

Upravljanje bilateralnim sporovima tokom pristupanja EU

Autor/ka:
Dragan Koprivica
Milica Kovačević



Upravljanje bilateralnim sporovima tokom pristupanja EU

Autor/ka:

Dragan Koprivica
Milica Kovačević

Podgorica, oktobar 2026.



Izveštaj je pripremljen od strane Centra za demokratsku tranziciju (CDT) u okviru inicijative IGNITA, koju finansira Open Society Foundations—Zapadni Balkan. Stavovi i mišljenja izneseni u ovom dokumentu pripadaju isključivo autoru(ima) i ne odražavaju nužno stavove Open Society Foundations—Zapadni Balkan.



Sadržaj:

Uvod	4
Od problema do mogućih rješenja	5
Djelovati prije nego što spor preraste u problem pristupanja	6
Različiti sporovi traže različita rješenja	7
Kada spor uđe u proces pristupanja, postaviti granice	9
Spriječiti da neriješeni spor postane trajna blokada	11
Od pojedinačnih rješenja do strategije	13

Uvod

Bilateralni sporovi predstavljaju značajan izazov za proces proširenja EU, posebno kada države članice koriste mogućnost blokiranja napretka kandidata radi ostvarivanja bilateralnih zahtjeva. Analiza postojećih predloga za upravljanje ovim sporovima ukazuje na nekoliko ključnih zaključaka:

- **Rano djelovanje i odgovornost država** mogu spriječiti da neriješena bilateralna pitanja prerastu u prepreke evropskim integracijama, ali ne mogu zamijeniti političku spremnost za kompromis.
- **Različiti sporovi zahtijevaju različite mehanizme rješavanja**, od međunarodne arbitraže i sudskih postupaka do političke medijacije i mehanizama zaštite manjinskih prava.
- **EU mora jasnije definisati granice legitimnog uslovljavanja**, odnosno koja bilateralna pitanja mogu postati uslovi pristupanja, šta se konkretno zahtijeva od kandidata i kada se obaveze smatraju ispunjenim.
- **Ograničavanje mogućnosti veta nije dovoljno**. Potreban je koherentniji pristup EU koji bi povezao postojeće instrumente, omogućio paralelno rješavanje sporova i smanjio prostor za političke blokade koje nijesu povezane sa ispunjavanjem pristupnih kriterijuma.

Od problema do mogućih rješenja

Bilateralni sporovi nijesu proizvod procesa evropskih integracija. Oni proizilaze iz neriješenih političkih, teritorijalnih, istorijskih, identitetskih, manjinskih i drugih pitanja između država, a zemlje Zapadnog Balkana u proces pristupanja Evropskoj uniji ušle su sa značajnim nasljedom takvih otvorenih pitanja. Proces proširenja, međutim, mijenja okolnosti u kojima se ti sporovi vode. Perspektiva članstva može podstaći njihovo rješavanje, ali mogućnost država članica da utiču na napredovanje kandidata može bilateralnim pitanjima dati novu političku težinu. Ovo pitanje posebno je relevantno za Crnu Goru, koja je najdalje odmakla u pristupnim pregovorima sa EU, dok istovremeno ima više otvorenih bilateralnih pitanja sa susjednim državama, uključujući i članice Unije.

U ranijoj analizi¹ bavili smo se razvojem dobrosusjedskih odnosa kao uslova pristupanja EU i načinom na koji su bilateralni sporovi uticali na proces evropskih integracija Zapadnog Balkana. Ovdje ne ponavljamo pregled otvorenih sporova, niti se ponovo bavimo njihovim porijeklom i prirodom. Ovoga puta nas zanimaju rješenja – šta se već predlaže u akademskoj i policy debati i koliko ti predlozi mogu pomoći da se bilateralni sporovi rješavaju, a da istovremeno ne postanu trajna prepreka proširenju.

Predlozi su različiti i po tome ko treba da reaguje i u kom trenutku. Neki insistiraju na ranijem djelovanju samih država, prije nego što bilateralno pitanje eskalira. Drugi stavljaju fokus na bolje korišćenje regionalnih i međunarodnih mehanizama za dijalog, medijaciju i arbitražu. Treći pokušavaju da odgovore na možda najteže pitanje za samu EU – gdje su granice legitimnog uslovljavanja i kako spriječiti da bilateralni spor postane blokada procesa pristupanja.

