potpore, no dodaje kako ova ideja ipak ne prolazi u Bruxellesu zbog snažnih ekonomskih interesa koji stoje iza želje za članstvom Srbije u EU-u, a što je s druge strane otežavajuća okolnost prilikom inzistiranja na reformama. („*Nažalost, ova ideja ne prolazi u visokim krugovima Bruxellesa, jer je previše interesa da Srbija postane članicom EU-a, ekonomskih interesa…Istovremeno, ova jaka poveznica ne dozvoljava EU da bude snažna i glasna oko reformi, posebice u području borbe protiv korupcije i vladavine prava. Zbog toga nam nedostaje, iako je apsurdno, jaka politička poluga, zbog naših ekonomskih veza. Trebalo bi biti obrnuto, ali nažalost nije tako*". intervju SR4, 2023). Jedan sugovornik je spomenuo i potencijal eventualnog uvođenja *Priebe* izvještaja za Srbiju, koje bi ubrzalo reformu („*Neke organizacije su još odavno tražile da se takvi mehanizmi uključe i kada je u pitanju Srbija, ali to je nešto što je na raspolaganju, kažem. Svakako bi, na neki način, uticalo da se te reforme ubrzaju*.", intervju SR2, 2023).

Sugovornici su iznijeli svoje preporuke EU o tome kako poboljšati pristup uvjetovanju u promicanju reformi u području vladavine prava i borbi proti korupcije u *Ukrajini.*

Jedan sugovornik drži kako je manjak stručnog osoblja ključni problem Ukrajine te preporučuje ulaganje u obrazovanje, posebice u područjima politologije, međunarodnog razvoja ili interdisciplinarnih znanja („*Uspostavom međunarodnih projekata tehničke pomoći dijelom se kompenzira nedostatak stručnog osoblja*. *Međutim, projekti su privremeni, a pojedinci s projekata ne odlaze na mjesta u državnoj upravi...",* intervju UA1, 2023).

Drugi sugovornik smatra kako je potrebno kontinuirano održavati dugoročne programe tehničke pomoći (EUACI, PRAVO-Justice i dr.), a razmotriti i povećanje financijskih sredstava. Nadalje, uz savjetodavnu ulogu oko izrade zakona i programe obuke, drži kako bi financijska sredstva bilo potrebno usmjeriti i u IT sustave te obnovu zgrada i prostorija. Također, sugovornik smatra kako će biti potrebno angažiranje osoblja specijaliziranog za specifična područja vladavine prava (sigurnosno-obavještajni sektor, policija), konkretno djelatnika s iskustvom reforme sigurnosno-obavještajnog sustava i uvođenja demokratske odgovornosti (možda iz Hrvatske ili baltičkih zemalja). Nadalje, naglašava potrebu strogosti u provedbi politike uvjetovanosti, te u tom kontekstu naglašava važnost zalaganja za kvalitetna i održiva rješenja koja će donijeti opipljive i dugoročne koristi, te pomoći u izbjegavanju polovičnih reformi. Konačno, sugovornik je ukazao i na specifične probleme povezane s ratnom situacijom u Ukrajini: a) smanjen proračun za reforme; b) postavlja se pitanje do koje mjere se sigurnosni sektor može reformirati, pogotovo dok su neke službe i institucije uključene u rat. Podsjeća kako će u ovim područjima biti potrebne duboke reforme jer će one igrati veliku ulogu u konsolidiranju vladavine prava u zemlji („*…trebali bismo zaista imati dugoročne programe podrške civilnom društvu. Moramo kontinuirano imati dugoročne programe tehničke pomoći…Da imaju i više novca nego imaju danas, kako bi mogli pružati sveobuhvatnu potporu sektoru.*" intervju UA2, 2023; „*I posljednje ali ne manje važno, moramo biti strogi u našoj politici uvjetovanja…Moramo ciljati na kvalitetna rješenja koja će donijeti opipljive koristi građanima i dugoročne za zemlju, i biti održive…",* intervju UA2, 2023).

Jedan sugovornik ne vidi prostor za poboljšanje pristupa uvjetovanju te smatra kako on djeluje, u Ukrajini također. Smatra kako je EU dobro obučena i vješta u njenoj razradi i primjeni („*Ona još uvijek predstavlja primjer meke moći, ali djeluje, što je puno bolje od tvrde moći*.", intervju UA3, 2023).

Sljedeći sugovornik naglašava kako EU treba modificirati pristup kad je riječ o traženim mjerama te njihovom prenošenju ukrajinskoj strani. U tom smislu smatra kako EU strana treba detaljnije prenijeti svoja očekivanja ukrajinskoj strani, pa prepustiti ukrajinskoj strani da ispuni

traženo. Nadalje, smatra kako je potrebno uvesti stupnjevanje u uvjetovanju, postupnim uvođenjem sve složenijih zahtjeva i mjera, te kao primjer pogrešnog pristupa navodi iskustvo uvođenja neovisnosti sudaca u Ukrajini, te kako je za provedbu kompleksnih područja potrebno vrijeme („*Tražili smo potpunu neovisnost sudaca i to smo tražili u vrlo ranoj fazi i to je bila velika greška. A to smo uradili bez zahtijevanja prethodne provjere tih sudaca… Pristup bi trebao biti da se ide s težim zahtjevima u kasnijoj fazi, a da se na početku krene s temeljnim pitanjima*.“, intervju UA4, 2023). Također, isti sugovornik upozorava na prečesto nedovoljnu detaljiziranost uvjetovanosti, gdje vrlo česta posljedica može biti neispunjavanje glavnog cilja pojedine mjere, te ističe potrebu redovnog usklađivanja uvjetovanosti s uvjetovanostima drugih donatorima i institucija („*Ono čega se moramo pridržavati, a u čemu smo dosada bili prilično dobri jest princip – uvijek, uvijek uskladiti uvjetovanja s onima drugih donatora i drugih institucija, posebno MMF-a*.“, intervju UA4, 2023).

Jedan sugovornik smatra kako bi se EU, s ciljem poboljšanja pristupa uvjetovanju trebala, konzultirati s civilnim društvom te definirati snažne uvjetovanosti, držati ih se i ne popuštati. Kad je riječ o Ukrajini, smatra kako je bitno da uvjetovanosti budu jasne, precizne ali i provedive. Ocjenjuje kako će biti vrlo delikatno postići ravnotežu između postavljanja umjerenih ciljeva, ali koji će ipak biti dovoljno zahtjevni i učiniti stvarnu razliku, te smatra kako civilno društvo može biti pravi partner u definiranju ove ravnoteže („*Definirati snažne uvjetovanosti i držati ih se…Vlada razumije da uvijek postoji izlaz kako ne bi uradili ono što moraju, i iskoristit će taj izlaz*.“, intervju UA5, 2023); („*Mislim da je civilno društvo pravi partner ovdje da pomogne shvatiti kako održati ovu krhku ravnotežu i osigurati da svi imaju koristi od procesa*.“, intervju UA5, 2023).

Jedan sugovornik navodi kako je glavna preporuka uvođenje dodatnog osoblja ciljano zaduženog za nadzor i kontrolu, prvenstveno korištenja financijskih sredstava EU-a (kao primjer navodi primjer SAD u kojem postoji osoba zadužena za nadzor korištenja sredstava od strane Ukrajine (intervju UA7, 2023).

Konačno, jedan sugovornik izražava stajalište o potrebi uravnoteženijeg pristupa u odnosu prema partnerskim organizacijama, s ciljem postizanja veće raznolikosti u povratnim informacijama o napretku u reformama te manjeg oslanjanja na uži krug organizacija. Također, smatra kako je potrebno krenuti prema okončanju reforme pravosuđa koje traje od 2014. godine, kao i započeti s privođenjem kraju i strukturnih reformi, jer u suprotnom prijeti jačanje frustracija, a tim se i odbija potencijalne kvalitetne kadrove od ulaska u sustav („*Mislim da ova*

pravosudna reforma u Ukrajini, koja je započela 2014. ili čak i ranije, mislim da je došlo vrijeme da se privede kraju…Ne smije postati priča bez kraja jer to utječe na porast frustracija…nitko ne želi biti pod stalnim reformama.", intervju UA7, 2023).

Drugi sugovornik očekuje da će pitanje potpore javnog mnijenja EU-a proširenju te pitanje apsorpcijskog kapaciteta postati istaknutije teme u Ukrajini u budućnosti („*Uvjerljiva potpora institucija EU-a Ukrajini u nošenju s ruskim pritiskom stvorila je iluziju kod ukrajinskih vlada kako pitanje potpore javnog mnijenja proširenju nije bitna tema…Bojim se da će ukrajinske elite i društvo u budućnosti otkriti da apsorpcijski kapacitet nije samo politički slogan, već prilično ozbiljna potencijalna prepreka daljnjem pristupanju…",* intervju UA3, 2023*)*

6.6.1. Prijedlog mjera EU-u za poboljšanje potpore civilnom društvu i medijima u promicanju vladavine prava i borbe protiv korupcije

Kako bi se osnažila uloga civilnog društva i drugih nevladinih aktera u promicanju vladavine prava i borbi protiv korupcije, Europska unija treba usvojiti sveobuhvatan i prilagođen pristup prema podršci ovim akterima u zemljama proširenja i europskog susjedstva. Prvo i najvažnije, potrebno je povećati financijska sredstva namijenjena potpori civilnom društvu, uz prilagodbu ovih sredstava specifičnim potrebama i kontekstu svake zemlje. To uključuje intenzivniju suradnju i savjetovanja s predstavnicima civilnog društva kako bi se osigurala ciljna usmjerenost financiranja. Čak i u situacijama kada su zemlje suočene sa sankcijama unutar "postupka reverzibilnosti" prema novoj metodologiji proširenja, treba osigurati neometan nastavak potpore civilnom društvu kako bi se očuvala njihova sposobnost djelovanja.

Dalje, preporučuje se uvođenje duljih razdoblja financiranja organizacija civilnog društva, kroz dodjelu višegodišnjih darovnica u trajanju od pet, šest ili osam godina. Ovo dugoročno financiranje omogućit će etabliranim organizacijama civilnog društva veću stabilnost i osnažiti ih da djeluju kao katalizatori za stvaranje novih zagovaračkih skupina na središnjoj i lokalnoj razini, posebno u svrhu njihove specijalizacije. Povećanjem financijskih sredstava i programima dodjele manjih darovnica za lokalne organizacije potaknuo bi se razvoj šire mreže organizacija koje aktivno doprinose reformskim procesima. S druge strane, EU bi također trebala adresirati pitanje potencijalne ovisnosti civilnog društva o vanjskim potporama, i potrebu za većom diversifikacijom izvora financiranja, čime bi se osigurao njihov dugoročni održivi razvoj.

Dodatno, nužno je uspostaviti funkcionalne strukture za dijalog s organizacijama civilnog društva u praćenju napretka te izvještavanja o provedbi ključnih mjera u području vladavine prava i suzbijanja korupcije. Primjerice, jačanje uloge zajedničkog savjetodavnog odbora EU i Srbije te podrška daljnjem razvoju Nacionalnog konventa o EU. U kontekstu Ukrajine, zalaganje za to da odluke Platforme civilnog društva EU-a i Ukrajine dobiju veći pravno obvezujući karakter može pridonijeti jačanju njihove uloge u promicanju reformi i odgovornosti.

S obzirom na to da visoko-kvalitetno obrazovanje, osposobljavanje i vještine predstavljaju još jedan ključan element u borbi protiv korupcije i promicanju vladavine prava, EU bi trebala ulagati u edukativne aktivnosti kako bi se potaknula svijest o štetnosti korupcije već od najranije dobi, kroz podršku partnerskim projektima organizacija civilnog društva, sveučilišta, srednjih i osnovnih škola. Ovaj pristup podršci umrežavanju obrazovnih ustanova i aktera civilnog društva može osnažiti mlade građane, potaknuti kritičko razmišljanje i izgraditi dugoročnu otpornost prema korupciji u društvu. Uključivanje studenata i učenika u aktivnosti organizacija civilnog društva namijenjenih praćenju provedbe antikorupcijskih mjera dugoročna su investicija u razvoj aktivnost građanstva i demokratske političke kulture.

Uz sustavnu podršku civilnom društvu, potrebno je ulagati u razvoj medijskih sloboda te osnaživanje kapaciteta za borbu protiv dezinformacija. Kad je riječ o medijima, potrebno je posvetiti posebnu pažnju obuci novinara, budući da su oni ključni akteri u promicanju transparentnosti i odgovornosti.

Sve te mjere daju doprios transformaciji okruženja za razvoj civilnog društva i jačanje društvene otpornosti doprinoseći na taj način demokratizaciji i održivom razvoju zemalja proširenja i susjedstva.

