

Душко Лопандић\*  
https://orcid.org/0000-0001-9517-1256  
Универзитет „Привредна академија”  
Правни факултет за привреду и правосуђе  
Нови Сад, Србија

<https://doi.org/10.18485/sres.2023.2.2.1>  
УДК 327(4-672EU:497.11)  
*Прејледни научни рад*  
Примљен: 14.8.2023.  
Прихваћен: 8.9.2023.

## **ОДНОСИ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ: ИЗМЕЋУ ПРИДРУЖИВАЊА И НЕЗАВРШЕНЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ**

### **АПСТРАКТ**

Рад је посвећен приказу и анализи односа Србије и Европске уније током последњих деценија. Циљ рада је да оцени у којој мери је реализован процес придруживања ЕУ и какве су перспективе преговора о приступању Србије ЕУ. Први део односи се на периодизацију сарадње Србије са ЕУ у овом веку. Други део обухвата главне аспекте придруживања, као правно, економског и политичког основа текућих односа ЕУ и Србије. Трећи део односи се на детаљнији приказ процеса преговора о приступању Србије Унији. У закључку се разматра питање даљих перспектива интеграције Србије у ЕУ у светлу геополитичких промена у Европи након отпочињања рата у Украјини. Иако је несумњиво да постоји одређени напредак, који је постигнут након две деценије блиске сарадње Србије и Европске уније, он није довољан да бисмо говорили о пуној „европеизацији” српског друштва, политике, државне администрације и привреде. Трговински и економски ефекти ССП-а јесу позитивни, али Србија и даље не остварује довољно високу стопу економског раста да би се могло говорити о пристизању просека развијености земаља ЕУ. Уз то, српска влада води геополитичку и спољно-политичку политику балансирања, која није у складу са прокламованим стратешким циљем уласка у ЕУ. Питање нормализације односа Београда и Приштине остало је суштински проблем за перспективу еволуције унутрашње и међународне политике у Србији. Комбинација тога што ауторитарни режим у Београду запоставља унутрашње реформе и тога што Европска

---

\* [dulopand@yahoo.com.br](mailto:dulopand@yahoo.com.br)

унија објективно отеже процес преговора о проширењу (који немају јасну крајњу станицу нити рок) доприноси утиску о постојању извесне блокаде када је реч о европском путу Србије. На даљу перспективу интеграције Србије значајно ће утицати и интерна политичка и институционална еволуција саме Европске уније током наредних година.

КЉУЧНЕ РЕЧИ: Европска унија, спољна политика Србије, преговори о приступању, проширење ЕУ.

## 1. Увод

Односи Републике Србије и Европске уније имају дугу предисторију, која би могла да обухвата и период када је тадашња СФРЈ, као прва (и дуго једина) социјалистичка земља, отпочела сарадњу са Европском економском заједницом, закључивши трговински споразум 1970 године, а касније и свеобухватни споразум о сарадњи 1980. године. Након распада СФРЈ, односи тадашње СРЈ са ЕУ током последње деценије прошлог века углавном су били директно повезани са кризом, сукобима и ратовима на простору бивше Југославије. То се у првом реду одражавало у настојању држава чланица Уније да на разне начине утичу на политику руководства СРЈ применом санкција (негативних мера), присуством на терену (посматрачке мисије и др. у оквиру европске политике сарадње), као и посредовањем и организовањем више рунди различитих преговарачких конференција и др. (Blockmans, 2007: 111; Lopandić, 1994)

Променом режима у Београду након 5. октобра 2000. године односи Србије (то јест Савезне Републике Југославије/Државне заједнице СЦГ до 2006. године) и ЕУ ушли су у фазу нормализације и сарадње која је отпочела одлуком да СРЈ буде укључена у „процес стабилизације и придруживања” ЕУ, који је обухватио цели простор Југоисточне Европе, односно Западног Балкана (European Council, 2000: 6). Србија је тада укључена у програм финансијске помоћи „CARDS”, као и у програм унилатералних трговинских повластица те у сарадњу у оквиру Пакта стабилности у ЈИЕ. У том периоду посебно је значајан био састанак на врху земаља ЕУ и земаља Западног Балкана (ЗБ) у Солуну 21. јуна 2003. године, на коме је најављено да је „будућност Западног Балкана у Европској унији”, као и да су све земље ЗБ „потенцијални кандидати” за учлањење у ЕУ (European Council, 2003).<sup>1</sup>

У наставку ћемо настојати да прво сачинимо одговарајућу периодизацију сарадње Србије са ЕУ у овом веку. Затим ћемо се осврнути на главне аспекте

---

<sup>1</sup> Треба нагласити да су први пут земље Западног Балкана означене као „потенцијални кандидати за учлањење у ЕУ” на самиту Европског савета у Феири 19. јуна 2000. године (European Council, 2000).

придруживања, као правног, економског и политичког основа текућих односа ЕУ и Србије. Након тога, прећи ћемо на детаљнији приказ процеса преговора о приступању Србије Унији. Најзад, у закључку ћемо размотрити питање даљих перспектива интеграције Србије у ЕУ у светлу геополитичких промена у Европи након отпочињања рата у Украјини.