Ova analiza ne nudi novi model za rješavanje bilateralnih sporova. Cilj joj je skromniji, da izdvoji i sistematizuje neke od relevantnih predloga koji već postoje, sagleda za koje vrste problema mogu biti korisni i gdje su im granice, a zatim razmotri kako bi se mogli povezati u koherentniji pristup EU bilateralnim sporovima u procesu proširenja.

¹ Milica Kovačević, *Dobrosusjedstvo na Zapadnom Balkanu: Bilateralni sporovi i politike koje ih održavaju*, Centar za demokratsku tranziciju (CDT), 2026.

Djelovati prije nego što spor preraste u problem pristupanja

Bilateralni sporovi ne nastaju onda kada postanu evropski problem. Otvorena pitanja često postoje godinama, potisnuta ili ostavljena bez ozbiljnog političkog dijaloga i pokušaja da se riješe, sve dok promjena političkih okolnosti ne stvori razlog ili priliku da se ponovo aktiviraju. Odnosi Srbije i Hrvatske dobar su primjer, jer se niz otvorenih pitanja između dvije države godinama ne pomjera sa mrtve tačke². Takvo odlaganje ima svoju cijenu. Što spor duže traje, veća je mogućnost da postane dio unutrašnje politike, optereti ukupne odnose dvije države i, kada se za to otvori prilika, preseli u proces evropskih integracija.

Zato se kroz različite predloge za upravljanje bilateralnim sporovima provlači ista ideja – reagovati prije nego što spor dođe do tačke u kojoj jedna država može evropski put druge koristiti kao polugu za njegovo rješavanje. Predlažu se redovan bilateralni dijalog, praćenje otvorenih pitanja i sprovođenja postojećih dogovora, regionalni politički formati, preventivna diplomatija i uključivanje posrednika kada direktni razgovori ne daju rezultat.

Među ranijim predlozima su zajednička deklaracija država Zapadnog Balkana da bilateralna pitanja neće koristiti za blokiranje evropskih integracija susjeda, godišnji pregled otvorenih pitanja u okviru Berlinskog procesa i medijacija kada bilateralni naponi ne daju rezultat. Ideja je bila da same države regiona redovno polažu račun o tome šta su uradile na rješavanju otvorenih pitanja, umjesto da se njima ozbiljno počnu baviti tek kada prerastu u političku krizu ili evropsku blokadu.³

Odgovornost država za sopstvene sporove, međutim, ne znači da ih treba ostaviti da se njima bave same. Regionalna saradnja i Berlinski proces mogu držati otvorena pitanja na političkoj agendi, dok se za sporove koji ne mogu biti riješeni direktnim pregovorima predlaže medijacija ili drugi odgovarajući mehanizam. Postojanje kredibilnog procesa za rješavanje spora moglo bi omogućiti da se spor rješava paralelno, bez zaustavljanja evropskih integracija.⁴

Noviji predlozi snažnije naglašavaju preventivnu diplomatiju i korišćenje institucija koje već imaju iskustvo u ranom prepoznavanju i smirivanju bilateralnih tenzija. Kao jedan od primjera navodi se OSCE, uključujući Visokog komesara za nacionalne manjine, koji može posredovati u dijalogu, pratiti razvoj situacije i pomoći u rješavanju pravnih i političkih uzroka spora prije njegove eskalacije.⁵ Njegova uloga, međutim, ograničena je time da međunarodno posredovanje može otvoriti prostor za dogovor, ali ne može nadomjestiti političku odluku država da problem zaista rješavaju.

Problem, dakle, nije nedostatak mjesta za razgovor, a još manje se može očekivati da EU ili neka međunarodna organizacija riješe spor koji njegove strane ne žele ozbiljno da rješavaju. Sporovi se ne održavaju uvijek zato što nema dijaloga ili odgovarajućeg mehanizma. Ponekad je neriješen spor politički korisniji od kompromisa. U takvim okolnostima ni još jedan sastanak, ni posrednik,

² Miloš Paunović, *Otvorena pitanja – Srbija i Hrvatska*, Centar za primenjene evropske studije, 2019.

³ Nikola Dimitrov, Marika Djolai i Natasha Wunsch, *Removing Obstacles to EU Accession: Bilateral Disputes in the Western Balkans*, BIEPAG, 2015.

⁴ Erwan Fouéré, *EU Enlargement and the Resolution of Bilateral Disputes in the Western Balkans*, CEPS, 2023.

⁵ Steven Blockmans i Butrint Berisha, *From Stalemate to Solution: Rethinking EU Approaches to Bilateral Disputes in the Context of Enlargement*, ICDS, 2025.

ni regionalna inicijativa neće sami proizvesti rješenje. Rano djelovanje zato može spriječiti da se problemi godinama talože i aktiviraju u politički najpogodnijem trenutku, ali samo po sebi ne garantuje da će spor biti riješen.