6.6.2. Prijedlog mjera EU-a za poboljšanje pristupa uvjetovanju u promicanju reformi u području vladavine prava i borbe protiv korupcije

Kako bi EU postigla učinkovitiji utjecaj na reforme u području vladavine prava i borbe protiv korupcije u zemljama kandidatkinjama, potrebno je dodatno unaprijediti pristup uvjetovanju u procesu pristupanja. Prije svega, ključno je osigurati da pristupni proces bude utemeljen na zaslugama, uz dosljednu i objektivnu primjenu načela „više za više, manje za manje“, što će

doprinijeti jačanju vjerodostojnosti i predvidljivosti cijelog procesa. Osim toga, potrebno je razmotriti promjene u metodologiji pregovaračkog procesa, uključujući dodatno povećanje važnosti izvještaja Europske komisije kroz jačanje njihove transparentnosti, objektivnosti, međusobne konzistentnosti i usporedivosti. U tom kontekstu, uvođenje modela tzv. faznog pristupanja moglo bi doprinijeti postupnijem i efikasnijem procesu reformi.

Jedan od ključnih izazova u politici uvjetovanosti je osigurati strogost u provedbi uvjeta, ali istovremeno zalagati se za kvalitetna i održiva rješenja koja će donijeti opipljive i dugoročne koristi, čime bi se izbjegle polovične reforme. Također je važno razmotriti uvođenje pojačane uvjetovanosti prilikom dodjele svih vrsta potpora, kako bi se osiguralo da zemlje koje ostvaruju napredak budu dodatno nagrađene.

Dodatno, potrebno je razmotriti mogućnosti redovitog ažuriranja mjerila (*benchmark*s) i ostalih reformi u području vladavine prava i borbe protiv korupcije u cilju odražavanja novih izazova u području dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Navedeno bi omogućilo EU-u mogućnost pravovremenog odgovora na nove rizike u području korupcije te promjene u pravnim okvirima.

Također, potrebno je i razmisliti o implementaciji uvjetovanosti koja bi imala više osjetljivosti na jedinstvene političke, pravne i ekonomske okolnosti u svakoj pojedinoj zemlji, s ciljem da reforme budu prilagođene individualnim potrebama. U tom kontekstu moguće je razmotriti i potencijal višeslojnih poticaja, gdje bi razina financijske pomoći ili političke potpore ovisila o predanosti reformama u pojedinoj zemlji, a što bi omogućilo fleksibilniji i osjetljiviji sustav koji prepoznaje napredak, uz istovremeno održavanje potrebnog pritiska na reformski angažman. U tom smislu bi trebalo razmotriti potencijale korištenja financijskih nagrada (bonusa) za poticanje specifičnih/ ključnih reformi u području vladavine prava i borbe protiv korupcije, a čime bi se poticalo i natjecanje između zemalja u usvajanju najboljih praksi.

Nadalje, potrebno je razmotriti mogućnosti stupnjevanih sankcija, koje bi podrazumijevale fazno smanjenje financijske potpore ili slična ograničenja u slučaju zastoja ili izostanka napretka, dajući vremena za njihovo otklanjanje. Kad je riječ o području praćenja i izvješćivanja, bilo bi korisno razmotriti potencijal osnaživanja mehanizama praćenja i izvješćivanja, angažiranjem neovisnih promatrača, kako bi se osigurala institucionalna odgovornost za provedbu mjera.

Dodatno, korisno bi bilo osigurati uključivo sudjelovanje u procesu reformi proširenjem spektra dionika, primjerice iz redova lokalne vlasti i različitih nedržavnih aktera na lokalnoj razini. Potrebno je dodatno poraditi na snaženju političke volje i jedinstva EU-a putem slanja jedinstvenih poruka potpore svih država članica reformi vladavine prava i borbe protiv korupcije, a s ciljem izbjegavanja podjela unutar EU-a u pogledu važnosti ovih područja koje mogu utjecati na slabljenje djelotvornosti uvjetovanosti. Također, potrebno je istražiti mogućnosti poboljšanja suradnje s regionalnim i međunarodnim partnerima (Vijeće Europe, OESS, Svjetska banka, MMF) s ciljem podržavanja reformi i osiguravanja da su uvjeti EU-a usklađeni s najboljim međunarodnim praksama i standardima. Konačno, potrebno je dodatno poraditi na osiguravanju dugoročne održivosti provedenih mjera i reformi u području vladavine prava i borbe protiv korupcije, kroz institucionalne reforme, transparentnost javnog sektora i jačanje podrške društva.

U slučaju Ukrajine, potrebna je prilagodba pristupa uvjetovanosti kroz stupnjevanje i postupno uvođenje sve složenijih zahtjeva i mjera. Uvjeti bi trebali biti jasni, detaljni i provedivi, kako bi se olakšala njihova primjena u praksi. Istovremeno, uvjetovanost treba biti usklađena s pristupima drugih donatora i institucija kako bi se osigurao koordiniran pristup reformama. Uključivanje civilnog društva u oblikovanje ovih uvjeta može dodatno osigurati njihovu realnost i ostvarivost.

Jedna od ključnih preporuka za EU je potreba za transparentnijom komunikacijom o stvarnim razlozima za zastoj u provedbi reformi u Srbiji, čime bi se potaknulo stvaranje "pritiska odozdo" od strane građana na vladu za istinskom provedbom reformi. Razvijanje uvjerljivijeg i kritičnijeg diskursa također bi moglo pomoći u boljem informiranju javnosti i medija o ulozi EU-a i njenih napora u promoviranju reformi. U tom kontekstu, razmatranje uvođenja drugih mehanizama za poticanje ubrzanih reformi, po uzoru na Priebeov izvještaj, moglo bi dodatno ojačati reformski proces u Srbiji.

Kada je riječ o kontroli i vrednovanju rezultata reformskih projekata, EU bi trebala uvesti snažnije kontrolne mehanizme i vrednovanje rezultata za projekte u području vladavine prava u zemljama kandidatkinjama, poput Srbije. Kontinuirano održavanje dugoročnih programa tehničke pomoći, kao što su programi EUACI i PRAVO-Justice u Ukrajini, pokazalo se korisnim i treba ih nastaviti, uz mogućnost povećanja financijskih sredstava za takve inicijative.

Osim savjetodavne uloge EU-a u izradi zakona i provođenju obuke, važno je usmjeriti financijska sredstva i na unapređenje IT sustava te obnovu zgrada i prostorija institucija koje

provode reforme, posebno u Ukrajini. Dodatno, u Ukrajini bi trebalo razmotriti angažiranje specijaliziranog osoblja za specifična područja vladavine prava, poput sigurnosno-obavještajnog sektora i policije, s posebnim naglaskom na djelatnike s iskustvom reforme i uvođenja demokratske odgovornosti – posebno iz zemalja koje imaju iskustvo u sličnim reformama, poput Hrvatske i baltičkih zemalja.

Da bi se osigurao uravnoteženiji pristup prema organizacijama civilnog društva, EU bi trebala težiti raznolikosti u povratnim informacijama o napretku reformi, umjesto oslanjanja na uži krug partnerskih organizacija. Snažnije ulaganje u obrazovanje, posebno u područjima politologije, međunarodnog razvoja i interdisciplinarnih studija, doprinijet će osposobljavanju stručnog osoblja u javnim službama, što je posebno važno za Ukrajinu.

Napokon, potrebno je završiti pojedine dugogodišnje strukturne reforme kako bi se izbjeglo odvraćanje kvalitetnih kadrova od ulaska u sustav. Također, EU bi trebala razmotriti uvođenje dodatnog osoblja zaduženog za nadzor i kontrolu korištenja financijskih sredstava, po uzoru na praksu u SAD-u, čime bi se osiguralo odgovornije i učinkovitije korištenje resursa.

Ove preporuke predstavljaju konkretne smjernice koje bi EU mogla slijediti kako bi unaprijedila svoj pristup uvjetovanju i osigurala dugoročne, održive reforme u području vladavine prava i borbe protiv korupcije u zemljama kandidatkinjama.

7. ZAKLJUČAK

U fokusu rada nalazi se tematika razvoja koncepta uvjetovanosti vladavinom prava u okviru politike proširenja i Europske politike susjedstva Europske unije. Namjera je rada bila istražiti specifičnosti pristupa Europske unije prema poticanju zahtjevnih reformi u području vladavine prava, s posebnim naglaskom na suzbijanju korupcije, te sličnosti i razlike u djelotvornosti korištenih instrumenata uvjetovanosti u dva različita konteksta zemalja koja imaju i nemaju perspektivu članstvu u Uniji.

Od triju početnih pretpostavki jedna je potvrđena dok druge dvije nisu potvrđene. Prva hipoteza, prema kojoj svjetske i europske krize te pad podrške javnog mnijenja za daljnje širenje EU-a imaju ključan utjecaj na djelotvornost instrumenata uvjetovanosti u kontekstu politika proširenja i Europske politike susjedstva novog susjedstva u području vladavine prava, nije potvrđena. U tom su kontekstu iskristalizirana četiri čimbenika utjecaja zajednička za obje politike, a oni su: a) određenost uvjeta; b) (domaća) politička volja; c) odnos troškova i koristi/privlačnost nagrada te d) administrativni kapaciteti. Međutim, iz odgovora sudionika na dodatna pitanja, pokazalo se kako svjetske i europske krize imaju bitan utjecaj na interes EU-a za politiku proširenja EU-a, pa time i na djelotvornost instrumenata uvjetovanosti. Druga hipoteza, prema kojoj su instrumenti uvjetovanja u području vladavine prava i suzbijanja korupcije znatno djelotvorniji u zemljama s perspektivom članstva u Europskoj uniji ponajprije zbog mogućnosti blokade procesa pristupanja EU-u u slučaju neispunjavanja traženih standarda, nije potvrđena. Treća hipoteza, prema kojoj u zemljama s niskom podrškom javnosti Europskoj uniji i izraženim unutarnjim krizama politički troškovi usklađivanja u području zaštite vladavine prava ugrožavaju djelotvornost instrumenata uvjetovanosti, potvrđena je za obje zemlje.

Doprinos rada nalazi se u produbljivanju rasprave o djelotvornosti politike proširenja Europske unije, djelotvornosti modela vanjskih poticaja, te u širem smislu učincima vanjske promocije demokracije i vladavine prava u partnerskim zemljama. Rad je doprinio i boljem razumijevanju utjecaja svjetskih i europskih kriza na europeizaciju susjedstva Europske unije, kao i dodatnom rasvjetljavanju uloge političkih troškova usklađivanja sa standardima Europske unije u ključnim reformskim područjima. Također, doprinos rada leži i u stjecanju uvida u značaj uloge

civilnog društva te medija, u promicanju reformi u području vladavine prava i borbe protiv korupcije.

U radu je otvoreno niz novih pitanja koja zavrjeđuju dodatno istraživanje i veću pozornost akademske zajednice. Prije svega, tu je pitanje razvoja i promjena u instrumentima uvjetovanosti EU-a u kontekstu uvođenja jednog od modela faznog pristupanja kao i šire. Nadalje, potrebno je dodatno istražiti učinke EU ulaganja u jačanje vladavine prava kao osnove politike proširenja EU-a u budućnosti, a u kontekstu reformirane i proširene Unije, ali i učinke politike uvjetovanosti osobito u odnosu na rastuću fleksibilnost kriterija u kontekstu dinamične geopolitičke realnosti.

Konačno, suštinsko pitanje za budućnost politike proširenja EU jest i uloga mladih u njegovanju kulture odgovornosti, vrijednosti vladavine prava i borbe protiv korupcije. Kakva je percepcija korupcije među mladima u zemljama kandidatkinjama i na koji način se mladi mogu bolje uključiti u antikorupcijski aktivizam u zemljama Zapadnog Balkana i istočnog susjedstva? O tome je važno stalno otvarati raspravu u akademskoj zajednici jer će upravo vitalnost građanskog aktivizma i snaga civilnog društva u zemljama obuvaćenima politikom proširenja EU uvelike odrediti uspješnost i održivost te politike u sljedećem razdoblju.

8. POPIS LITERATURE

Bakke, E. i Sitter, N. (2020). The EU's enfants terribles: Democratic backsliding in Central Europe since 2010. *Perspectives on Politics*, *20*(1), 22-37. < https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/eus-enfants-terribles-democratic-backsliding-in-central-europe-since-2010/10CE615BAD56E79125E828D321641C0A#> Pristupljeno 13.8.2024.

Balfour, R. (2012). *EU conditionality after the Arab Spring*. European Institute of the Mediterranean. https://www.euromesco.net/wp-content/uploads/2017/10/201206-EuroMeSCo-Paper-16.pdf Pristupljeno 16.8.2024.

Barbé, E., Costa, O., Surrallés, A. H., i Natorski, M. (2009). Which rules shape EU external governance? Patterns of rule selection in foreign and security policies. *Journal of European Public Policy*, *16*(6), 834–852. https://doi.org/10.1080/13501760903087845

Beširević, N. (2012). Demokratizacija i europeizacija kao teorijski okviri instrumenta uvjetovanosti u „Politici proširenja" Europske unije. *Političke perspektive: časopis za istraživanje politike, 2 (*1) 21-44. < https://hrcak.srce.hr/146192>

Benedyczak, J., Litra, L., i Mrozek, K. (2015). Moldova's success story – The visa-free regime with the EU one year on. *Stefan Batory Foundation*. < http://archive.eap-csf.eu/assets/files/Moldova%20success%20story%20-%20policy%20paper%20-%20SBF%20IWP.pdf> Pristupljeno 16.8.2024.