## **2. Периоди сарадње Европске уније и Србије у овом веку – три фазе**

Процес приближавања и интеграције Србије Европској унији од почетка овог века може се поделити у три велике фазе:

- прва деценија – „постмилошевићевски период” демократизације – обухватила је постепен, иако недовољно брз процес приближавања Србије Европској унији. Ова спорост била је последица серије институционалних и друштвених проблема, са којим су се суочавале тадашње демократске власти у Београду, оптерећене различитим врстама унутрашњих изазова и условљавањима који су долазили из Брисела и шире међународне заједнице. У питања која су оптерећивала процес сарадње ЕУ и Србије можемо посебно укључити односе унутар СРЈ/ДЗСЦГ до изласка Црне Горе из државне заједнице (2006), питање сарадње са Хашким трибуналом (МКТЈ) и тему Косова и Метохије. Једнострано проглашење независности Косова (2008), које је већина чланица ЕУ (иако не све)<sup>2</sup> признала као независну државу, далекосежно је утицало на све данас, како на стање у унутрашњој политици Србије, тако и на њене међународне односе.

Овај период формално се завршава крајем деценије (2008/2009). Након дугогодишњих преговора Србија је у априлу 2008. године закључила Споразум о стабилизацији и придруживању са ЕУ (Мишчевић, 2009: 147). Следеће године, у децембру 2009. године ЕУ је одобрила безвизни режим за носиоце српских пасоша, а истог месеца Србија је поднела званичан захтев за улазак у Унију.

- друга деценија – обухвата период у коме на почетком друге деценије овог века долази до конкретизације кандидатуре Србије за чланство у ЕУ. Од 2012. године (након доласка СНС-а на власт и напретка у дијалогу Београд–Приштина уз посредовање ЕУ) улази се у формалну фазу преговора са ЕУ. Почетком 2014. године (јануара) одржана је прва међувладина конференција о приступању Србије Унији. Ова фаза је подразумевала и

---

<sup>2</sup> Пет држава ЕУ није признало независност Косова: Кипар, Шпанија, Румунија, Грчка и Словачка.

наставак и убрзавање усклађивања правног система Србије са правним тековинама ЕУ, односно подразумевала је релативно краткотрајни период убрзавања реформи у неким секторима, који је коинцидирао и са тзв. „Првим споразумом о нормализацији” односа Београда и Приштине и договорима око његове практичне имплементације (2013/2014. г.);

- трећа деценија – већ половином прошле деценије показало се да београдски режим нема озбиљну намеру да суштински реформише земљу тако да она крене у правцу стварне европеизације. Уместо тога, дошло је до развоја популистичко-националистичког „хибридног” режима „стабиллократије”, коме су спор процес преговора и бирократизација процеса приступања Европској унији у суштини одговарали. Брисел стога није показао било какав ентузијазам поводом финализирања овог процеса (председник Европске комисије Јункер је 2014. најавио да „неће бити проширења” ЕУ до краја његовог мандата, тј. до 2019. године). Преговори о проширењу у контексту серије интерних криза ЕУ (Grimmel, 2018) претворени су у процес без јасног краја, што подсећа (иако у блажој форми) на оно што се дешавало са преговорима ЕУ и Турске.

Ритам у отварању појединих преговарачких поглавља додатно се успорио пред крај последње и почетком ове деценије, што се потврдило и након избијања рата у Украјини. Од децембра 2021. године није организована ниједна међувладина конференција о приступању. Од тада Србија није отворила ниједан нови кластер, односно преговарачко поглавље. Иако нису формално заустављени, преговори о приступању Србије Унији озбиљно стагнирају.

### 3. Придруживање као институционална основа интеграције Србије у Европску унију

Институционални односи Европске уније и Србије засновани су на *Спо-разуму о стабилизацији и придруживању*, потписаном априла 2008. године, који делимично (прелазни споразум) важи од фебруара 2010. године, а у потпуности од септембра 2013. године. Статус придружене државе јесте статус најближих веза са ЕУ, који држава нечланица може имати. Таква јасна стратешка оријентација у начелу се и на разне начине, директно и индиректно, одражава на стање политичких и привредних кретања у држави (Budimir & Međak, 2017: 31).

Циљеви Споразума о стабилизацији и придруживању ЕУ са Србијом (ССП), поред осталог, подразумевају постепено развијање зоне слободне трговине, унапређивање економских односа, развијање политичког дијалога између ЕУ и Србије, као и почетак усклађивања домаћег законодавства

државе потписнице с прописима Европске уније. Споразум о стабилизацији и придруживању врло је обиман споразум без рока трајања. Он има укупно 10 наслова, 139 чланова, седам анекса и седам протокола. Према члану 135 ССП-а, он се не примењује на територију КиМ, која је под управом УН, у складу са резолуцијом 1244 СБ УН (Medović, 2011: 71).