Sporovi se ne vode uvijek između ravnopravnih strana – posljedice rata, neriješena pitanja statusa i razlike u političkoj i međunarodnoj moći mogu jednoj strani dati znatno jaču poziciju i prije nego što se u jednačinu uključi članstvo u EU. Proces pristupanja tu neravnotežu nije stvorio, ali je može dodatno produbiti.

Različiti sporovi traže različita rješenja

Neriješenim bilateralnim sporovima ne nedostaju nužno mehanizmi za rješavanje. Međunarodni sudovi i arbitraža, UN, Savjet Evrope, OSCE i njegove specijalizovane institucije već imaju različite mandate, iskustvo i ekspertizu. U novijim predlozima zato se sve više insistira na tome da se različite vrste sporova usmjere prema mehanizmima koji su najpogodniji za njihovo rješavanje.⁶ Teritorijalni spor, zaštita manjinskih prava i spor oko istorije nijesu ista vrsta problema i teško ih je rješavati istim sredstvima.

Najjasniji predlozi postoje za teritorijalne i granične sporove. Evropska komisija je 2018. zauzela stav da se neriješeni granični sporovi, ukoliko ne mogu biti riješeni bilateralno, moraju bezuslovno uputiti na konačnu i obavezujuću međunarodnu arbitražu, čije bi odluke obje strane morale u potpunosti sprovesti i poštovati prije pristupanja EU, a koje bi se uzimale u obzir i prilikom pripreme ugovora o pristupanju.⁷ Arbitraža i međunarodni sudovi pojavljuju se i u kasnijoj literaturi kao mogući putevi za sporove koji se mogu pravno riješiti.

Za pitanja manjinskih i ljudskih prava predlaže se veće oslanjanje na postojeće evropske standarde i institucije. Među konkretnim predlozima su snažnije korišćenje Okvirne konvencije Savjeta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina i presuda Evropskog suda za ljudska prava, kao i saradnja sa Visokim komesarom OSCE-a za nacionalne manjine i Venecijanskom komisijom.⁸ Time se spor vraća na teren prava i standarda koji važe za sve, umjesto da sadržaj manjinskih prava određuje odnos političke moći dvije države. Ali ni ove institucije ne mogu rješavati svaku vrstu bilateralnog pitanja. Institucije za zaštitu ljudskih i manjinskih prava mogu ocjenjivati poštovanje prava, ali nijesu mjesto na kojem se može presuditi čija je istorija, kultura ili nacionalna interpretacija „ispravna“.

⁶ Steven Blockmans i Butrint Berisha, *From Stalemate to Solution: Rethinking EU Approaches to Bilateral Disputes in the Context of Enlargement*, ICDS, 2025.

⁷ European Commission, *A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans 2018*; Elena Bashenska, "EU Enlargement in Disregard of the Rule of Law: A Way Forward Following the Unsuccessful Dispute Settlement Between Croatia and Slovenia and the Name Change of Macedonia", *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 14, 2022.

⁸ Erwan Fouéré, *EU Enlargement and the Resolution of Bilateral Disputes in the Western Balkans*, CEPS, 2023.

Za istorijske i identitetske sporove zato se predlaže drugačiji put. Pitanja identiteta, istorije i jezika koja nijesu obuhvaćena kriterijumima za pristupanje mogla bi se rješavati u odvojenom procesu, paralelno sa pregovorima o članstvu. Za pitanja istorije pominju se i postojeće inicijative poput Opservatorije Savjeta Evrope za nastavu istorije i EUROClío, koje mogu pomoći dijalogu i pomirenju, ali ne odlučuju o istorijskim sporovima.⁹ Pitanja statusa i političke normalizacije opet traže drugačiji pristup, prije svega dugotrajniju političku medijaciju uz učešće EU, UN ili drugih posrednika.

Poenta nije, dakle, u pronalaženju jednog institucionalnog rješenja za sve bilateralne sporove. Tamo gdje postoji pravno pitanje, sud ili arbitraža mogu zamijeniti pregovore u kojima odlučuje odnos političke moći. Tamo gdje postoje međunarodni standardi, kao kod manjinskih prava, postoje i institucije koje mogu da ih tumače i prate. Ali nema suda koji može riješiti spor oko identiteta, niti međunarodne organizacije koja može natjerati dvije države da se pomire sa sopstvenom prošlošću.