Bieber, F. (2018a). The rise (and fall) of Balkan stabilitocracies. *Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development*, (10), 176-185.

Bieber, F. (2018b). Patterns of competitive authoritarianism in the Western Balkans. *East European Politics*, *34*(3), 337–354. https://doi.org/10.1080/21599165.2018.1490272.

Biscop, S. (2010). The ENP, security, and democracy in the context of the European security strategy, U: R. Whitman i S. Wolff (ur). *The European Neighbourhood Policy in perspective: Context, implementation and impact*. (str. 73-88). Palgrave Macmillan, UK.

Biscop, S. (2016). Geopolitics with European Characteristics: An Essay on Pragmatic Idealism, Equality, and Strategy, Egmont Paper 82, Egmont Institute (1- 29). < http://aei.pitt.edu/73721/> Pristupljeno 18.8.2024.

Blockmans, S. (2017). The Obsolescence of the European Neighbourhood Policy. *CEPS Brussels, Rowman and Littlefield International, London.*<https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/11/Blockmans%20%20Obsolence%20of%20the%20European%20Neighbourhood%20Policy.pdf> Pristupljeno 17.9.2023.

Boban, D. (2010). Ukrajina između autoritarizma i demokracije. *Političke analize: tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku*, *1*(2), 36-38. < https://hrcak.srce.hr/file/150955> Pristupljeno 18.8.2024.

Boban, D. (2014). Oligarhijski sustav u Ukrajini–prepreka izgradnji moderne države. *Političke analize: tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku*, *5*(17), 40-45. < https://hrcak.srce.hr/file/210292> Pristupljeno 18.8.2024.

Bourguignon, J., Demertzis, M., i Sprenger, E. (2022). EU enlargement: Expanding the Union and its potential. *Intereconomics*, *57*(4), 205-208.

Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative research journal*, *9*(2), 27-40. https://doi.org/10.3316/QRJ0902027

Börzel, T. A., i Lebanidze, B. (2015). European Neighbourhood Policy at the crossroads. Evaluating the past to shape the future. *MAXCAP Working Paper br. 12*, srpanj 2015. „Maximizing the integration capacity of the European Union: Lessons of and prospects for enlargement and beyond" (MAXCAP). https://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_12_0.pdf Pristupljeno 16.8.2024.

Börzel, T. A., i Lebanidze, B. (2017). The Transformative Power of Europe beyond Enlargement: The EU's Performance in Promoting Democracy in its Neighbourhood. *East European Politics, 33*(1); 17–35. https://doi.org/10.1080/21599165.2017.1280473

Börzel, T., i Risse, T. (2003). Conceptualising the domestic impact of Europe, U: K. Featherstone, i C. Radaelli (ur.) *The Politics of Europeanisation* (str. 28-57). Oxford University Press, Oxford.

Börzel, T., i Risse, T. (2007) Europeanization: The Domestic Impact of EU Politics, U: K.E. Jorgensen, M.Pollack i B. J. Rosamond (ur.) *The SAGE Handbook of European Union Politics.* (str. 483-504). Sage Publications, New York.

Börzel, T. i Risse, T. (2012) When Europeanisation Meets Diffusion: Exploring New Territory, West European Politics, 35:1, 192-207, doi: 10.1080/01402382.2012.634543

Burnham, P., Gilland, K., Grant, W., i Layton-Henry, Z. (2006). Metode istraživanja politike. *Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu*.

Cadier, D. (2013). Is the European Neighbourhood Policy a substitute for enlargement?. *IDEAS Report The Crisis of EU Enlargement, LSE*. < https://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/reports/LSE-IDEAS-Crisis-of-EU-Enlargement.pdf> Pristupljeno 16.8.2024.

Cianciara, A. K. (2020). *The Politics of the European Neighbourhood Policy*. Routledge. New York.

Cremona, M., i Hillion, C. (2006). L'Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy. Fiesole: European University Institute EUI LAW Working Paper br. 2006/36 <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=963755>

Delcour, L., i Tulmets, E. (2009). Pioneer Europe? The ENP as a test case for EU's foreign policy. *European Foreign Affairs Review*, *14*(4) (501-523). https://doi.org/10.54648/eerr2009036 Pristupljeno 14.8.2024.

De Munter, A. (2024). Proširenje Unije. Informativni članci o Europskoj uniji. Europski parlament, travanj 2024. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/167/prosirenje-unije> Pristupljeno 6.8.2024.

Dimitrov, N i dr. (2022). What is to be done? The war, the Western Balkans and the EU. Institute for Human Sciences Vienna. 2022.<https://europesfutures.eu/static/uploads/what-is-to-be-done.pdf> Pristupljeno 24.3.2023.

Dimitrova, A., i Kortenska, E. (2017). What do citizens want? And why does it matter? Discourses among citizens as opportunities and constraints for EU enlargement. U: T. Börzel, A. L. Dimitrova, i F. Schimmelfennig, F. (ur.). *European Union Enlargement and Integration Capacity*. (str. 103-121). Routledge.

Dinan, D. (2005). *Ever closer union: an introduction to European integration*. Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.

Djokić, D. (2023). *A Concise History of Serbia*. Cambridge University Press.

Dolenec, D. (2013). *Democratic institutions and authoritarian rule in Southeast Europe*. ECPR press, Colchester UK.

Dolenec, D. (2014). Jačaju li autoritarne tendencije u Srbiji?. *Političke analize: tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku*, *5*(17), 53-57. < https://hrcak.srce.hr/file/210296> Pristupljeno 17.8.2024.

Džankić, J., i Keil, S. (2019). The Europeanisation of Contested States: Comparing Bosnia and Herzegovina,Macedonia and Montenegro, U: J. Džankić, S. Keil i M. Kmezić (ur.) *The Europeanisation of the Western Balkans: a failure of EU conditionality?* (str. 181-206). Springer.

Džankić, J., Keil, S., & Kmezić, M. (ur.). (2018). *The Europeanisation of the Western Balkans: A failure of EU conditionality?*. Springer.

Economides, S. (2020). From Fatigue to Resistance: EU Enlargement and the Western Balkans. *Dahrendorf Forum IV Working Paper br. 17*. ožujak 2020. <https://www.dahrendorf-forum.eu/wp-content/uploads/2020/03/From-Fatigue-to-Resistance.pdf> Pristupljeno 13.8.2024.

Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of management review*, *14*(4), 532-550.

Elbasani, A., i Šabić, S. Š. (2018). Rule of law, corruption and democratic accountability in the course of EU enlargement. *Journal of European Public Policy*, *25*(9), 1317-1335. https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1315162

Emerson, M. (2004). European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo?. *CEPS Working Documents, br. 215*, 1. studeni 2004. < http://aei.pitt.edu/6645/1/1176_215.pdf> Pristupljeno 14.8.2024.

Emerson, M. i Movchan, V. (2021). Deepening EU-Ukraine Relations. Updating and upgrading in the shadow of Covid-19. Treće izdanje. *Center for European Policy Studies*, Bruxelles. <

https://www.ceps.eu/ceps-publications/deepening-eu-ukrainian-relations/> Pristupljeno 18.8.2024.

Emerson, M. and S. Blockmans (2022). Next steps for EU Enlargement – Forwards or backwards?', CEPS, 23. studenoga 2022.<next-steps-for-eu-enlargement-forwards-or-backwards.pdf (ui.se)> Pristupljeno 24.3.2023.

Emmert, F. i Petrović, S. (2014). The Past, Present, and Future of EU Enlargement. *Fordham International Law Journal, 37 (5),* (str. 1349-1419).

Falkner, G. (2016). The EU's current crisis and its policy effects: research design and comparative findings. *Journal of European Integration, 38*(3), 219-235. https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1140154

Fouéré, E. (2019). The EU's re-engagement with the Western Balkans: A new chapter long overdue. *CEPS Policy Briefs No 2019/01*, 10. siječnja 2019. < https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/01/PB2019_01_EF_WesternBalkans.pdf> Pristupljeno 6.8.2024.

Freyburg, T. i Richter, S. (2010). National Identity Matters: the limited impact of EU political conditionality in the Western Balkans. *Journal of European Public Policy 17* (2): 262–281. https://doi.org/10.1080/13501760903561450

Gawrich, A., Melnykovska, I., i Schweickert, R. (2009). Neighbourhood Europeanization through ENP: the case of Ukraine. *KFG Working Paper Series*, 3). Freie Universität Berlin, FB Politik- und Sozialwissenschaften, Otto-SuhrInstitut für Politikwissenschaft Kolleg-Forschergruppe "The Transformative Power of Europe". https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-365622.

Gelhaus, L., Havlíček, P., i Meister, S. (2021). Rule of Law Diplomacy: Why the EU Needs to Become More Vocal in Georgia, Moldova, and Ukraine. (DGAP Policy Brief, 4). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-75753-6

Gerring, J. (2007). *Case Study Research: Principles and Practices.* Cambridge University Press, New York.

Gherasimov, C., i Solonenko, I. (2020). » Rule of Law Reform after Zelenskyi's First Year. *A Return to Business as Usual in Ukraine.«DGAP Analysis*, (4). < https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/DGAP-Analysis-2020-4-EN.pdf> Pristupljeno 21.9.2024.

Grabbe, H. (2003). Europeanization goes east: Power and uncertainty in the EU accession process, U: K. Featherstone i C. M. Radaelli (ur.) *The Politics of Europeanisation* (str. 303-330) Oxford University Press, Oxford. doi:10.1093/0199252092.003.0013

Grabbe, H. (2006). *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe.* Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Grogan, J., Pech, L., Bárd, P., Beqiraj, I., Closa, C., Grabowska-Moroz, B., ... i Koncewicz, T. (2022). The crystallisation of a core EU meaning of the rule of law and its (limited) normative influence beyond the EU. <https://ssrn.com/abstract=4093034> Pristupljeno 16.8.2024.

Grubiša, D. (2010). Anti-corruption policy in Croatia: Benchmark for EU accession. *Politička misao*, *47*(05), 69-95. < https://hrcak.srce.hr/clanak/102664> Pristupljeno 16.8.2024.

Gstöhl, S. (2017). Theoretical Approaches to the European Neighbourhood Policy, U: S. Gstöhl i S. Schunz (ur.) *Theorizing the European Neighbourhood Policy* (str. 3–21). Routledge, Abingdon.

Haran, O. i Burkovskyi, P. (2022). The EU and Ukraine's Public Opinion: Changing Dynamic. *EKMAIR JOINT Brief 2022./25.* <https://ekmair.ukma.edu.ua/items/9bfaa2a6-011e-4a44-8671-c10bd7668943> Pristupljeno 18.8.2024.

Heywood, P. (2009) Corruption. U: T. Landman i N. Robinson (ur.) *The Sage Handbook of Comparative Politics*, London: Sage.

Hillion, C. (2010). *The creeping nationalisation of the EU enlargement policy*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS). < https://www.sieps.se/en/publications/2010/the-creeping-nationalisation-of-the-eu-enlargement-policy-20106/Sieps_2010_6.pdf> Pristupljeno 11.8.2024.

Hillion, C. (2014). The Copenhagen criteria and their progeny. *EU enlargement (Oxford, Hart Publishing, 2004).* < https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2405368> Pristupljeno 14.8.2024.

Hsieh, H. F., i Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative health research*, *15*(9), 1277-1288.

Huss, O. (2023). Corruption and Anti-Corruption in Ukraine: Continuity and Change, U: Alesina, M. (ur.), *Designed in Brussels, Made in Ukraine. Future of EU-Ukraine Relations*, ELF Study 5, (23-30). <https://liberalforum.eu/wp-content/uploads/2023/05/Designed-in-Brussels-Made-in-Ukraine_Future-of-EU-Ukraine-relations.pdf> Pristupljeno 23.6.2024.

Hutter, S. i Kriesi, H. (2019). Politicizing Europe in times of crisis. *Journal of European Public Policy, 26* (7), 996-1017. https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1619801.

Jano, D. (2022). EU Enlargement Rounds and Dilemmas: The Successful, the Reluctant, the Awkward, and the Laggards. U: B. Costa (ur.) *Challenges and Barriers to the European Union Expansion to the Balkan Region* (str. 18-38). IGI Global. https://doi.org/10.4018/978-1-7998-9055-3.ch002.

Jović, D. (2018). Europa izvan Europske unije? Nove dileme pri definiranju europskog identiteta. *Revija za sociologiju*, *48*(3), 359-394. <https://hrcak.srce.hr/file/317596> Pristupljeno 13.8.2024.

Jović, D. (2022). Strategic Choices for Small States. *Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development*, (21), 160-171. < https://www.jstor.org/stable/48686705> Pristupljeno 17.8.2024.

Juzova, J., Burazer, N. i Roginer, O. (2022). Serbia's EU Accession Path: European Integration Without Democratization? *Europeum Policy Paper*, prosinac 2022. < https://www.europeum.org/en/articles/detail/5356/policy-paper-serbia-s-eu-accession-path-european-integration-without-democratization> Pristupljeno 23.9.2024.