На основу одредаба ССП-а функционишу политичка и техничка тела за сарадњу између две стране: Одбор за стабилизацију и придруживање (на министарском нивоу)<sup>3</sup>, више пододбора (седам), као и радне групе. Предвиђен је и посебан парламентарни одбор за сарадњу Европског парламента и Народне скупштине Републике Србије.<sup>4</sup>

Споразумом о стабилизацији и придруживању ЕУ у области трговине предвиђено је да ЕУ укине све царине, количинска ограничења, као и мере једнаког дејства на увоз индустријских и пољопривредних производа из Србије у ЕУ. Са друге стране, Србија се обавезала да ће фазно, а најкасније у прелазном периоду од шест година од почетка примене Прелазног трговинског споразума уз ССП (1. јануара 2009), укинути царине на индустријску робу, као и царину за око 80% пољопривредних производа пореклом из ЕУ. Након што је истекао тај прелазни период, царине Србије на робу из ЕУ потпуно су укинуте 1. јануара 2014. године, са изузетком одређених пољопривредних производа.

У целини, може се констатовати да је у току последње деценије дошло до знатног јачања трговинске размене и економске сарадње Србије са ЕУ, уз истовремену финансијску подршку коју пружа Унија (Nikolić, 2018; Kisin et al., 2022). Трговинска либерализација је омогућила брз пораст узајамне размене, која је порасла преко три пута у периоду 2009–2022. године (са десетак на преко тридесет и пет милијарди евра укупне размене).<sup>5</sup> При томе, у истом периоду извоз из Србије у ЕУ порастао је за чак пет пута. Извоз у Европску унију чини преко 60% извоза Србије. Покривеност увоза извозом порасла је са око 50% (2009) на преко 80%. Од петнаест највећих извозника из Србије, осам компанија основано је капиталом који је пореклом из земаља ЕУ. За разлику од трговине робама, у трговини услугама Србија са ЕУ остварује суфицит. У 2021. години трговина услугама са ЕУ достигла је скоро 7,2 милијарде евра, од чега је прилив износио 3,8 милијарди евра, а одлив скоро

---

<sup>3</sup> Одржано је укупно девет састанака одбора на министарском нивоу. Последњи састанак одржан је 11. јула 2023. године (Tehnis, 2023).

<sup>4</sup> До сада је одржано 15 састанака парламентарног одбора ЕУ–Србија. Последњи састанак је одржан у Београду 20. и 21. јуна 2023 (Народна скупштина Републике Србије, 2023).

<sup>5</sup> Извоз Србије у ЕУ је 2009. године износио 3,3 милијарде евра, а 2022. године 17,7 милијарди евра. Увоз Србије из ЕУ 2009. године износио је 6,6 милијарди евра, а 2022. године 21,4 милијарде евра (Статистички годишњак Републике Србије, 2022: 315-340).

3,4 милијарде евра. Суфицит је износио 477 милиона евра (Министарство унутрашње и спољне трговине, 2023).

У намери да испуни обавезу из ССП-а и припреми се за чланство, Србија је 2008. године усвојила први Национални програм за интеграцију за период 2008–2012, који је предвидео усвајање 1172 мере у том периоду. Влада Србије је 2014. усвојила нов план, Национални програм за усклађивање са правом ЕУ (*National program for the adoption of the aquis – НПАА*) за период 2014–2018. Трећи ревидирани Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА) усвојен је 1. марта 2018. године, док је четврти, најновији ревидирани Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА) усвојен 21. јула 2022. године. Он обухвата период до 2025. године. Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније 2022–2025 садржи законодавне планове, као и мере усмерене ка успостављању институционалних и административних капацитета неопходних за примену усклађеног законодавства. Приликом припреме НПАА израђена је и оквирна пројекција финансијског аспекта спровођења НПАА, у складу са праксом успостављеном приликом припреме претходних верзија овог документа (Министарство за европске интеграције, 2023).

Постојање ССП-а, као и блиски односи са ЕУ омогућили су знатно повећање страних инвестиција у Србији. Укупан износ страних директних инвестиција уложених у Србију у периоду од 2010. до 2021. године износио је 29,9 милијарди евра, а од тога су земље ЕУ и ЕФТА инвестирале 70% (21 милијарду евра), док је учешће Кине (укључујући у то и Хонгконг) било око 9,4%. Током 2021. године у приливу страних инвестиција од око 4 милијарде евра земље ЕУ и ЕФТА учествовале су са око 65%. Србија такође остварује суфицит у трговини услугама са ЕУ (укупна трговина услугама је око 7,5 милијарди евра).

Од 2001. године Европска унија је за реформе у Србији одобрила преко 3 милијарде бесповратних средстава из разних програма помоћи. Србија користи финансијску подршку из програма претприступне помоћи (ИРА) од 2007. године. Из претходног програма ИПА II Србија је добила око 1,5 милијарди евра (бесповратно) у периоду 2014–2020. Програм финансијске подршке ИПА III предвиђен је и за период 2021–2027. године и обухвата укупна средства од око 14,2 милијарде евра за регион ЗБ и Турску (Министарство за европске интеграције, 2021: 10). У марту 2014. године Европска комисија је донела Одлуку о преносу надлежности за самостално управљање средствима претприступне помоћи Европске уније на Републику Србију („индиректно” управљање средствима), што је важан корак ка припреми за коришћење структурних фондова ЕУ (након уласка у Унију).