Prespanski sporazum između Grčke i Sjeverne Makedonije iz 2018. pokazuje da je moguće postići politički kompromis i o dugotrajnim identitetskim sporovima. Sporazum je omogućio uklanjanje grčke blokade evroatlantskih integracija Sjeverne Makedonije, ali je istovremeno pokazao koliko takvi kompromisi mogu biti politički skupi na unutrašnjem planu.

Naravno, ni pravni mehanizam ne garantuje rješenje. Arbitraža i međunarodni sudovi zavise od nadležnosti, saglasnosti strana i, na kraju, spremnosti da se odluka sprovede. Iskustvo Hrvatske i Slovenije pokazuje da ni arbitražna odluka ne mora zatvoriti spor. Postoje, međutim, i suprotni primjeri, pa su presudu Međunarodnog suda pravde o pomorskom razgraničenju Rumunije i Ukrajine iz 2009. prihvatile i sprovele obje države.¹⁰ Politička medijacija još neposrednije zavisi od volje strana. Vrijednost ovih mehanizama je prije u tome što mogu smanjiti prostor da o ishodu spora odlučuje samo odnos političke moći i vratiti ga u okvir prava, zajedničkih standarda ili strukturisanog političkog procesa.

⁹ Ibid.

¹⁰ Steven Blockmans i Butrint Berisha, *From Stalemate to Solution: Rethinking EU Approaches to Bilateral Disputes in the Context of Enlargement*, ICDS, 2025.

Kada spor uđe u proces pristupanja, postaviti granice

Jedan od osnovnih problema sa mjestom bilateralnih sporova u procesu pristupanja jeste to što nijesu jasna ni početna ni krajnja tačka uslovljavanja. Ne postoji dovoljno jasan odgovor ni na pitanje kada i zašto bilateralni spor postaje relevantan za pristupanje EU, ni šta država mora da uradi da bi se takav spor smatrao riješenim. Na ovaj problem literatura upozorava već dugo – dobrosusjedski odnosi jesu postali uslov pristupanja, ali sadržaj tog uslova nikada nije dovoljno precizno određen. Ta neodređenost postaje mnogo ozbiljnija kada bilateralni spor počne da određuje da li kandidat može da nastavi pregovore.¹¹

Crna Gora je već suočena sa posljedicama takvog uslovljavanja. Kako se približava završnim fazama pristupnih pregovora, vrijeme za odlaganje rješavanja otvorenih pitanja sa susjedima praktično je isteklo. Pitanja granica, sukcesije i drugih neriješenih bilateralnih obaveza nijesu nastala juče, niti se mogu pripisati samo pritiscima susjednih država. Godine bez ozbiljnog napretka u njihovom rješavanju sada dolaze na naplatu u pristupnom procesu, u kojem su neka od tih pitanja već postala predmet uslovljavanja. Crna Gora zato mora pokazati znatno više inicijative i političke spremnosti da rješava probleme koje je godinama ostavljala otvorenim.

Prvo pitanje je šta uopšte pripada procesu pristupanja. Neka bilateralna pitanja očigledno se preklapaju sa obavezama koje EU legitimno prati. Zaštita manjinskih prava, vladavina prava ili poštovanje međunarodnih obaveza ne prestaju da budu evropska pitanja samo zato što su istovremeno predmet spora između dvije države. Mnogo je teže opravdati isti tretman istorijskih interpretacija, identiteta, jezika ili drugih zahtjeva koji nemaju jasno uporište u pravu EU i kriterijumima za članstvo. Zato se u dijelu literature predlaže da pitanja koja jesu obuhvaćena pristupnim kriterijumima budu ocjenjivana kroz ista pravila i mjerila koja važe za sve kandidate, dok bi se ostala bilateralna pitanja rješavala u odvojenom procesu, paralelno sa pregovorima o članstvu.

Drugo pitanje je kada se spor smatra riješenim. Ako EU zahtijeva da se bilateralni sporovi riješe prije članstva, šta tačno znači da je spor riješen? Je li potreban konačan politički dogovor, potpisivanje sporazuma, pokretanje arbitraže, prihvatanje sudske odluke, njeno potpuno sprovođenje ili je dovoljno samo da postoji kredibilan proces u kojem se spor rješava?