Kelemen, R.D., Menon, A. i Slapin, J. (2014). The European Union: wider and deeper?, Journal of European Public Policy, *21*(5), 643-646, doi: 10.1080/13501763.2014.899115.

Kelley, J. (2006). New wine in old wineskins: Promoting political reforms through the new European Neighbourhood Policy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, *44*(1), 29-55. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00613.x> Pristupljeno 14.8.2024.

Ker-Lindsay, J., Armakolas, I., Balfour, R., i Stratulat, C. (2017). The national politics of EU enlargement in the Western Balkans. *Southeast European and Black Sea Studies*, *17*(4), 511-522. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14683857.2017.1424398> Pristupljeno 13.8.2024.

Keukeleire, S., i MacNaughtan, J. (2008). *The Foreign Policy of the European Union.* New York, NY: Palgrave Macmillan.

Kmezić, M. i Bieber, F. (2017). The crisis of democracy in the Western Balkans. An anatomy of stabilitocracy and the limits of EU democracy promotion. *BIEPAG Policy Study. 1. ožujka 2017.* <ttps://www.biepag.eu/wp-content/uploads/2021/07/TheCrisisofdemocracy.pdf> Pristupljeno 12.8.2024.

Kmezić, M., i Bieber, F. (2020). Protecting the rule of law in EU member states and candidate countries. Swedish Institute for European Policy Studies, October 2020:12epa. < https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2020/2020_12epa.pdf> Pristupljeno 7.8.2024.

Kmezić, M. (2020). Rule of law and democracy in the Western Balkans: addressing the gap between policies and practice. *Southeast European and Black Sea Studies*, *20*:1, 183-198, doi: 10.1080/14683857.2019.1706257

Knott, E. (2018). "Perpetually 'partly free': lessons from post-soviet hybrid regimes on backsliding in Central and Eastern Europe", *East European Politics, 34(3),* 355-376. doi: 10.1080/21599165.2018.1493993

Kochenov, D. i Basheska, E. (2015). ENP's Values Conditionality from Enlargements to Post-Crimea. U: S. Poli (ur.) *The EU and Its Values in the Neighbourhood*, Routledge, 2016 (str. 145-166), *CLEER Working Paper 2015/01 SSRN*: https://ssrn.com/abstract=2640304

Kochenov, D. i Bard, P. (2018). Rule of law crisis in the new member states of the EU: The pitfalls of overemphasising enforcement. *Reconnect Working Papers (Leuven) br. 1,* 2018. https://ssrn.com/abstract=3221240

Koeberle, S. (ur). (2005). *Conditionality revisited: concepts, experiences, and lessons*. World Bank Publications.

Komarova, T., i Łazowski, A. (2023). Switching Gear: Law Approximation in Ukraine After the Application for EU Membership Authors. *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, *19*(1), 105-132. https://hrcak.srce.hr/file/452043 Pristupljeno 24.2.2024.

Koprić, I., Musa, A., i Lalić Novak, G. (2012). *Europski upravni prostor*. Zagreb: Institut za javnu upravu.

Králiková, M. (2022). Importing EU norms: the case of anti-corruption reform in Ukraine. *Journal of European Integration*, *44*(2), 245-260. DOI: 10.1080/07036337.2021.1872559 <https://doi.org/10.1080/07036337.2021.1872559> Pristupljeno 22.9.2024.

Krippendorff, K. (2018). *Content analysis: An introduction to its methodology*. Sage publications.

Lalić Novak, G. (2013). Europeizacija hrvatskoga sustava azila: mehanizmi i instrumenti utjecaja Europske unije na javne politike i institucije. *Društvena istraživanja: časopis za opća društvena pitanja, 22* (2), 237-255. https://doi.org/10.5559/di.22.2.02

Landman, T. (2008). *Teme i metode komparativne politike: uvod*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Langbein, J., i Börzel, T. A. (2013). Introduction: Explaining policy change in the European Union's eastern neighbourhood. *Europe-Asia Studies*, *65*(4), 571-580. https://doi.org/10.1080/09668136.2013.766042

Lavrelashvili, T. (2023). December 2023 EU Summit: Is It a Watershed Moment for Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia?, *European Policy Centre.* < https://www.epc.eu/en/Publications/December-2023-EU-Summit-Is-it-a-watershed-moment-for-Ukraine-the-Rep~571110> Pristupljeno 26.2.2024.

Lavenex, S. (2004). EU external governance in Wider Europe. *Journal of European Public Policy 11*(4), 680–700. <https://doi.org/10.1080/1350176042000248098

Lavenex, S., i Schimmelfennig, F. (2009). EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics. *Journal of European public policy*, *16*(6), 791-812. doi: 10.1080/13501760903087696.

Lehne, S. (2017). Is there hope for EU foreign policy*? Carnegie Endowment for International Peace*. (1-22) < https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep12822.pdf> Pristupljeno 15.8.2024.

Lilyanova, V. (2018). Western Balkans in the spotlight in 2018. European Parliament At a Glance. 15 siječnja 2018.< https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/614660/EPRS_ATA(2018)614660_EN.pdf> Pristupljeno 8.8.2024.

Lippert, B. (2007). The EU neighbourhoold policy: Profile, potential, perspective. *Intereconomics 42(*4), 180-187. https://doi.org/10.1007/s10272-007-0220-0

Lippert, B., (2024). EU Enlargement: Geopolitics Meets Integration Policy. The EU Is Set to Add Gradualist Elements to Its Enlargement Doctrine. *Stiftung Wissenschaft und Politik Germany*.<https://www.swp-berlin.org/en/publication/eu-enlargement-geopolitics-meets-integration-policy Pristupljeno 8.2.2024.

Lutovac, Z. (2016). Evropska unija i ishodi demokratizacije u Srbiji. U: I. Vujačić i B. Vranić. (ur.). *Urušavanje ili slom demokratije* (str. 219-239). Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

Marusov, A. (2016). Anti-corruption policy of Ukraine: first successes and growing resistance. Policy Report. *International Renaissance Foundation, December 2016*. <http://www.irf.ua/content/files/renaissance_a4_4(anti-corruption_policy).pdf> Pristupljeno 15.2.2024.

Martini, M. (2012). European Union strategies to support anti-corruption measures in neighboring countries. *Transparency International, Anti-Corruption Resource Center.* < https://www.u4.no/publications/european-union-strategies-to-support-anti-corruption-measures-in-neighbouring-countries.pdf> Pristupljeno 16.8.2024.

Matlak, M., Schimmelfennig, F., i Woźniakowski, T. P. (ur.). (2018). *Europeanization revisited: central and eastern Europe in the European Union*. European University Institute. < https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/59573/Ebook_2018_EuropeanizationRevisited.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Pristupljeno 15.8.2024.

Matthijs, M. (2020). Lessons and learnings from a decade of EU crises. *Journal of European Public Policy*, *27*(8), 1127-1136. doi: 10.1080/13501763.2020.1787489.

Meister, S., Nič, M., Kirova, I. i Blockmans, S. (2023). Russia's War in Ukraine: Rethinking the EU's Eastern Enlargement and Neighborhood Policy. (DGAP Report, 1). *Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.*. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-85185-7 Pristupljeno 11.8.2024.

Mintel, J. i von Ondarza, N. (2022). More EU Decisions by Qualified Majority Voting – but How? SWP, 19. listopada 2022. <https://www.swp-berlin.org/en/publication/more-eu-decisions-by-qualified-majority-voting-but-how>, Pristupljeno 24.3.2023.

Miščević, T. (2016). Suvremeni izazovi politike proširenja Evropske unije na Zapadni Balkan. *Politička misao, 53* (2), 133-150. https://hrcak.srce.hr/file/249626 Pristupljeno 6.8.2024.

Mosley, L. (2013). Interview Researh in Political Science. Ithaca and London: Cornell University Press.

Movchan, V. (2023). Ukraine: Preparation for the EU Accession Process. *SCEEUS Report Series on Ukrainian Domestic Affairs, 6.* < https://sceeus.se/en/publications/ukraine-preparation-for-the-eu-accession-process/> Pristupljeno 15.7.2024.

Mungiu-Pippidi, A. (2010). EU as a good governance promoter. *Romanian Journal of Political Science*, *10*(S1), 4-5. < https://www.sar.org.ro/polsci/?p=549> Pristupljeno 16.8.2024.

Mungiu-Pippidi, A. (2014). The Transformative Power of Europe revisited. *Journal of Democracy*, *25 br. 1*, 20–32.

Nekoliak, A. (2020). A Damaged Court Causing a Constitutional Crisis: The Decision of Ukraine's Constitutional Court on the Anti-Corruption Reform, *VerfBlog*, <https://verfassungsblog.de/a-damaged-court-causing-a-constitutional-crisis> DOI: 10.17176/20201205-175759-0.

Nitsova, S., Pop-Eleches, G., i Robertson, G. (2018). Revolution and Reform in Ukraine. *Evaluating Four Years of Reform. PONARS Eurasia,(srpanj 2018)*. <

https://www.ponarseurasia.org/wp-content/uploads/attachments/Revolution%20and%20Reform%20in%20Ukraine_Nitsova_Pop-Eleches_Robertson_July2018.pdf> Pristupljeno 15.7.2024.

Nozar, W. (2012). The 100% union: The rise of chapters 23 and 24. *EU enlargement anno*. < https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/The%20100%25%20Union.%20The%20rise%20of%20Chapters%2023%20and%2024.pdf> Pristupljeno 16.8.2024.

Offe, C. (2013). Europe Entrapped: Does the EU have the political capacity to overcome its current crisis?. *European Law Journal*, *19*(5), 595-611. <https://www.researchgate.net/profile/Claus-Offe/publication/264408202_Europe_Entrapped/links/5a575247a6fdcc30f86df9d5/Europe-Entrapped.pdf> Pristupljeno 13.8.2024.

Olsen, J. P. (2002). The Many Faces of Europeanization.*Arena working papers WP 01/*2. < https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2002/wp02_2.htm> Pristupljeno 15.8.2024.

Öhlén, M. (2023). The role of Europarties in Ukraine: the invisible EU membership facilitator?. *Swedish Institute for European Policy Studies*, 1-17. <https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2023/2023_7epa.pdf?> Pristupljeno 18.8.2024.

O'Brennan, J. (2014). 'On the slow train to nowhere?'The European Union, "enlargement fatigue" and the Western Balkans. *European Foreign Affairs Review*, *19*(2). 221-242 < https://doi.org/10.54648/eerr2014011>

Papakostas, N. (2012). Deconstructing the Notion of EU Conditionality as a Panacea in the Context of Enlargement. *Europe en formation*, (2), 215-235. < https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2012-2-page-215.htm> Pristupljeno 15.8.2024.

Patton, M. Q. (2014). *Qualitative research & evaluation methods: Integrating theory and practice*. Sage publications.

Pavićević, V. (2010). Srbija deset godina posle petog oktobra. U: V. Pavićević: *Razvoj demokratskih institucija u Srbiji – deset godina posle*. (str. 141-149). Heinrich Böll, Regionalna kancelarija za Jugoistočnu Evropu.

Pavlović, D. (2012). Srbija poslije izbora. *Političke analize: tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku*, *3*(11), 16-19. < https://hrcak.srce.hr/file/209465> Pristupljeno 17.8.2024.

Pavlović, S. (2017). West is best: How 'stabilitocracy'undermines democracy building in the Balkans. *LSE European Politics and Policy (EUROPP) Blog*. 5. svibnja 2017. < https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2017/05/05/west-is-best-how-stabilitocracy-undermines-democracy-building-in-the-balkans/> Pristupljeno 13.8.2024.

Pavlović, D. (2021). The political economy behind the gradual demise of democratic institutions in Serbia. U: D. Kapidžić i V. Stojarova (ur.) *Illiberal Politics in Southeast Europe* (str. 18-38). Routledge.

Pech, L. (2011). The rule of law as a guiding principle of European Union's external action. 30. rujna 2021. *CLEER Working Paper 2012/03.* < https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1944865> Pristupljeno 16.8.2024.

Petrov, R. (2014). Legislative approximation and application of EU law in Ukraine, U: P. V. Elsuwege i R. Petrov, (ur.) *Legislative Approximation and Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union* (str. 137-158). Routledge.

Petrov, R. (2016). Implementation of Association Agreements Between the EU and Ukraine, Moldova and Georgia: Legal and Constitutional Challenges. U: T. Kerikmäe, A. Chochia (ur.) *Political and Legal Perspectives of the EU Eastern Partnership Policy* (str. 153-165). Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-27383-9_10

Petrović, P. (2020). State Capture in Serbia – A Conceptual and Contextual Introduction U: P. Petrović, J. P. Nikić, K. Djokić, S. Djordjević, M. Ignjatijević, S. Gajić i S. Ilić (2020). *Security Sector Capture in Serbia.* Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd. <https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/NED-eng-screen-fin.pdf> Pristupljeno 13.3.2024.

Pešić, V. (2007). Partijska država kao uzrok korupcije u Srbiji. *Republika*, *19*(402-405).