Посебно значајан облик билатералне сарадње на министарском нивоу представља учествовање Србије у координацији економских политика са ЕУ у оквиру консултација и израде годишњег *Економској програма реформи*

(ЕП). Реч је о програму Владе у областима фискалне, буџетске и монетарне политике, који у мањем обиму одражава оно што се у ЕУ одвија у оквиру тзв. „Европског семестра” (тзв. европски семестар „*light*” предвиђен за земље ЗБ и Турску) – редовна координација економских политика држава чланица ЕУ у сарадњи са Европском комисијом (Влада Република Србије, 2023).

Србија је потписала и Оквирни споразум о учешћу у програмима Европске уније 22. новембра 2004. године. Она је учествовала или учествује у 13 специфичних програма ЕУ, који обухватају значајне области интеграције, попут размене истраживача и студената (Еразмус), науке (Хоризонт Европа – *Horizon Europe*), културе (Креативна Европа – *Creative Europe*) и друго.<sup>6</sup>

Посебно успешан вид сарадње Србије са ЕУ представља учествовање наших представника у (војним) мировним мисијама ЕУ, што донекле амортизује негативну слику, која произлази из ниског степена сарадње Србије у оквиру заједничке спољне и безбедносне политике Уније (Новаковић, Богосављевић, 2018: 20).

У целини, може се констатовати да је процес „европеизације“ у Србији ипак напредовао (Лутовац, 2015). Српска администрација је у веома великом броју области одавно навикла да блиско сарађује са ЕУ, подноси разне извештаје и прилагођава одговарајуће прописе тако да буду у складу са обавезама из ССП-а или са оним заснованим на преговорима о приступању. Такође, Србија се налази у великом броју програма ЕУ, корисник је различитих облика финансијске и кредитне подршке Уније, индиректно учествује у појединим политикама ЕУ (као кандидат за учлањење у ЕУ или као део региона ЗБ) и слично. Путем институционалних односа, односно путем придруживања – пре свега путем ССП-а – успостављен је врло широк основ блиске правне, економске и политичке сарадње Србије са Европском унијом, која пружа могућност потпуне интеграције наше земље у Унију у великом броју области и тема, а у новом контексту који представљају преговори о приступању (Stanković et al., 2021).

#### 4. Процес преговора о приступању Србије Европској унији

У октобру 2011. године Европска комисија је у свом мишљењу истакла да би Србија у средњорочном периоду (тј. од око пет година) могла суштински да прилагоди своје законодавство условима чланства у ЕУ, па је предложила

---

<sup>6</sup> Реч је о следећим програмима: 1. Хоризонт 2020, 2. Програм за конкурентност малих и средњих предузећа – COSME, 3. Програм за запошљавање и социјалне иновације, 4. Еразмус, 5. Креативна Европа, 6. Европа за грађане и грађанке, 7. Европски здравствени програм III, 8. Фискалис 2020, 9. Царина 2020, 10. Механизам цивилне заштите Европске уније, 11. Инструмент за повезивање Европе, 12. Права, једнакост и грађанство, 13. Европски инструмент за демократију и људска права.

да отпочну преговори о приступању Србије, под условом да дође до напретка у дијалогу са Приштином (European Commission, 2011: 12). Током 2012. године дотадашњи „технички дијалог” између Београда и Приштине измењен је у „дијалог на високом нивоу”, у коме су учествовали председници или премијери две стране, уз посредовање Кетрин Ештон, високе представнице за спољну и безбедносну политику ЕУ. У овом оквиру, априла 2013. године закључен је „први споразум о принципима нормализације односа Београда и Приштине” (тзв. Бриселски споразум) (Gashi & Novaković, 2020).

Европски савет је у три корака одобрио почетак преговора са Србијом, што је у пракси било директно повезано са процесом Бриселског дијалога Београд–Приштина. Србија је тако добила статус „званичног кандидата” за чланство у ЕУ у марту 2012. године. Затим је у јуну 2013. године (након закључења тзв. „Првог споразума о принципима нормализације односа Београда и Приштине”) Европски савет донео одлуку о „отпочињању преговора” о приступању Србије, али са одложеним дејством до јануара следеће године. Најзад, у децембру 2013. године Савет ЕУ усвојио је „преговарачки оквир” за преговоре који су отпочели на првој међувладиној конференцији између ЕУ и Србије (у јануару 2014. године).

„Преговарачки оквир” ЕУ за преговоре са Србијом (European Council, 2014), усвојен поводом прве међувладине конференције између ЕУ и Србије (21. 1. 2014), садржао је измене које је ЕУ увела након искуства стеченог током ранијих преговора са земљама централне и источне Европе. Ово се у првом реду односило на веће инсистирање на кључном значају поштовања владавине права, односно на поглављима 23 („Правосуђе и основна права”) и 24 („Правда, слобода и безбедност”). Тако се у тачки 24 Преговарачког оквира налази „клаузула *равнојше*”, која предвиђа да може доћи до заустављања преговора у неком од 35 преговарачких поглавља ако нема довољног напретка у поглављима 23 или 24. Осим тога, ЕУ је у пракси инсистирала на томе да у раној фази приступних преговора, тј. на једној од првих међувладиних конференција између ЕУ и Србије дође до отварања поглавља 23 и 24. Исто тако, Европска комисија је обавезана да редовно подноси посебне извештаје (два пута годишње) о напретку у ова два поглавља (владавина права).<sup>7</sup>

Слична процедурална правила успостављена су „Преговарачким оквиром” и када је у питању Поглавље 35, у које је укључен и „*дијалог*” Београда и Приштине. Оквиром се предвиђа да процес дијалога Београда и Приштине „*треба постепено да доведе до свеобухватне нормализације односа између Србије и Косова, у форми јавно обавезујућеј споразума до краја прислујних преговора са Србијом*”. Заостајање у овом процесу може да утиче на то да

---

<sup>7</sup> Ови извештаји се редовно објављују на сајту Министарства за европске интеграције Републике Србије (Министарство за европске интеграције, 2023).