Iskustvo Hrvatske i Slovenije pokazuje koliko je ovo pitanje nejasno. Njihov granični spor bio je dovoljno ozbiljan da Slovenija blokira otvaranje i zatvaranje četrnaest hrvatskih pregovaračkih poglavlja. Arbitražni sporazum iz 2009. omogućio je uklanjanje te blokade i Hrvatska je 2013. postala članica EU.¹² Drugim riječima, spor nije morao biti riješen da bi Hrvatska postala članica. Bilo je dovoljno da postoji dogovoreni put za njegovo rješavanje.

¹¹ Elena Bashkeska, *The Good Neighbourliness Condition in EU Enlargement*, Contemporary Southeastern Europe, 2014; Elena Bashkeska, *EU Enlargement in Disregard of the Rule of Law: A Way Forward Following the Unsuccessful Dispute Settlement Between Croatia and Slovenia and the Name Change of Macedonia*, Hague Journal on the Rule of Law, 2022.

¹² Elena Bashkeska, *The Good Neighbourliness Condition in EU Enlargement*, Contemporary Southeastern Europe, 2014.

Ni taj put kasnije nije doveo do konačnog zatvaranja pitanja. Hrvatska je 2015. pokrenula postupak izlaska iz arbitražnog sporazuma, nije prihvatila konačnu arbitražnu odluku iz 2017, a Sud pravde EU je 2020. zaključio da nije nadležan da odlučuje o obavezama koje proizlaze iz bilateralnog međunarodnog sporazuma čiji predmet nije dio prava EU.¹³ Paradoks je očigledan: isti spor bio je dovoljno „evropski“ da zaustavi pristupne pregovore Hrvatske, ali je nakon njenog članstva postao pitanje izvan prava EU. Članstvom Hrvatske nestala je mogućnost da Slovenija koristi pristupni proces kao instrument pritiska, a neriješeni spor nije spriječio dvije države da funkcioniraju kao članice EU i učestvuju u njenim zajedničkim politikama.

Ovaj primjer pokazuje i zašto konačno rješenje svakog spora prije članstva nije uvijek realan zahtjev. Važnije može biti da postoji dogovoreni i kredibilni put za njegovo rješavanje. Upravo na toj logici počiva predlog da postojanje odgovarajuće procedure ili mehanizma omogući da pristupni proces napreduje dok se spor rješava paralelno.¹⁴

Ovo, međutim, ne znači da bilateralna pitanja treba jednostavno izbaciti iz politike uslovljavanja. Ako EU smatra da je određeno otvoreno pitanje relevantno za članstvo, onda mora jasno reći zbog čega je relevantno, šta konkretno očekuje od države kandidata i prema čemu će procijeniti da je obaveza ispunjena. Bez toga se granica između legitimnog uslovljavanja i bilateralnog političkog pritiska teško može kontrolisati. EU ne mora da odluči ko je u pravu u svakom sporu između dvije države. Ali mora da zna zašto je taj spor postao dio procesa pristupanja, šta se tačno traži i kada će smatrati da je uslov ispunjen.

Isto važi i za monitoring. Ako su dobrosusjedski odnosi i rješavanje otvorenih pitanja uslov za članstvo, onda moraju biti i predmet ozbiljnog, kontinuiranog i dovoljno konkretnog praćenja. Nema mnogo logike u tome da se bilateralnim problemom EU ozbiljno pozabavi tek kada neka država članica pokrene pitanje veta. Izvještavanje bi trebalo da pokaže koja otvorena pitanja postoje, šta su države preuzele kao obavezu, šta je sprovedeno, gdje nema napretka i čiji postupci doprinose zastoju ili eskalaciji.

Predlozi za redovno godišnje praćenje bilateralnih pitanja postoje već duže od decenije. A postoje i primjeri da EU može mnogo preciznije da postavi stvari kada to želi. Obaveze Srbije iz sporazuma o normalizaciji sa Kosovom ugrađene su u pristupna mjerila za poglavlje 35, uz poseban mehanizam za praćenje njihove primjene.¹⁵ Isti model nije primjenjiv na svaki bilateralni spor, ali ovaj primjer pokazuje da je moguće jasno definisati šta se prati i prema čemu se ocjenjuje napredak.

Bez toga, bilateralni spor može biti dovoljno važan da zaustavi proces pristupanja, a da nijesu jasno određeni ni sadržaj obaveze, ni mjerilo njenog ispunjavanja, ni trenutak u kojem ona prestaje da bude prepreka. Ako je rješavanje bilateralnih sporova evropski uslov, za njega moraju važiti ista osnovna pravila kao i za druge uslove, a to su jasnoća, mjerljivost, praćenje i predvidljiv kraj.