Pollack, M. A. (2006). Rational Choice and EU Politics. U: K. E. Jørgensen, M. A. Pollack i B. Rosamond (ur.), *Handbook of European Union Politics* (str. 31-56). Sage, London- Thousand Oaks, New Delhi.

Pridham, G. (2005). *Designing democracy: EU enlargement and regime change in post-communist Europe*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Pridham, G. (2007). Unfinished business? Eastern enlargement and democratic conditionality. *Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).* <https://esiweb.org/pdf/romania_Pridham-Eastern%20Enlargement%20and%20dem%20conditionality-2007.pdf> Pristupljeno 15.8.2024.

Rabinovych, M. (2023). The EU's Rule of Law Promotion in Ukraine: External Leverage and Domestic Circumstances. *Zentrum Liberale Moderne-LibMod Policy Paper*. https://libmod.de/en/the-eus-rule-of-law-promotion-in-ukraine-external-leverage-and-domestic-circumstances/ Pristupljeno 22.9.2024.

Rabinovych, M. (2024). EU Enlargement Policy Goes East: Historical and Comparative Takes on the EU's Rule of Law Conditionality vis-à-vis Ukraine. *Hague Journal on the Rule of Law*, 1-23. < https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-024-00223-6> Pristupljeno 21.9.2024.

Radaelli, C. M. (2003). The Europeanization of Public Policy, U: K. Featherstone i C. Radaelli (ur.): *The Politics of Europeanization* (str. 27-56). Oxford University Press. Oxford.

Radeljić, B. (2018). Semi-Authoritarianism Accepted: The European Union's Problematic Involvement in Serbia. *Annual of the Institute for Sociological, Political and Juridical Research*, *42*, 67-82.

Ramet, S. P. (ur.). (2010). *Central and Southeast European Politics since 1989*. Cambridge University Press.

Renner, S., i Trauner, F. (2009). Creeping EU membership in south-east Europe: the dynamics of EU rule transfer to the Western Balkans. *European Integration, 31*(4), 449-465. https://doi.org/10.1080/07036330902919988.

Richter, S i Wunsch, N. (2020) Money, power, glory: the linkages between EU conditionality and state capture in the Western Balkans, *Journal of European Public Policy*, *27*:1, 41-62, doi: 10.1080/13501763.2019.1578815

Risse, T., Cowles, M. G., i Caporaso, J. (2001). Europeanization and domestic change: Introduction. U: M. G. Cowles, J. Caporaso i T. Risse (ur.) *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*, (str. 1-20). Cornell University Press, Ithaca.

Rupnik, J. (2003). From EU enlargement to European unification. *Pouvoirs*, *106*(3), 41-55. https://shs.cairn.info/article/E_POUV_106_0041?tab=texte-integral Pristupljeno 15.3.2025.

Sasse, G. (2008). The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revisited for the EU's Eastern Neighbours. *Europe-Asia Studies, 60*(2); 295–316. doi:10.1080/09668130701820150

Saurugger, S. (2014). *Theoretical Approaches to European Integration.* Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Schimmelfennig, F. i Sedelmeier, U. (2005). *The Politics of European Union Enlargement. Theoretical Approaches*. New York: Routledge.

Schimmelfennig, F. (2006). The process of enlargement: problems, interests, and norms. U: J. Richardson (ur.): *European Union: Power and policy-making* (str. 202-218). (3. izdanje). Routledge, New York.

Schimmelfennig, F. (2008). EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness, *Journal of European Public Policy*, 15:6, 918-937, DOI: 10.1080/13501760802196861.

Schimmelfennig, F. (2015). Europeanization beyond Europe. *Living Reviews in European Governance, 10*(1), 1-34. doi:10.14629/lreg-2015-1.

Schimmelfennig, F. (2014), Enlargement and Integration Capacity: A Framework for Analysis, *MAXCAP Working Paper Series*, br. 1, veljača 2014. <https://userpage.fuberlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/enlargement_and_integration_capacity a_framework_for_analysis.pdf> Pristupljeno 11.8.2024.

Schimmelfennig, F. (2017). Beyond enlargement: conceptualizing the study of the European Neighbourhood Policy, U: T. Schumacher, A. Marchetti, i T. Demelhuber (ur.) *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy* (str.17-27). Routledge, Abingdon.

Schimmelfennig, F., i Scholtz, H. (2008). EU Democracy Promotion in the European Neighborhood: Political Conditionality, Economic Development, and Transnational Exchange. *European Union Politics, 9*(2);187-215. doi:10.1177/1465116508089085.

Schimmelfennig, F. i Sedelmeier, U. (2002). Theorizing EU Enlargement: Research Focus, Hypotheses and the State of Research', *Journal of European Public Policy* 9(4): 500-528. https://doi.org/10.1080/13501760210152411.

Schimmelfennig, F. i Sedelmeier, U. (2004). Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy, 11*(4), 661–679. doi: 10.1080/1350176042000248089.

Schimmelfennig, F. i Sedelmeier, U. (2007). Candidate Countries and Conditionality, U: P. Graziano i M. Vink (ur.) *Europeanization: New Research Agendas* (str. 88–101). Palgrave Macmillan; Basingstoke, Hampshire.

Schimmelfennig, F. i Sedelmeier, U. (2019). The Europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited. *Journal of European Public Policy. 27.* (1-20). 10.1080/13501763.2019.1617333.

Schumacher, T. (2018). The European Neighbourhood Policy. The Challenge of Demarcating a Complex and Contested Field of Study, U: T.Schumacher, A. Marchetti i T. Demmelhuber (ur.), *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy* (str. 3–12). Routledge, Abindgon.

Sedelmeier, U. (2005) Eastern enlargement: Risk, rationality and role compliance, U: F. Schimmelfennig i U. Sedelmeier (ur.) The Politics of European Union Enlargement: Theoretical approaches, (str. 120 – 141). London: Routledge

Sedelmeier, U. (2014). Anchoring democracy from above? The European Union and democratic backsliding in Hungary and Romania after accession. *Journal of Common Market Studies*, *52*(1), 105-121. https://doi.org/10.1111/jcms.12082

Sedelmeier, U. (2020). Widening Membership, Transforming Would-be Members?, U: H. Wallace, M.A. Pollack, C. Roederer-Rynning i A. R. Young (ur.) *Policy-making in the European Union*. Oxford University Press, USA.

Sedelmeier, U. (2011). Europeanisation in new member and candidate states. *Living Reviews in European Governance*, *1*(3),<http://www.livingreviews.org/lreg-2011-1> Pristupljeno 1.6.2021.

Sedelmeier, U. (2012). Europeanization. U: E. Jones, A. Menon i S. Weatherill *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford University Press, Oxford.

Sekulić, T. (2020). *The European Union and the Paradox of Enlargement: The Complex Accession of the Western Balkans*. Springer Nature. doi:10.1007/978-3-030-42295-0

Shapovalova, N. (2013). Visa-free travel for the EU's Eastern partners: time to act. *FRIDE Policy Brief*, (165), studeni 2013. <https://www.files.ethz.ch/isn/172930/Visa-free%20travel%20for%20the%20EU%E2%80%99s%20Eastern%20partners_%20time%20to%20ac.pdf> Pristupljeno 16.8.2024.

Smith, N. R., Markovic Khaze, N., i Kovacevic, M. (2021). 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.

Sologoub, I. (2022). Ukraine's EU Integration: A Long Way Home. *Intereconomics*, *57*(4), 218-224. < https://doi.org/10.1007/s10272-022-1066-1> Pristupljeno 18.8.2024.

Sotiropoulos, D. A. (2023). *The Irregular Pendulum of Democracy: Populism, Clientelism and Corruption in Post-Yugoslav Successor States*. Springer Nature.

Spasojević D. i Stojiljković Z. (2019). The Presidentialisation of Political Parties in Serbia: Influence of Direct Elected President. U: Passarelli. G (ur.) *The Presidentialisation of Political Parties in the Western Balkans*. (str. 49-72). London: Palgrave Macmillan.

Spasojević, Dušan. (2023). Balancing on a pin: Serbian populists, the European Union and Russia. U: G. Ivaldi i E. Zankina, *The Impacts of the Russian Invasion of Ukraine on Right-wing Populism in Europe.* (ur).. European Center for Populism Studies (ECPS). March 8, 2023. Brussels. https://doi.org/10.55271/rp0028

Stanicek, B. (2023). Question Time: Strengthened EU Western Balkans enlargement policy. European Parliamentary Research Service, veljača 2023. <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739343/EPRS_ATA(2023)739343_EN.pdf> Pristupljeno 24.2.2024.

Stanicek, B. (2024). Situation in Serbia following the 2023 elections. European Parliamentary Research Service February 2024. < Situation in Serbia following the 2023 elections | Think Tank | European Parliament (europa.eu)> Pristupljeno 25.2.2024.

Stojić, M. (2018). *Party Responses to the EU in the Western Balkans. Transformation, Opposition or Defiance*?, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Stojiljković, Z., i Spasojević, D. (2018). Populistički Zeitgeist u "proevropskoj" Srbiji. *Politička misao: časopis za politologiju*, *55*(3), 104-128.

Stokke, O. (1995). Aid and political conditionality: Core issues and state of the art. U: O. Stokke. *Aid and political conditionality*, *82*, (str. 1-87). EADI Book Series 16.

Stratulat, C. (2013). EU enlargement to the Balkans: shaken, not stirred. *Policy Brief, European Policy Centre*, 4. studenoga 2013. < https://www.epc.eu/content/PDF/2013/EU_enlargement_to_the_Balkans_-_shaken__not_stirred.pdf> Pristupljeno 15.8.2024.

Szarek-Mason, P. (2010). The European Union's fight against corruption: the evolving policy towards Member States and candidate countries. *Cambridge University Press.*

Šabić, S. Š. (2021). Foreign policy making in Southeast Europe in time of the pandemic. *Friedrich Ebert Stiftung Library*. < https://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/17439.pdf> Pristupljeno 23.9.2024.

Tarrow, S. (2010). The strategy of paired comparison: toward a theory of practice. *Comparative political studies*, *43*(2), 230-259.

A. Tkalac Verčič, D. Sinčić Ćorić, i N. Pološki Vokić (2014). *Priručnik za metodologiju istraživanja u društvenim djelatnostima: kako osmisliti, provesti i opisati znanstveno i stručno istraživanje*. 2. izdanje. M.E.P. Zagreb.

Trauner, F. (2009). From membership conditionality to policy conditionality: EU external governance in South Eastern Europe. *Journal of European Public Policy, 16*(5), 774-790. doi: 10.1080/13501760902983564

Troncotă, M. (2014). The formation of the Juncker Commission and its impact on the Western Balkans. *Europolity*, 8(2), 153–177. <https://europolity.eu/wp content/uploads/2014/12/Vol.8.No_.2.2014_153-177.pdf> Pristupljeno 6.8.2024.

Töglhofer, T., i Adebahr, C. (2020). Firm supporter and severe critic–Germany's two-pronged approach to EU enlargement in the Western Balkans. U: J. Ker-Lindsay, I. Armakolas, R. Balfour i C, Stratulat (ur.). *The National Politics of EU Enlargement in the Western Balkans* (str. 13-29). Routledge.

Tsebelis, G. (2010). Veto player theory and policy change: An introduction, U: T. König, G. Tsebelis i M. Debus (ur.) *Reform processes and policy change: veto players and decision-making in modern democracies* (str. 3-18). Springer Science & Business Media.

Tulmets, E. (2007). Policy adaptation from the enlargement to the neighbourhood policy: a way to improve the EU's external capabilities?. *Politique européenne*, (2), 55-80. < https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2007-2-page-55.htm> Pristupljeno 16.8.2024.

Vachudova, M. A. (2009). Corruption and compliance in the EU's post-Communist members and candidates. *Journal of Common Market Studies*, *47*/(1), 43–62. < https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2009.02013.x>

Vachudova, M. A. (2019). EU enlargement and state capture in the Western Balkans. U: J. Džankić, S, Keil, i M. Kmezić (ur.) *The Europeanisation of the Western Balkans: A failure of EU conditionality?* (str. 64-85). Springer. doi:10.1007/978- 3-319-91412-1_4

Vachudova, M. A., i Spendzharova, A. (2012). EU's Cooperation and Verification Mechanism: Fighting Corruption in Bulgaria and Romania After EU Accession. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies. European Policy Analysis, ožujak, 2012:1 epa. < https://www.sieps.se/en/publications/2012/the-eus-cooperation-and-verification-mechanism-fighting-corruption-in-bulgaria-and-romania-after-eu-accession-20121epa/Sieps_2012_1epa?> Pristupljeno 16.8.2024.

Van der Loo, P. G., Van Elsuwege, P. i Petrov, R. (2014). The EU-Ukraine Association Agreements: Assesment of an Innovative Legal Instrument. *EUI Department of Law Research Paper*, (9), 1-32. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2464681

Vidačak, I. (2021). The effects of EU conditionality on patterns of policy engagement of civil society organizations in candidate countries. *Southeast European and Black Sea Studies, 21*(4), 571-592. < e: https://doi.org/10.1080/14683857.2021.1951864> Pristupljeno 22.9.2024.