ЕУ донесе одлуку о одлагању или заустављању отварања других поглавља у приступним преговорима.

Србија је у почетку преговора са ЕУ најавила да ће све своје законодавство прилагодити (уз изузетке које би требало договорити у самим приступним преговорима) и усагласити са „*acquis communautaire*” до 2018. године како би била спремна за учлањење најкасније 2020. године (Влада Републике Србије 2014: 14). Ово се, међутим, показало као једно од многобројних и неиспуњених обећања. Полет власти у Београду у вези са усклађивањем са тековинама ЕУ брзо је спласнуо. Тако је Влада сама себи Националним програмом за усвајање правних тековина (тзв. НПАА) прописивала циљеве који никада нису достигани, а реализација програма стално је опадала. На крају трећег квартала 2019. године било је реализовано свега 49% овог програма. Према извештају Министарства за европске интеграције, степен испуњености НПАА, када је реч о законима и подзаконским актима које припрема Влада РС, за другу половину 2022. године био је 7%, а у првом кварталу 2023. године износио је 12% (Министарство за европске интеграције 2023).

Након отпочињања приступних преговора између ЕУ и Србије, током првих година преговора одржаване су по две или три међувладине конференције годишње и на свакој су отворана по два поглавља. Прва два поглавља (32 „Финансијска контрола” и 35 „Остала питања” (дијалог са Приштином)) отворена су 14. децембра 2015. године, скоро две године након формалног отварања преговора. Поглавља 23 и 24 отворена су 14. јуна 2016. године. Овакав ритам, за који се не би могло рећи да је био амбициозан (јер је то подразумевало да би свих 35 поглавља могло бити најраније отворено отприлике након шест до осам година од почетка преговора), одржан је у периоду 2015–2018. године.

Већ у 2019. години дошло је до даљег успоравања: одржане су две међувладине конференције на којима је смањен ритам отварања поглавља на само једно поглавље по конференцији. До момента усвајања тзв. „нове методологије” преговора (фебрурара 2020. године), Србија је укупно отворила 18 поглавља, а привремено затворила два поглавља на укупно 11 до тада одржаних међувладиних конференција. Последње поглавље по старој методологији отворено је децембра 2019. године (Поглавље 4 „Слобода кретања капитала”). У 2020. години није отворено ниједно поглавље, што је била јасна, иако закаснела, последица све већег одступња режима у Београду од основних начела и вредности Европске уније.

„Нова методологија” у оквиру још једне стратегије проширења ЕУ Европске комисије, коју је на иницијативу Француске усвојила комисија председнице Ван дер Лајен 2020, није довела до битнијег убрзавања преговора (European Commission, 2020; Milenković, 2020). Документ о „новој методологији” додатно је преусмерио приступне преговоре са коначног циља

(тј. пуноправног чланства) на техничку методологију, којом би се могла остварити парцијална интеграција земаља кандидата у појединим секторима („*phasing-in*”). Визија или мапа пута за пуноправни улазак у чланство држава ЗБ (укључујући у то и тзв. „водеће земље”, тј. Црну Гору и Србију) у случају стратегије са новом методологијом, за разлику од документа који је 2018. године усвојила Јункерова комисија, била је изостављена (Lopandić, 2018: 123).

Закључно са августом 2023. године, након више од осам година од отварања првог поглавља, одржано је укупно 13 међувладиних конференција, а Србија је отворила 22 поглавља. Поглавља 14, 15, 21 и 27, односно Кластер 4 отворени су 14. децембра 2021. године, по тзв. „новој методологији” (тј. симултано отварање група поглавља уместо једног по једног поглавља). Током 2022. године није организована ниједна међувладина конференција нити су отворена нова поглавља, што указује на још веће успоравање преговора ЕУ и Србије. Осим питања реформи, на ово је током 2022. године у првом реду утицао однос Србије према рату у Украјини изазваном руском агресијом (Nemeth, 2023). И поред тога што је Европска комисија изјавила да је Србија спремна да отвори и Кластер 3, државе чланице ЕУ нису се сагласиле са тим предлогом до средине 2023. године.