¹³ Elena Bashkeska, *EU Enlargement in Disregard of the Rule of Law: A Way Forward Following the Unsuccessful Dispute Settlement Between Croatia and Slovenia and the Name Change of Macedonia*, Hague Journal on the Rule of Law, 2022.

¹⁴ Erwan Fouéré, *EU Enlargement and the Resolution of Bilateral Disputes in the Western Balkans*, CEPS, 2023.

¹⁵ Elena Bashkeska, *The Western Balkans and the EU: Genuine and Sincere? The Story of Bilateral Disputes and Pretence*, European Journal of Risk Regulation, 2025.

Spriječiti da neriješeni spor postane trajna blokada

Proces pristupanja EU daje državama članicama veliki broj prilika da zaustave napredovanje kandidata. Prema jednoj računici, sadašnja metodologija ostavlja 49 tačaka na kojima pojedinačna država članica može posegnuti za vetom, dok bi njemačko-slovenački predlog za širu upotrebu kvalifikovane većine taj broj smanjio na 36.¹⁶ Nijesu, naravno, sve te tačke odlučivanja zamišljene kao instrument za rješavanje bilateralnih sporova. Ali svaka može postati takav instrument ako država članica odluči da svoju saglasnost za naredni korak uslovi bilateralnim zahtjevom.

Najviše pažnje među predlozima za ograničavanje takvih blokada dobilo je šire korišćenje glasanja kvalifikovanim većinom (QMV). Njemačka i Slovenija su početkom 2024. predložile QMV određene korake do otvaranja pregovaračkih klastera, dok bi se jednoglasnost zadržala u ključnim fazama procesa, uključujući formalno otvaranje pregovora, zatvaranje pojedinačnih poglavlja i konačnu odluku o članstvu.¹⁷

To bi smanjilo prostor za pojedinačne blokade, ali ih ne bi uklonilo. QMV može spriječiti jednu članicu da sama zaustavi tehnički korak koji je kandidat dostigao ispunjavanjem mjerila. Ali ne rješava bilateralni spor, niti može mnogo pomoći u situaciji u kojoj je bilateralni zahtjev već ugrađen u evropske uslove.

Sjeverna Makedonija je dobar primjer tog ograničenja. Nakon rješavanja spora sa Grčkom, suočila se sa novom blokadom, ovog puta zbog spora sa Bugarskom oko istorijskih i identitetskih pitanja. Dio bugarskih zahtjeva potom je ugrađen u evropski pregovarački okvir, a dalje napredovanje Sjeverne Makedonije povezano je sa ustavnim izmjenama kojima bi bugarska zajednica bila uključena u Ustav.¹⁸ Tu QMV ne rješava ništa, jer promjena pravila glasanja u narednim fazama malo znači zemlji koja do tih faza ne može ni da stigne.

Zato se u dijelu literature predlaže i drugačiji pristup, koji ne dira pravo države članice da se usprotivi odluci, ali pokušava da ograniči proizvoljnost takve blokade. Prema jednom takvom predlogu, negativan stav članice na međukoracima ne bi smio automatski zaustaviti proces. Država bi morala da pokaže da je ugrožen fundamentalni interes EU, da je blokada proporcionalna i da ne postoji blaži način da se taj interes zaštiti.¹⁹ Država bi, dakle, zadržala mogućnost da blokira, ali bi morala da objasni šta tom blokadom štiti i kakve to veze ima sa interesima EU.

Sličnu logiku imaju predlozi da se tehničkim procjenama Komisije da veća težina. Komisija već procjenjuje ispunjenost mjerila i preporučuje da li kandidat treba da pređe u narednu fazu, ali odluka ostaje u rukama država članica. Predlaže se zato da dio tehničkih međukoraka prepusti Komisiji, umjesto da se svaka tehnička procjena ponovo pretvara u političku odluku država članica.²⁰ Ideja nije da se države članice isključe iz politike proširenja, nego da se smanji prostor

¹⁶ Strahinja Subotić i Filipa Cvetanova, *Reining in the Enlargement Vetoes: The German-Slovenian Non-Paper Under Review*, CEP, 2025.

¹⁷ Wouter Zweers, Isabelle Ioannides, Zoran Nechev and Nikola Dimitrov, *Unblocking Decision-Making in EU Enlargement: Qualified Majority Voting as a Way Forward?*, Clingendael Institute/DGAP/ELIAMEP/Solutions, 2024.

¹⁸ Strahinja Subotić i Filipa Cvetanova, *Reining in the Enlargement Vetoes: The German-Slovenian Non-Paper Under Review*, CEP, 2025.