Vidačak, I. i Škrabalo, M. (2014). Exploring the Effects of Europeanization on the Openness of Public Administration. *Hrvatska komparativna javna uprava, 14*(1), 149-187. <https://hrcak.srce.hr/file/191693> Pristupljeno 13.8.2024.

Vladisavljević, N. (2011). Demokratija, konsolidacija demokratije i primer Srbije. *Ustav i demokratija u procesu transformacije*, 195-207. Fakultet političkih nauka : Beograd.

Vladisavljević, N (2016). Mešoviti režimi, protesti i 5. oktobar U: Pavlović, D. (ur.) *Razvoj demokratskih ustanova u Srbiji – deset godina posle*, (str. 13-23). Beograd: Heinrich Boll Stiftung.

Vlajković, M. (2022.) The Importance of Reshaping the European Identity for the European Integration Process of Serbia. U: D. Dimitrijević i T, Mileski (ur.). *International Organizations: Serbia and Contemporary World*. *Institute of International Politics and Economics, Belgrade, Faculty of Philosophy of the University of St. Cyril and Methodius, Skopje*, vol.1. (str. 484-504.) <https://doi.fil.bg.ac.rs/volume.php?pt=eb_ser&issue=iipe_ioscw-2022-1&i=29> Pristupljeno 17.8.2024.

Vučićević, D. (2014). Parlamentarni izbori u Srbiji 2014. *Političke analize: tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku, 5*(17), 46-52. < https://hrcak.srce.hr/file/210295> Pristupljeno 17.8.2024.

Vučićević, D. (2016). Parlamentarni izbori u Srbiji 2016. *Političke analize: tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku, 7*(25), 24-31. <https://hrcak.srce.hr/file/235736> Pristupljeno 17.8.2024.

Wessel, R. (2016). The EU solution to deal with the Dutch referendum result on the EU-Ukraine Association Agreement. *European Papers, 1*(3), 1305-1309.< https://www.europeanpapers.eu/fr/system/files/pdf_version/EP_EF_2016_H_031_Ramses_Wessel_00095.pdf> Pristupljeno 13.8.2024.

Wichmann, N. (2007). Promoting the rule of law in the european neighbourhood policy–strategic or normative power? 1. *Politique européenne,* (3), 81-104. < https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2007-2-page-81.html> Pristupljeno 16.8.2024.

Wolczuk, K. (2004a). Integration without Europeanisation: Ukraine and its policy towards the European Union. *European University Institute, EUI Working Papers, RSCAS*, (2004/15), 1-22.<https://ssrn.com/abstract=2344806> Pristupljeno 18.8.2024.

Wolczuk, K. (2004b). Ukraine's European choice. *Policy brief. Centre for European Reform (CER), London*. < https://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/policybrief_ukraine-856.pdf> Pristupljeno 18.8.2024.

Wolczuk, K. (2009). Implementation without coordination: the impact of EU conditionality on Ukraine under the European Neighbourhood Policy. *Europe-Asia Studies*, *61*(2), 187-211. https://doi.org/10.1080/09668130802630839

Wolczuk, K. (2023*).* Overcoming Accession Challenges in Eastern Europe: Avoiding Purgatory. *Carnegie Endowment for International Peace*. <https://carnegieendowment.org/research/2023/06/overcoming-eu-accession-challenges-in-eastern-europe-avoiding-purgatory?lang=en&center=europe.> Pristupljeno 23.6.2024.

Yakymenko, Y . i dr. (2021). Ukraine: 30 Years on the European Path. *The Razumkov Centre, Zapovit Publishing House.* <https://razumkov.org.ua/uploads/2021-independence-30.pdf> Pristupljeno 18.8.2024.

Zeitlin, J., Nicoli, F., i Laffan, B. (2019). Introduction: The European Union beyond the polycrisis? Integration and politicization in an age of shifting cleavages. *Journal of European Public Policy*, *26*(7), 963-976. doi: 10.1080/13501763.2019.1619803.

Zhelyazkova, A., Damjanovski, I., Nechev, Z., i Schimmelfennig, F. (2019). European Union conditionality in the Western Balkans: external incentives and Europeanisation. U: J. Džankić, S, Keil, i M. Kmezić (ur.) *The Europeanisation of the Western Balkans: A failure of EU conditionality?* (str. 15-37). Springer. doi:10.1007/978- 3-319-91412-1_4

Zurnic, M. (2019). *Corruption and democratic transition in Eastern Europe*. Springer.

Zweers, W., Cretti, G., de Boon, M., Dafa, A., Subotić, S., Muk, M., Fetahu, A., Abazi Imeri, A., Kuhinja, A. i Kujraković, H. (2022). The EU as a promoter of pemocracy or 'stabilitocracy' in the Western Balkans?. *Clingendael Institute report.* veljača 2022. < https://www.thinkforeurope.org/wp-content/uploads/2022/02/The-EU-as-a-promoter-of-democracy-or-stabilitocracy_2eproef.pdf> Pristupljeno 13.8.2024.

Dokumenti

Europska unija (2016). Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, SL C 202. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A12016ME%2FTXT> Pristupljeno 12.5.2021.

Europska komisija (2003a). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. COM/2003/0104 final. < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A52003DC0104> Pristupljeno 13.8.2024.

Europska komisija (2003b). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee - On a comprehensive EU policy against corruption. COM/2003/0317 final. < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52003DC0317> Pristupljeno 16.8.2024.

Europska komisija (2004). Communication from the Commission - European Neighbourhood Policy: Strategy Paper. COM (2004) 373 final. <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-01/2004_communication_from_the_commission_-_european_neighbourhood_policy_-_strategy_paper.pdf> Pristupljeno 13.8.2024.

Europska komisija (2005). Communication from the Commission: 2005 enlargement strategy paper. 9. studenoga 2005. COM (2005) 561 final. <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1411d17d-4a04-4841-b4ef-18a3d92cd362_en?filename=CELEX_52005DC0561_EN_TXT.pdf> Pristupljeno 6.8.2024.

Europska komisija (2006a). Croatia Negotiating Framework – October 2005. 27. studenoga 2006. < https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/dea2a172-7de2-48ee-a9bf-fe108ce29bb3_en?filename=st20004_05_hr_framedoc_en.pdf>Pristupljeno 6.8.2024.

Europska komisija (2006b). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Enlargement Strategy and Main Challenges 2006 – 2007 Including annexed special Report on the EU's capacity to integrate new members. 8. studenoga 2006. COM/2006/0649 final <https://eur-lex.europa.eu/legal content/EN/TXT/?uri=celex%3A52006DC0649> Pristupljeno 6.8.2024.

Europska komisija (2008). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Barcelona Process: Union for the Mediterranean COM(2008) 319 final. 20. svibnja 2008. <https://eur lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0319:FIN:EN:PDF> Pristupljeno 14.8.2024.

Europska komisija (2009). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008. COM(2009) 188 final. 23. rujna 2009. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009DC0188 Pristupljeno 14.8.2024.

Europska komisija (2010). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011. 9. studenoga 201. COM/2010/0660 final < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52010DC0660> Pristupljeno 6.8.2024.

Europska komisija (2011a). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Enlargement Strategy And Main Challenges 2011-2012. 12. listopada 2011. COM/2011/0666 Final. < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52011DC0666> Pristupljeno 6.8.2024.

Europska komisija (2014a). Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija - Strategija proširenja i glavni izazovi 2014. − 2015. COM/2014/0700 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0700> Pristupljeno 30.8.2023.

Europska komisija (2014b). Izvješće Komisije Vijeću i Europskom parlamentu – Izvješće EU-a o suzbijanju korupcije, COM (2014) 38 final, veljača 2014. < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0038> Pristupljeno 16.8.2024.

Europska komisija (2015a). Communication from the Commission To the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – EU Enlargement Strategy, COM(2015) 611 final, 10. studenoga 2015. < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A52015DC0611> Pristupljeno 16.8.2024.

Europska komisija (2016a). Communication from the Commission To the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – 2016 Communication on EU Enlargement Policy, COM(2016) 715 final, 9. studenoga 2016. < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52016DC0715> Pristupljeno 18.8.2024.

Europska komisija (2016b). The transformative power of enlargement: overview on the instrument for pre-accession assistance (IPA) activities and results in the Western Balkans and

Turkey : 2007–2014, Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2876/563302> Pristupljeno 16.8.2024.

Europska komisija (2017a). Zajedničko izvješće Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija - Izvješće o provedbi Europske politike susjedstva. 18. svibnja 2017. JOIN(2017) 18 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52017JC0018> Pristupljeno 3.6.2021.

Europska komisija (2017b). Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću - Prvo izvješće u okviru mehanizma suspenzije viza. 20. prosinca 2017. COM (2017) 815 final. < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52017DC0815> Pristupljeno 20.9.2024.

Europska komisija (2018a). Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija - Vjerodostojna perspektiva proširenja i pojačana suradnja EU-a sa zapadnim Balkanom. 6. veljače 2018. COM/2018/065 final. < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=COM:2018:0065:FIN> Pristupljeno 8.8.2024.

Europska komisija (2018d). Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću - Drugo izvješće u okviru mehanizma suspenzije viza. 19. prosinca 2018. COM(2018) 856 final. < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0856> Pristupljeno 20.9.2024.

Europska komisija (2019a). Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija - Jačanje vladavine prava u Uniji – nacrt za djelovanje. 17. srpnja 2019., COM(2019) 343 final. < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0343> Pristupljeno 16.8.2024.

Europska komisija (2020a). Unapređenje pristupnog procesa – Vjerodostojna perspektiva EU-a za zapadni Balkan, 5. veljače 2020. COM(2020) 57 final. < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=CELEX:52020DC0057> Pristupljeno 8.8.2024.

Europska komisija (2020c). Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću - Treće izvješće u okviru mehanizma suspenzije viza. 10. srpnja 2020. COM(2020) 325 final. < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0325> Pristupljeno 20.9.2020.

Europska komisija (2021b). Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću - Četvrto izvješće u okviru mehanizma suspenzije viza. 4. kolovoza 2021. COM(2021) 602 final < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0602> Pristupljeno 20.9.2024.

Europska komisija (2022a). Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću. Mišljenje Komisije o zahtjevu Ukrajine za članstvo u Europskoj uniji. 17.6.2022. COM(2022) 407 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0407> Pristupljeno 9.9.2023.

Europska komisija (2022b). Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija. Izvješće o vladavini prava za 2022. COM(2022) 500 final,17. srpnja 2022. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0500 Pristupljeno 16.8.2024.

Europska komisija (2022d). Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću – Peto izvješće u okviru mehanizma suspenzije viza. 5. prosinca 2022. COM(2022) 715 final. < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0715R(01)> Pristupljeno 20.9.2024.

Europska komisija (2023a). Komunikacija o politici proširenja EU-a za 2023. COM 2023 (690) final. 8.11.2023. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0690 Pristupljeno 6.2.2024.

Europska komisija (2023b). Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću - Šesto izvješće u okviru mehanizma suspenzije viza. 18. lipnja 2023. COM (2023) 730 final. < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0730> Pristupljeno 20.9.2024.

Europska komisija (2023b). Zajednička komunikacija Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru o borbi protiv korupcije JOIN/2023/12 final. 3. svibnja 2023. < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52023JC0012> Pristupljeno 9.2.2024.

Europska komisija (2023c). Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija - Izvješće o vladavini prava za 2023. Bruxelles, 5.7.2023. COM(2023) 800 final. < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0800> Pristupljeno 27.2.2024.

Europska komisija (2024). Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - 2024 Rule of Law Report. 24. srpnja 2024. COM(2024) 800 final. < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX%3A52024DC0800> Pristupljeno 16.8.2024.

Europska komisija i Visoki predstavnik (2011). A joint communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A new response to a changing Neighbourhood. COM/2011/0303 final. 25. svibnja 2011. < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0303> Pristupljeno 14.8.2024.

Europska komisija i Visoki predstavnik (2013). Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: "European Neighbourhood Policy: Working towards a StrongerPartnership". JOIN(2013) 4 final. < http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2013_enp_pack/2013_comm_conjoint_en.pdf>

Europska komisija i Visoki predstavnik (2015). Zajednička komunikacija Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija - Preispitivanje Europske politike susjedstva. JOIN(2015) 50 final, 18. studenoga 2015. < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015JC0050> Pristupljeno 14.8.2024.

Europski parlament (2024). Rezolucija Europskog parlamenta od 8. veljače 2024. o situaciji u Srbiji nakon izbora (2024/2521(RSP)) < https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0075_HR.html> Pristupljeno 26.2.2024.

Europski parlament i Vijeće EU-a (2014a). Uredba (EU) br. 232/2014 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Europskog instrumenta za susjedstvo od 11. ožujka 2014. < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0232> Pristupljeno 15.8.2024.

Europski parlament i Vijeće (2014b) Uredba EU br. 231/2014 o uspostavi Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA II) L 77/11 15.3.2014. < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0231> Pristupljeno 16.8.2024.