Преглед (не)напредовања реформи у Србији током приступних преговора може се пронаћи и у званичним „извештајима о напретку” (додуше изражено бирократским језиком), које Европска комисија сваке године објављује у контексту политике проширења ЕУ (EU Commission, 2022). Извештаји Европске комисије не показују готово никакав напредак када је реч о спремности Србије да испуни све услове за учлањење у ЕУ још од 2016. године. „*Стџејен сџремностџи Срџије за члансџиво у ЕУ љрактџично сџајни-ра од 2016. љодине, са марџиналним варијацијама у расџону од ±0.03.*” (СЕР, 2022). Изражено бројчано, тај степен се на скали од 1 до 5 налази на нивоу од 3,03. Два најважнија поглавља која се односе на Кластер бр. 1 („Основе” интеграције), која обухватају правосуђе и унутрашње послове (поглавља 23 и 24), и после осам година преговора налазе се и даље на нивоу „одређени ниво спремности за чланство” (тј. двојка на скали од пет). У извештају ЕК за 2022. годину први пут се констатује и „назадовање” у једном поглављу (Поглавље 31 које се односи на усклађивање РС са заједничком спољном и безбедносном политиком ЕУ).

Стагнација реформи и приступних преговора одразила се и у све критичнијим и негативнијим ставовима у резолуцијама Европског парламента о Србији у последњем периоду, на шта су се посебно надовезале и критике током 2022. и 2023. године поводом става који Србија има у вези са ратом у Украјини и санкцијама према Русији (European Parliament, 2022).

Поводом наведене теме око динамике усклађивања са *aquis-ет*, у Србији су се појавила још два питања, која су блиско повезана са односом према приближавању Унији. С једне стране, званични ставови које исказују највиши званичници у Београду, као и (још више) медији које они контролишу, постали су током година све више популистички, националистички и често отворено антиевропски. „Српски медијски простор је у протеклих шест година постао недвосмислено неповољно настројен према западним ентитетима (ЕУ, САД и НАТО). Антизападна реторика је прожела јавни дискурс, бележећи стални раст у српским медијима” (CRTA, 2023).

Тај тренд је кулминирао почетком пандемије 2020. године. Паралелно са тим, ставови јавног мњења у Србији у односу на ЕУ постајали су све резервисанији или негативнији. Тренд подршке уласку Србије у ЕУ, који је 2008. године прелазео две трећине позитивних ставова, смањено се 2022. године на испод 50%. На овај тренд је сигурно утицала и дужина преговора о проширењу. Према неким истраживањима, однос према санкцијама уведеним Русији након руске агресије на Украјину додатно је негативно утицао на ставове грађана. Према неким истраживањима током 2022. године први пут је већина грађана Србије била против уласка Србије у ЕУ, што је тумачено као последица притисака које је ЕУ вршила у вези са односом Србије према Косову, као и у вези са питањем санкција уведених Русији (Beta, 2023).

## **5. Закључак: Перспектива приступања Србије Европској унији или пејзажи у магли**

Почетак рата у Украјини, односно званичан захтев Украјине, Молдавије и Грузије за учлањење у ЕУ, на који су Европска комисија и Европски савет врло брзо дали начелно позитиван одговор,<sup>8</sup> бацили су додатно светло на политику проширења ЕУ. Након великог геополитичког потреса, који је донео рат у Европи, сада је много видљивији проблем, односно „заостали посао” који је произашао из споре интеграције региона Западног Балкана у ЕУ током протекле деценије, посебно када је реч о централној земљи ЗБ – Србији. (Тосци, 2023; Mirel, 2022).

Несумњиво је да постоји одређени, иако недовољан, напредак који је постигнут након две деценије блиске сарадње Србије са Европском унијом. Како смо претходно указали, трговински и економски ефекти ССП-а јесу позитивни. Остварен је, такође, напредак у свеукупној „европеизацији”

---

<sup>8</sup> Европски савет је 23. јуна 2023. године на предлог Европске комисије одобрио Украјини и Молдавији статус земаља кандидата за приступање ЕУ. Грузија ће добити исти статус тек након испуњења предуслова (реформи) које је предложила Европска комисија.

српске администрације на техничком нивоу. С друге стране, Србија не остварује довољно високу стопу економског раста да би се могло говорити о пристизању просека развијености земаља у ЕУ. Уз то, српска влада води геополитичку и спољнополитичку политику балансирања (прогласила је војну неутралност, избегава да се прилагоди политици увођења санкција Русији, као и низу других изјава и мера ЗСБП-а Европске уније према земљама као што су Кина, Иран и др.), која није у складу са прокламованим стратешким циљем уласка у ЕУ. Разлог овом је питање нормализације односа Београда и Приштине, које је остало суштински проблем – прави „гордијев чвор” – за перспективе еволуције унутрашње и међународне политике у Србији. На унутрашњем плану може се констатовати да је током последње деценије, под утицајем дугогодишње ауторитарне популистичке и националистичке власти („стабилોકратија”), дошло до урушавања елемената демократског политичког система, што се посебно огледа и у питањима владавине права, у обиму корупције, као и у функционисања медијско-информативног простора. Најзад, поједина нерешена питања из домена регионалне сарадње и међусуседских односа Србије са појединим земљама – посебно оним насталим из бивше СФРЈ – и даље представљају оптерећење и када је реч о европском путу Србије (Juzova et al., 2022; Lopandić & Davidović, 2022).