¹⁹ Christophe Hillion, *Making a Success of EU Enlargement: Three Proposals*, SIEPS, 2025.

²⁰ Ioannis Armakolas, Nikola Dimitrov, Isabelle Ioannides, Zoran Nechev, Oana Popescu-Zamfir & Valbona Zeneli, *EU Enlargement to the Western Balkans: Where There Is a Will, There Is a Way*, IWM/Europe's Futures, 2024.

da kandidat ispuni mjerila, Komisija potvrdi da ih je ispunio, a onda se na stolu pojavi sasvim drugo pitanje.

Treći pristup polazi od toga da neriješen spor ne mora značiti blokiran proces pristupanja. Ako postoji kredibilna procedura ili mehanizam za rješavanje spora, predlaže se da proces pristupanja napreduju dok se bilateralno pitanje rješava paralelno.²¹ Ni to nije teorijska konstrukcija, jer je iskustvo Hrvatske i Slovenije već pokazalo da EU može prihvatiti dogovoreni proces rješavanja spora kao dovoljan za nastavak pristupanja, iako sam spor prije članstva nije konačno zatvoren.

Nijedan od ovih predloga neće riješiti bilateralne sporove. Ali neriješeni spor ne mora na svakoj tački procesa značiti i zaustavljeno proširenje. QMV može smanjiti prostor za pojedinačni veto, obaveza obrazlaganja otežati njegovu zloupotrebu, veća uloga Komisije zaštititi tehničku procjenu, a paralelni kolosijek omogućiti da se spor rješava bez držanja cijelog procesa kao taoca.

Ali sve ovo funkcionise tek ako smo prethodno odgovorili na pitanje koji bilateralni zahtjev uopšte može postati evropski uslov. Ako to nijesmo razjasnili, možemo promijeniti način glasanja, ojačati Komisiju i tražiti obrazloženje veta, a da bilateralni problem i dalje uredno uđe na glavna vrata procesa pristupanja.

Na kraju, QMV-u ne treba pripisivati zadatak koji nema. Rasprava o ograničavanju jednoglasnosti mnogo je šira od proširenja i već se vodi u drugim politikama EU, posebno u vanjskoj i bezbjednosnoj politici.²² Proširenje je samo jedno od mjesta na kojima su posljedice jednoglasnosti posebno vidljive. QMV može pomoći da politika proširenja bude manje podložna pojedinačnim blokadama, ali ga ne treba predstavljati kao institucionalnu reformu koju EU uvodi zbog bilateralnih sporova Zapadnog Balkana.

²¹ Erwan Fouéré, *EU Enlargement and the Resolution of Bilateral Disputes in the Western Balkans*, CEPS, 2023.

²² Wouter Zweers, Isabelle Ioannides, Zoran Nechev and Nikola Dimitrov, *Unblocking Decision-Making in EU Enlargement: Qualified Majority Voting as a Way Forward?*, Clingendael Institute/DGAP/ELIAMEP/Solutions, 2024.

Od pojedinačnih rješenja do strategije

Predloga za upravljanje bilateralnim sporovima, očigledno, ne nedostaje, ali nedostaje politika koja bi ih povezala. EU ima kriterijume pristupanja i pregovaračke okvire, političku medijaciju, međunarodne i regionalne partnere, sudske i arbitražne mehanizme, instrumente za zaštitu manjinskih prava i načine da prati preuzete obaveze. Ono što nema jeste jasan strateški okvir koji bi te različite instrumente povezao i jasnije odredio kako se prema bilateralnim sporovima postupa u procesu proširenja. Na potrebu za takvom strategijom literatura upozorava već godinama, a noviji predlozi idu i korak dalje, predlažući posebne smjernice ili institucionalni okvir EU za upravljanje bilateralnim sporovima tokom proširenja.²³

Takva strategija ne bi trebalo da bude novi univerzalni mehanizam za rješavanje sporova, već da poveže ono što već postoji i uvede jasnija pravila o tome ko je za šta odgovoran, kada se reaguje i kojim putem se određeni problem rješava. Države koje imaju spor morale bi ostati prvenstveno odgovorne za njegovo rješavanje. To znači da otvorena pitanja treba pokretati rano, ozbiljno pregovarati, koristiti dostupne mehanizme i sprovoditi ono što je dogovoreno. Odgovornost EU počinje tamo gdje bilateralni spor dolazi u dodir sa procesom pristupanja.