Europski parlament i Vijeće (2020). Uredba (EU) 2020/2092 EP i Vijeća od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije. < eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092> Pristupljeno 26.2.2024.

Europski parlament i Vijeće (2021). Uredba (EU) 2021/ 1529 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA III) od 15 rujna 2021. < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R1529&qid=1687682097088> Pristupljeno 8.8.2024.

Europski parlament i Vijeće (2023). Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o borbi protiv korupcije, zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2003/568/PUP i Konvencije o borbi protiv korupcije koja uključuje dužnosnike Europskih zajednica ili dužnosnike država članica Europske unije te o izmjeni Direktive (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća, COM/2023/234 final, 3. svibnja 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52023PC0234> Pristupljeno 9.2.2024.

Europsko vijeće (1999). 1999/877/CFSP: European Council Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine *Official Journal L 331 , 23/12/1999 P. 0001 – 0010.* < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A31999E0877> Pristupljeno 18.8.2024.

Europsko vijeće (2017). Izvješće predsjednika Donalda Tuska Europskom parlamentu o sastanku Europskog vijeća 9. ožujka i o neformalnom sastanku 27 šefova država i vlada 10. ožujka, 15. ožujka 2017. < https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2017/03/15/tusk-report-european-parliament/> Pristupljeno 6.8.2024.

Europsko vijeće (2022). Sastanak Europskog vijeća – zaključci. 24. lipnja 2022., EUCO 24/22. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-24-2022-INIT/hr/pdf>Pristupljeno 8.8.2024.

Europsko vijeće (2023a). Sastanaka Europskog vijeća – zaključci. 23 ožujka 2023, EUCO 4/23. < https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-4-2023-INIT/hr/pdf> Pristupljeno 11.8.2024.

Europsko vijeće (2023b). Sastanak Europskog vijeća 14. i 15. prosinca 2023. Zaključci. EUCO 20/23. <https://www.consilium.europa.eu/media/68976/europeancouncilconclusions-14-15-12-2023-hr.pdf> Pristupljeno 13.2.2024.

Europska služba za vanjsko djelovanje (2016). 'Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy', *European External Action Service,*

<https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf> Pristupljeno 13.8.2024.

Freedom House (2020). Nations in Transit 2020. 6. svibnja 2020. https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020_FH_NIT2020_vfinal.pdf Pristupljeno 8.8.2024.

OECD (2015). Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development, *OECD Publishing*, Paris. https://doi.org/10.1787/9789264230781-en.

Vijeće EU (1993). European Council in Copenhagen 21-22 June 1993 – Conclusions of the Presidency. <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>, Pristupljeno 1.6.2021.

Vijeće EU (2007). Brussels European Council 14/15 December 2006 Presidency Conclusions. 12. veljače 2007. 16879/1/06 REV1 CONCL 3 <https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/92202.pdf> Pristupljeno 1.6.2021.

Vijeće EU (2009). Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit Prague. 7. svibnja 2009. <https://www.consilium.europa.eu/media/31797/2009_eap_declaration.pdf> Pristupljeno 14.8.2024.

Vijeće EU (2015a). Zaključci Vijeća o preispitivanju europske politike susjedstva, 14. prosinca 2015, 15169/15. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15169-2015-INIT/hr/pdf> Pristupljeno 15.8.2024.

Vijeće EU (2020). Council Conclusions on Eastern Partnership policy beyond 2020. 7510/1/20 REV1, 11. svibnja 2020. < https://www.consilium.europa.eu/media/43905/st07510-re01-en20.pdf> Pristupljeno 15.8.2024.

Vijeće EU (2023a). Zaključci Vijeća o prioritetima EU-a za suradnju s Vijećem Europe u 2023. i 2024. 5442/23, od 30. siječnja 2023. < https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2023/01/30/conclusions-on-eu-priorities-for-cooperation-with-the-council-of-europe-2023-2024/> Pristupljeno 16.8.2024.

Vijeće EU (2023b). Zaključci Vijeća o proširenju, 16707/23. 12. prosinca 2023. < https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16707-2023-INIT/hr/pdf> Pristupljeno 23.6.2024.

Dokumenti - Srbija

Vijeće EU (2008). Odluka Vijeća od 18. veljače 2008. o načelima, prioritetima i uvjetima sadržanim u Europskom partnerstvu sa Srbijom uključujući Kosovo kako je utvrđeno Rezolucijom Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda 1244 od 10. lipnja 1999. i stavljanju izvan snage Odluke 2006/56/EZ. *Službeni list Europske unije L 80/46, 19/03/2008 P. 187 – 211.* < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008D0213>

Europska komisija (2011b). Communication from fhe Commission to the European Parliament and the Council - Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European

Union. COM/2011/0668 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0668&qid=1674055522533> Pristupljeno 18.8.2024.

Europska unija (2013). Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part. *Official Journal L 278 , 18/10/2013 P. 0016 – 0473.* < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A22013A1018%2801%29>

Vijeće EU (2014). EU Opening Statement for Accession Negotiations - General EU Position. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD%201%202014%20INIT/EN/pdf>

Vijeće EU (2016). EU Common Position Chapter 23: Judiciary and Fundamental Rights. <https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/ch_23_eu_common_position.pdf>

Europska komisija (2014c). Serbia 2014 Progress Report. SWD(2014) 302 final. < https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-progress-report-2014_en> Pristupljeno 18.8.2024.

Europska komisija (2015b). Serbia Report 2015. SWD(2015) 211 final. < https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2015_en> Pristupljeno 18.8.2024.

Europska komisija (2016c). Serbia Report 2016. SWD(2016) 361 final. < https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2016_en> Pristupljeno 18.8.2024.

Europska komisija (2018b). Serbia Report 2018. SWD(2018) 152 final. < https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2018_en#details> Pristupljeno 18.8.2024.

Europska komisija (2019b). Serbia Report 2019. SWD(2019) 219 final. <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2019-0_en> Pristupljeno 18.8.2024.

Europska komisija (2020b). Serbia Report 2020. SWD(2020) 352 final. <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2020_en> Pristupljeno 18.8.2024.

Europska komisija (2021a). Serbia Report 2021. SWD(2021) 288 final. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2021_en Pristupljeno 18.8.2024.

Europska komisija (2022c). Serbia Report 2022. SWD(2022) 338 final. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2022_en Pristupljeno 18.8.2024.

Vlada Republike Srbije (2014). *Evropska orijentacija građana Srbije – istraživanje javnog mnijenja prosinac 2014.* <https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/istrazivanja_javnog_mnjenja/javno_mnjenje_15.pdf> Pristupljeno 20.8.2023.

Vlada Republike Srbije (2015). *Evropska orijentacija građana Srbije – istraživanje javnog mnijenja*. prosinac 2015. <https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/istrazivanja_javnog_mnjenja/javno_mnjenje_decembar_15.pdf> Pristupljeno 20.8.2023.

Vlada Republike Srbije (2016). *Evropska orijentacija građana Srbije – istraživanje javnog mnijenja*, prosinac 2016. <https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/istrazivanja_javnog_mnjenja/istrazivanje_javnog_mnjenja_decembar16.pdf> Pristupljeno 20.8.2023.

Ministarstvo za evropske integracije Republike Srbije (2017). *Evropska orijentacija građana Srbije – istraživanje javnog mnijenja*, prosinac 2017. <https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/istrazivanja_javnog_mnjenja/javno_mnjenje_decembar_17.pdf> Pristupljeno 20.8.2023.

Ministarstvo za evropske integracije Republike Srbije (2018). *Evropska orijentacija građana Srbije – istraživanje javnog mnijenja*, prosinac 2018. <https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/istrazivanja_javnog_mnjenja/javno_mnjenje_decembar2018.pdf> Pristupljeno 20.8.2023.

Ministarstvo za evropske integracije Republike Srbije (2019). *Evropska orijentacija građana Srbije – istraživanje javnog mnijenja*, prosinac 2019. <https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/istrazivanja_javnog_mnjenja/ijm_dec_19.pdf> Pristupljeno 20.8.2023.

Ministarstvo za evropske integracije Republike Srbije (2021). *Odnos građana Srbije prema Evropskoj uniji – istraživanje javnog mnijenja*, prosinac 2021. <https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/istrazivanja_javnog_mnjenja/decembar_21.pdf> Pristupljeno. 20.8.2023.

Ministarstvo za evropske integracije Republike Srbije (2022). *Evropska orijentacija građana Srbije – istraživanje javnog mnijenja*, prosinac 2022. <https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/istrazivanja_javnog_mnjenja/javno_mnjenje_dec_22.pdf> Pristupljeno 20.8.2023.

Sprint Insight (2022). National(S): Istraživanje Srbija, kolovoz 2022. <https://nationals.rs/wp-content/uploads/2022/11/NationalS-1.pdf> Pristupljeno 2.7.2024.

Vijeće za regionalnu suradnju (2022). *Balkan barometer 2022. – Public opinion*. <https://www.rcc.int/balkanbarometer/publications> Pristupljeno 2.7.2024.

Transparency International (2014). *Corruption Perception Index 2014*. < https://www.transparency.org/en/cpi/2014> Pristupljeno 27.9.2023.

Transparency International (2015). *Corruption Perception Index 2015*. < https://www.transparency.org/en/cpi/2015> Prristupljeno 27.9.2023.

Transparency International (2016). *Corruption Perception Index 2016*. < https://www.transparency.org/en/cpi/2016> Pristupljeno 27.9.2023.

Transparency International (2017). *Corruption Perception Index 2017*. < https://www.transparency.org/en/cpi/2017> Pristupljeno 27.9.2023.

Transparentnost Srbija (2017). *Prioćenje 2017*. https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Saop%C5%A1tenje_CPI_2017.pdf Pristupljeno 27.9.2023.

Transparency International (2018). *Corruption Perception Index 2018.* https://www.transparency.org/en/cpi/2018/index/srb Pristupljeno 27.9.2023.

Transparency International (2019). *Corruption Perception Index 2019*. < https://www.transparency.org/en/cpi/2019> Pristupljeno 27.9.2023.

Transparentnost Srbija (2019). *Priopćenje 2019.* < https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/CPI_2019_saopstenje.pdf> Pristupljeno 27.9.2023.

Transparency International (2020). *Corruption Perception Index 2020.* < https://www.transparency.org/en/cpi/2020> Pristupljeno 27.9.2023

Transparentnost Srbija (2020). *Priopćenje 2020.* < https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/CPI_2020_saop%C5%A1tenje.pdf> Pristupljeno 27.9.2023.

Transparency International (2021). *Corruption Perception Index 2021.* < https://www.transparency.org/en/cpi/2021> Pristupljeno 27.9.2023.

Transparentnost Srbija (2021). Priopćenje 2021. < https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_saop%C5%A1tenje_-_CPI_2021_-_25.pdf> Pristupljeno 27.9.2023.

Transparentnost Srbija (2023). *CPI 2022 – prezentacija*, 31. siječnja 2023. <https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/CPI_2022_prezentacija.pdf> Pristupljeno 15.8.2023.

Transparency International (2024). *CPI 2023 for Eastern Europe & Central Asia: autocracy & weak justice systems enabling widespread corruption*. <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2023-eastern-europe-central-asia-autocracy-weak-justice-systems-widespread-enabling-corruption> Pristupljeno 30.1. 2024.

Transparentnost Srbija (2024). *Srbija nastavlja pad na svetskoj listi Indeksa percepcije korupcije Transparency International*. <https://www.transparentnost.org.rs/sr/aktivnosti-2/saoptenja/12632-srbija-nastavlja-pad-na-svetskoj-listi-indeksa-percepcije-korupcije-transparency-international >Pristupljeno 30.1.2024.

Dokumenti – Ukrajina

Europska komisija i Visoki predstavnik (2015). Implementation of the European Neighbourhood Policy in Ukraine - Progress in 2014 and recommendations for actions. SWD/2015/0074 final. <EUR-Lex - 52015SC0074 - EN - EUR-Lex (europa.eu)> Pristupljeno 6.9.2023.

Europska komisija i Visoki predstavnik (2016). Association Implementation Report on Ukraine 2016. SWD(2016) 446 final. <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/ukraine_v2_0.pdf>Pristupljeno 6.9.2023.

Europska komisija i Visoki predstavnik (2017). Association Implementation Report on Ukraine 2017. SWD(2017) 376 final <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/association_implementation_report_on_ukraine.pdf> Pristupljeno 9.9.2023.

Europska komisija i Visoki predstavnik (2018). Association Implementation Report on Ukraine 2018. SWD(2018) 462 final <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2018_association_implementation_report_on_ukraine.pdf> Pristupljeno 9.9.2023.

Europska komisija i Visoki predstavnik (2019). Association Implementation Report on Ukraine 2019. SWD(2019) 433 final. <https://www.eeas.europa.eu/eeas/association-implementation-report-ukraine-2019_en> Pristupljeno 9.9.2023.

Europska komisija i Visoki predstavnik (2020). Association Implementation Report on Ukraine. SWD(2020) 329 final. <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2020_ukraine_association_implementation_report_final.pdf< Pristupljeno 9.9.2023.