Комбинација тога што ауторитарни режим у Београду запоставља унутрашње реформе и тога што ЕУ објективно отеже процес преговора о проширењу (који немају јасну крајњу станицу нити рок) доприноси утиску о постојању извесне блокаде када је реч о европском путу Србије, који је и даље неизван. Ово се посебно одражава у скептичности коју јавност показује према учлањењу у ЕУ, укључујући у то и младу генерацију. Имајући у виду изузетно високе стопе исељавања млађег и квалификованог становништва током последњих година, може се констатовати да се српско друштво једним делом определило за индивидуалну, тј. приватну интеграцију у земље ЕУ, уместо за приступање целе земље (Lynch, 2023: 131).

На даљу перспективу интеграције Србије значајно ће утицати и интерна политичка и институционална еволуција саме Европске уније током наредних година. У овом погледу, може се очекивати да ће до одговарајућих промена у политици проширења, укључујући у то и њено убрзавање, евентуално доћи након избора за Европски парламент, који су предвиђени за средину 2024. године, као и након последичних промена у саставу руководећих тела Уније, које ће уследити након тога (председник Европског савета, састав Европске комисије и др.). Имајући у виду геополитички сукоб у Украјини, може се очекивати да ће тема проширења ЕУ током наредних година остати високо позиционирана на агенди Уније.

**Duško Lopandić\***

University Business Academy

Faculty of Law for Commerce and Judiciary Novi Sad, Serbia

## **RELATIONS OF SERBIA AND THE EUROPEAN UNION: BETWEEN ACCESSION AND UNFINISHED INTEGRATION**

### **ABSTRACT**

The paper offers an overview and analysis of the relations between Serbia and the European Union in recent decades. It aims to assess the extent to which the process of accession to the EU has been realized and the prospects of the negotiations on Serbia's accession to the EU. The first part brings a periodization of Serbia's cooperation with the EU in this century. The second part includes the main aspects of the association, as a legal, economic and political basis in the ongoing relations between the EU and Serbia. The third part offers a more detailed presentation of the negotiation process on Serbia's accession to the Union. In the conclusion, the prospects of Serbia's integration into the EU are discussed in the light of geopolitical changes in Europe after the breakout of the war in Ukraine. Although there is no doubt that some progress has been made after two decades of close cooperation between Serbia and the European Union, it is not enough for us to talk about the full "Europeanization" of Serbian society, politics, state administration and economy. The trade and economic effects of the SAA are positive, but Serbia has yet to achieve a high enough rate of economic growth to reach the average development level in the EU. In addition, the Serbian government pursues a balancing policy in geopolitical and international relations, which contradicts its proclaimed strategic goal of joining the EU. The normalization of relations between Belgrade and Priština remains of the main stumbling block in the evolution of internal and international policies in Serbia. The combination of neglecting internal reforms by the authoritarian regime in Belgrade and the objective prolongation of the process of enlargement negotiations by the European Union (which have no clear terminus or deadline) makes it seem that there is a blockade on Serbia's European path. The internal political and institutional

---

\* [dulopand@yahoo.com.br](mailto:dulopand@yahoo.com.br)

evolution of the European Union itself in the coming years will have a significant impact on the future of Serbia's integration.

KEYWORDS: European Union, foreign policy of Serbia, accession negotiations, EU enlargement

## 1. Introduction

Relations between the Republic of Serbia and the European Union have a long history, which could also include the period when the former SFRY, as the first (and for a long time the only) socialist country, began its cooperation with the European Economic Community, concluding a trade agreement in 1970, and later a comprehensive agreement on cooperation in the 1980s. After the breakup of the SFRY, the relations of the FRY with the EU in the 1990s were dominated by the crises, conflicts and wars in the territory of former Yugoslavia. This was primarily reflected in the efforts of the EU member states to influence the policy of the leadership of the FRY in various ways by introducing sanctions (punitive measures), presence on the ground (observation missions within the framework of the European Political Cooperation – EPC), as well as mediation and several rounds various negotiating conferences and other ways. (Blockmans, 2007: 111; Lopandić, 1994)

With the change of regime in Belgrade after October 5, 2000, relations between Serbia (that is, the Federal Republic of Yugoslavia/State Union of Serbia and Montenegro until 2006) and the EU entered a phase of normalization and cooperation, which began with the decision to include the FRY in the EU's Stabilisation and Association Process (SAP), which included the entire area of Southeastern Europe, i.e. the Western Balkans (European Council, 2000: 6). At that time, Serbia was included in the "CARDS" financial aid program, as well as in the program of unilateral trade privileges and cooperation within the Stability Pact for the SEE. In that period, of particular importance was the meeting at the summit of the EU and the countries of the Western Balkans (WB) in Thessaloniki, on June 21 2003, at which it was announced that "the future of the Western Balkans is in the European Union" and that all WB countries were "potential candidates" for EU membership (European Council, 2003).<sup>1</sup>

In the following chapters, I will first try to reconstruct a timeline of Serbia's cooperation with the EU in this century. Then, we will look at the main aspects of the association, as a legal, economic, and political basis in the ongoing relations between the EU and Serbia. In the following, we will move on to a more detailed

---

<sup>1</sup> It should be emphasized that for the first time the countries of the Western Balkans were designated as "potential candidates for EU membership" at the summit of the European Council in Santa Maria da Feira, Portugal, on June 19, 2000 (European Council, 2000).

presentation of the negotiation process for Serbia's accession to the Union. Finally, in the conclusion, I will consider the prospects of Serbia's integration into the EU in the light of geopolitical changes in Europe after the breakout of the war in Ukraine.