EU bi, zato, morala jasno da razlikuje bilateralna pitanja koja zaista zadiru u *acquis*, kriterijume članstva, prava manjina ili druge evropske standarde od pitanja istorije, identiteta, granica i drugih sporova koji nemaju isto uporište u procesu pristupanja. Za prve moraju važiti jasni i jednaki evropski standardi. Za druge treba odrediti odgovarajući put – bilateralni dijalog, medijaciju, međunarodni sud ili arbitražu, regionalne i međunarodne mehanizme ili drugi oblik političkog procesa – bez automatskog pretvaranja svakog neriješenog pitanja u uslov za naredni korak ka članstvu.

Ako je bilateralno pitanje evropski uslov, onda nije dovoljno da jedna država članica samo kaže da postoji problem. Mora biti jasno zašto je pitanje relevantno za članstvo, šta se od kandidata konkretno traži, ko procjenjuje napredak i kada se obaveza smatra ispunjenom. Isto važi za monitoring. Ako EU od država traži dobrosusjedske odnose i sprovođenje sporazuma, onda napredak i zastoj treba pratiti kontinuirano, a ne tek kada se na stolu pojavi veto.

Jednako je važno razdvojiti rješavanje spora od napredovanja u procesu pristupanja. Neki sporovi moraju biti riješeni prije članstva, posebno kada neposredno zadiru u obaveze koje država preuzima ulaskom u EU. Ali iz toga ne slijedi da svaki otvoreni bilateralni problem mora zaustavljati svaki korak pregovora. Ako postoji kredibilan proces za njegovo rješavanje, spor se može rješavati paralelno sa pristupnim pregovorima.

Zato ni ograničavanje veta, QMV ili veća uloga Komisije nijesu zamjena za strategiju. Oni mogu pomoći da se spriječi da bilateralni zahtjev koji nema veze sa ispunjavanjem evropskih mjerila zaustavi tehnički napredak kandidata. Ali smanjenje broja prilika za korišćenje veta nije dovoljna zaštita od njegove zloupotrebe, i ne može zamijeniti stvaranje sistema u kojem je unaprijed mnogo jasnije šta u procesu pristupanja uopšte može biti predmet veta.

²³ Erwan Fouéré, *EU Enlargement and the Resolution of Bilateral Disputes in the Western Balkans*, CEPS, 2023; Steven Blockmans i Butrint Berisha, *From Stalemate to Solution: Rethinking EU Approaches to Bilateral Disputes in the Context of Enlargement*, ICDS, 2025.

Na osnovu razmotrenih predloga, moguće je izdvojiti nekoliko preporuka za unapređenje pristupa bilateralnim sporovima u procesu proširenja EU:

1. Evropska komisija i države članice EU treba da uspostave jasnije kriterijume za razlikovanje bilateralnih pitanja koja su relevantna za pristupanje od onih koja treba rješavati izvan pregovaračkog procesa.
2. Evropska komisija treba da obezbijedi kontinuirano praćenje otvorenih bilateralnih pitanja, sprovođenja postignutih sporazuma i napretka u njihovom rješavanju, umjesto da se ovim pitanjima bavi tek kada postanu razlog za blokadu.
3. Države Zapadnog Balkana treba da pravovremeno pokreću rješavanje otvorenih pitanja, koriste postojeće bilateralne, regionalne i međunarodne mehanizme i sprovode preuzete obaveze.
4. Institucije EU i države članice treba da razmotre mehanizme kojima bi se smanjila mogućnost da pojedinačni bilateralni zahtjevi zaustavljaju napredovanje kandidata koji su ispunili evropska mjerila, uključujući širu primjenu kvalifikovane većine i veću ulogu Komisije u tehničkim fazama pregovora.
5. EU i države uključene u bilateralne sporove treba da omoguće da se, kada postoji kredibilan i dogovoren mehanizam za rješavanje spora, taj proces odvija paralelno sa pristupnim pregovorima, osim kada priroda spora zahtijeva njegovo rješavanje prije članstva.

Primjena ovih preporuka ne bi automatski riješila bilateralne sporove, niti bi države oslobodila odgovornosti da ih rješavaju. Omogućila bi, međutim, da odgovor EU manje zavisi od toga koji je spor u pitanju, koja država članica ga pokreće i u kojoj fazi procesa odluči da ga pretvori u uslov. Jasnija pravila o tome koja pitanja pripadaju procesu pristupanja, kako se ona rješavaju i prate i pod kojim uslovima mogu uticati na napredovanje kandidata učinila bi taj proces predvidljivijim i smanjila prostor da odnos političke moći između države članice i kandidata određuje njegov ishod.