Europska komisija i Visoki predstavnik (2022). Association Implementation Report on Ukraine. SWD(2022) 202 final. <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/Association%20Implementation20Report%20on%20Ukraine%20-%20Joint%20staff%20working%20document.pdf> Pristupljeno 9.9.2023.

Europska komisija (2014d). Memorandum of Understanding between the EU and Ukraine:Macro Financial Assistance to Ukraine, Loan Facility from the EU. <https://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/mou_eu_ukraine1_en.pdf> Pristupljeno 19.9.2023.

Europska komisija (2015c). Memorandum of Understanding between the European Union and Ukraine:Macro Financial Assistance to Ukraine, Loan Facility from the EU. <https://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/doc/mou_eu_ukraine_en.pdf> Pristupljeno 18.8.2024.

Europska komisija (2018c). Memorandum of Understanding between the European Union and Ukraine:Macro Financial Assistance to Ukraine, Loan Facility from the EU. < https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/c2c108ba-8455-47cb-8a44-75287558fc20_en?filename=mou_protocol_version_eu.pdf> Pristupljeno 18.8.2024.

Europska komisija (2022d): Memorandum of Understanding between the European Union and Ukraine: Macro Financial Assistance to Ukraine of up to EUR 1.2 billion <https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-04/ukraine_mou_emergency_mfa_signed.pdf> Pristupljeno 22.9.2023.

Europski parlament i Vijeće EU (2022). Odluka (EU) 2022/1201 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. srpnja 2022. o pružanju izvanredne makrofinancijske pomoći Ukrajini

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022D1201> Pristupljeno 18.9.2023.

Europska komisija (2014e). Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću – Četvrto izvješće o provedbi Akcijskog plana za liberalizaciju viznog režima u Ukrajini COM/2014/0336 final<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0336> Pristupljeno 17.9.2023.
Europska komisija (2015c). Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću - Peto izvješće o napretku Ukrajine u provedbi akcijskog plana liberalizacije viznog režima. COM(2015) 200 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0200> Pristupljeno 17.9.2023.

Europska komisija (2015d). Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću - Šesto izvješće o napretku u provedbi akcijskog plana liberalizacije viznog režima u Ukrajini. COM(2015) 905 final. <SWD_2015_0705_FIN.HRV.xhtml.1_HR_ACT_part1_v2.docx (europa.eu)> Pristupljeno 17.9.2023.

Europska unija (2014). Sporazum o pridruživanju između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju te njihovih država članica, s jedne strane, i Ukrajine, s druge strane. L 161/3, 29.5.2014.<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0529(01)> Pristupljeno 3.9.2023.

Vijeće EU (2015b). EU - Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement. <https://eeas.europa.eu/archives/docs/ukraine/docs/st06978_15_en.pdf>Pristupljeno 3.9.2023.

Vijeće EU (2024). Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Instrumenta za Ukrajinu. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5243-2024-INIT/en/pdf> Pristupljeno 3.2.2024.

Rating Group (2022). *Foreign Policy Orientations of the Ukrainians in Dynamics (October 1-2, 2022)*, 3 October 2022, <https://ratinggroup.ua/en/research/ukraine/dinam_ka_zovn_shno-pol_tichnih_nastro_v_naselennya_1-2_zhovtnya_2022.html> Pristupljeno 14.8.2023.

Transparency International Ukraine (2014). *Corruption Perception Index 2014.* < https://ti ukraine.org/en/research/cpi-2014/> Pristupljeno 29.2.2024.

Transparency International Ukraine (2015).– *Corruption Perception Indeks 2015.* https://ti-ukraine.org/en/research/cpi-2015/ Pristupljeno 29.2.2024.

Transparency International Ukraine (2016). *Corruption Perception Index 2016.*< https://ti-ukraine.org/en/research/cpi-2016/> Pristupljeno 29.2.2024.

Transparency International Ukraine (2017). *Corruption Perception Index 2017.* < https://ti-ukraine.org/en/research/cpi-2017/> Pristupljeno 1.3.2024.

Transparency International Ukraine (2018). *Corruption Perception Index 2018.* < https://ti-ukraine.org/en/research/corruption-perceptions-index-2018/> Pristupljeno 1.3.2024.

Transparency International Ukraine (2019). *Corruption Perception Index 2019.* < https://ti-ukraine.org/en/research/ukraine-in-the-corruption-perceptions-index-2020/> Pristupljeno 1.3.2024.

Transparency International Ukraine (2020). *Corruption Perception Index 2020.* < https://ti-ukraine.org/en/research/ukraine-in-the-corruption-perceptions-index-2020/> Pristupljeno 1.3.2024.

Transparency International Ukraine (2021). *Corruption Perception Index 2021*. <https://ti-ukraine.org/en/research/corruption-perceptions-index-2021/> Pristupljeno 18.8.2024.

Transparency International Ukraine (2022). *Corruption Perception Index 2022*. https://ti-ukraine.org/en/research/corruption-perceptions-index-2022/ Pristupljeno 18.8.2024.

Transparency International Ukraine (2023). *Corruption Perception Index 2023*. https://ti-ukraine.org/en/research/corruption-perceptions-index-2023/ Pristupljeno 18.8.2024.

Ostali izvori – priopćenja, govori, članci

Bechev, D. (2024). *Serbia's Authoritarian (Re)turn*. Carnegie Europe. <<https://carnegieeurope.eu/strategiceurope/91372> Pristupljeno 26.2.2024.

Blockmans, S. (2015). The 2015 ENP Review: A policy in suspended animation. *CEPS Commentary*, 1. prosinca 2015. https://aei.pitt.edu/69696/1/SB_ENP_Review_CEPS_Commentary.pdf> Pristupljeno 15.8.2024.

Cheresheva, M. (2016). Juncker's silence on enlargement alarms Balkan Watchers. 14. rujna 2016. https://balkaninsight.com/2016/09/14/no-mention-of-enlarg ement-in-juncker-s-state-of-the-union-address-raises-concerns-09-14-2016/ Pristupljeno 6.8.2024.

Dworkin, A. i Wesslau, F. (2015). Ten talking points from the new ENP. *European Council on Foreign Relations*, 20. studenoga 2015. < https://ecfr.eu/article/commentary_ten_talking_points_from_the_new_enp5021/> Pristupljeno 15.8.2024.

Džankić, J. (2023). *The 'New' Enlargement Methodology: Opportunities and Challenges.* ReSPA Blogs. < https://www.respaweb.eu/0/blogs/3/the-new-enlargement-methodology-opportunities-and-challenges> Pristupljeno 8.2.2024.

Mihajlović, M. (2024). Serbia's Challenging Journey to the EU: Reforms Required for Membership. travanj 2024. *European Policy Centre*. < https://cep.org.rs/en/blog/serbias-challenging-journey-to-the-eu-reforms-required-for-membership/> Pristupljeno 23.9.2024.

Nenadić, N. (2021). Ne može se sa sigurnošću tvrditi da u Srbiji postoji politička volja za borbu protiv korupcije – intervju, 5. listopada 2021. European Western Balkans. < https://europeanwesternbalkans.rs/ewb-intervju-nenadic-ne-moze-se-sa-sigurnoscu-tvrditi-da-u-srbiji-postoji-politicka-volja-za-borbu-protiv-korupcije/> Pristupljeno 23.9.2024.

Herzenhorn, D. (2022). Commission president calls to end unanimity in EU foreign policy decisions.“, Politico EU, 20. lipnja 2022.<https://www.politico.eu/article/commission-president-ursula-von-der-leyen-end-unanimity-eu-foreign-policy/> Pristupljeno 24.3.2023.

European Council on Foreign Relations (2023). New poll: Europeans open to Ukraine joining the EU despite security risks, but cool on further enlargement of the bloc ahead of crucial European Council summit. *European Council on Foreign Relations*. < https://ecfr.eu/publication/europeans-open-to-ukraine-joining-the-eu-despite-security-risks/> Pristupljeno 26.2.2024.

Várhelyi, O. (2023). Press remarks by Neighbourhood and Enlargement Commissioner Olivér, following the informal General Affairs Council. Priopćenje za javnost. 23 lipnja 2023. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_3460> Pristupljeno 26.2.2024.

Europska komisija (2024). Commission proposes to open EU accession negotiations with Bosnia and Herzegovina and updates on progress made by Ukraine and Moldova. Priopćenje za javnost, 12. ožujka 2024. < https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1423> Pristupljeno 13.3.2024.

Ferrero-Waldner, B. (2006) Strengthening the European Neighbourhood Policy – Speaking Points. Konferencija za tisak. Bruxelles, 4. prosinca 2006.

Hejtmankova, R., Cuevas Herman, V. i Csaszi, L. (2024). Three Eastern Partnership neighbours: Ukraine, Moldova and Belarus. *European Parliament – Fact Sheets on the EU,* travanj 2024. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/171/three-eastern-partnership-neighbours-ukraine-moldova-and-belarus> Pristupljeno 18.8.2024.

Juncker, J. C. (2014). Novi početak za Europu – govor Jean-Claude Junckera, kandidata za predsjednika Europske komisije, 15. srpnja 2014. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/SPEECH_14_567> Pristupljeno 6.8.2024.

Juncker, J. C. (2017). Predsjednik Jean-Claude Juncker – Govor o stanju Unije 2017., 13. rujna 2017. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/SPEECH_17_3165> Pristupljeno 6.8.2024.

López Domènech, B. (2023). *Serbian elections: Vučić tightens his grip amid fraud accusations*. European Policy Centre. < https://epc.eu/en/Publications/Serbian-elections-Vui-tightens-his-grip-amid-fraud-accusations~572880> Pristupljeno 26.2.2024.

Prodi, R. (2002) „A Wider Europe – A Proximity Policy as the Key to Stability“. Govor 6. prosinca 2002. SPEECH/02/619 < https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_02_619/SPEECH_02_619_EN.pdf> Pristupljeno 14.8.2024.

Vascotto, A. (2024). *Backsliding in Belgrade: The state of Serbia's European future.* European Council on Foreign Relations. < https://ecfr.eu/article/backsliding-in-belgrade-the-state-of-serbias-european-future/> Pristupljeno 26.2.2024.

Vijeće EU-a (2021). Proširenje: na Crnu Goru i Srbiju primjenjivat će se nova metodologija proširenja. Priopćenje za javnost, 11. svibnja 2021. https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2021/05/11/enlargement-new-enlargement-methodology-will-be-applied-to-montenegro-and-serbia/ Pristupljeno 8.8.2024.

Vijeće EU (2024a). *Ukraine Facility: Council and Parliament agree on new support mechanism for Ukraine. f6. veljače 2024.*https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/06/ukraine-facility-council-and-parliament-agree-on-new-support-mechanism-for-ukraine/ Pristupljeno 26.2.2024.

Vijeće EU (2024b). Economic and Financial Affairs Council – main results. 21. lipnja 2024. < https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/ecofin/2024/06/21/> Pristupljeno 22.6.2024.

Vijeće EU (2024c). EU opens accession negotiations with Ukraine. Priopćenje za javnost, 25. lipnja 2024.< https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2024/06/25/eu-opens-accession-negotiations-with-ukraine/> Pristupljeno 25.6. 2024.

Životopis autora

Juraj Jerin rođen je 26. travnja 1975. godine u Puli. Osnovnu i srednju školu završio je u Puli, a diplomirao je 2000. godine na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu. Nakon završetka studija zaposlio se u poduzeću Continental film d.o.o., gdje radi do 2005. godine, nakon čega se zapošljava u Ministarstvu vanjskih i europskih poslova. U razdoblju od 2005. do 2011. godine radio je u Upravi za međunarodnu gospodarsku suradnju, Upravi za potporu procesu pristupanja RH EU – Tajništvu pregovaračke skupine te u Uredu državnog tajnika za europske integracije. Od 2011. do 2013. godine radi u Vladi Republike Hrvatske kao savjetnik potpredsjednika Vlade za unutarnju, vanjsku i europsku politiku te kao savjetnik u Uredu za zakonodavstvo, nakon čega se vraća u MVEP. Od 2014. do 2016. godine zaposlen je u Sektoru za europske bilateralne poslove Uprave za Europu, od 2016. do 2017. godine radi u Uredu državne tajnice za europske poslove, a od 2018. radi kao voditelj Službe za ECOFIN u Upravi za Europu. Na Diplomatskoj akademiji MVEP-a završava jednogodišnji stručni diplomatski studij 2010. godine. Godine 2012. upisuje doktorski studij „Politologija“ na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu.

Objavljeni radovi:

Jerin, J. (2021). Ispunjavanje kriterija iz Kopenhagena u području slobode medija u državama Zapadnoga Balkana. *South Eastern European Journal of Communication, 3*(2), 61-74.

Sudjelovanje na međunarodnim znanstvenim skupovima:

9. Proljetna škola i istraživačka konferencija o komparativnim medijskim sustavima (*online*), od 12. do 16. travnja 2021. u Dubrovniku, s izlaganjem pod nazivom „Fulfillment of the Copenhagen criteria in the area of media freedom in the Western Balkans."