## **2. Periods of cooperation between the EU and Serbia in the 21<sup>st</sup> century - three phases**

The process of Serbia's accession and integration into the European Union since the beginning of this century can be divided into three major phases:

- the first decade – the “post-Milošević period” of democratization – ushered in a gradual, albeit too slow, process of Serbia's accession to the European Union. This slow pace was a consequence of a series of institutional and social problems faced by the democratic government in Belgrade, burdened by various types of internal challenges as well as the demands coming from Brussels and the wider international community. In the issues that burdened the EU-Serbia cooperation process, notable stumbling blocks included the relations with the FRY/SUSMNE until Montenegro's exit from the state union (2006), cooperation with the Hague Tribunal (ICTY), and the issue of Kosovo and Metohija. The unilateral declaration of Kosovo's independence (2008), which was recognized by the majority of EU members (though not all)<sup>2</sup> as an independent state, had and continues to have a far-reaching impact on Serbia's internal politics and its international relations.

This period formally ended in the late 2000s (2008/2009). After many years of negotiations, Serbia concluded the Stabilization and Association Agreement with the EU in April 2008 (Mišćević, 2009: 147). The following year, in December 2009, the EU approved a visa-free regime for holders of Serbian passports, and in the same month, Serbia submitted an official request to join the Union.

- In the early 2010s, Serbia's candidacy for EU membership became concrete, which in 2012 (after the SNS came to power and some progress was made in the Belgrade- Priština dialogue with the mediation of the EU) entered the formal phase of negotiations with the EU. At the beginning of 2014 (January), the first intergovernmental conference on Serbia's accession to the Union was held. This phase implied the continuation and acceleration of the harmonization of Serbia's legislation and judiciary with the EU *acquis*, that is, a relatively short-term period of acceleration of reforms in some sectors, which coincided with the so-called First Agreement on Principles Governing the Normalization of

---

<sup>2</sup> Five EU countries have not recognized Kosovo's independence: Cyprus, Spain, Romania, Greece and Slovakia.

Relations between Belgrade and Priština and the agreements regarding its practical implementation (2013/2014);

- By the mid-2010s, it had become apparent that the Belgrade regime had no serious intention of fundamentally reforming the country to facilitate genuine Europeanization. Instead, a populist-nationalist “hybrid” regime of “stabilitocracy” developed, reflected the slow process of negotiations and the bureaucratization of the process of accession to the European Union. This was followed by a lack of enthusiasm for the finalization of this process by Brussels (Juncker, President of the European Commission, announced in 2014 that “there [would] be no enlargement” of the EU until the end of his mandate or, in other words, until 2019). Amidst a backdrop of a series of internal EU crises (Grimmel, 2018), enlargement negotiations have become a process without a definite end, which is reminiscent (albeit in a milder form) of the course of the EU-Turkey negotiations.

The pace of opening certain negotiation chapters slowed down further in the 2010s and early 2020s, a lull that the war in Ukraine solidified. Not a single intergovernmental conference (IGC) on accession has taken place since December 2021. Since then, Serbia has not opened any new clusters or negotiation chapters. Although the negotiations on Serbia’s accession to the EU have not been formally suspended, they are in serious stagnation.

### **3. Accession as the institutional basis of Serbia’s integration into the EU**

The institutional relations of the European Union and Serbia are based on the Stabilization and Association Agreement (SAA), signed in April 2008, which was partly valid from February 2010 (transitional agreement) and fully from September 2013. The status of an associated country is the closest attachment to the EU that a non-member country can have. Such a clear strategic orientation is, in principle and in various ways, directly and indirectly reflected in the political and economic developments in the country (Budimir & Medak, 2017: 31).

The goals of the EU-Serbia Stabilization and Association Agreement (SAA) are, among other things, the gradual development of a free trade zone, the improvement of economic relations, political dialogue between the EU and Serbia, as well as the beginning of harmonizing the domestic legislation of the signatory state with the regulations of the European Union. The SAA is a very extensive agreement with no expiration date. It has a total of 10 titles, 139 articles, seven annexes and seven protocols. According to Article 135 of the SAA, it does not apply to the



territory of Kosovo and Metohija, which is under UN administration, as per UN Security Council Resolution 1244 (Medović, 2011: 71).

Based on the provisions of the SAA, the political and technical bodies for cooperation between the two parties are: the Stabilization and Association Parliamentary Committee (at the ministerial level)<sup>3</sup>, several subcommittees (seven), and working groups. A special parliamentary committee for cooperation between the European Parliament and the National Assembly of the Republic of Serbia was planned.<sup>4</sup>

In the field of trade, the SAA stipulates that the EU will remove all customs tariffs, quotas, as well as measures of equal effect on the import of industrial and agricultural products from Serbia to the EU. On the other hand, Serbia has committed itself to abolishing customs tariffs on industrial goods and on about 80% of agricultural products originating from the EU. At the end of that transitional period, Serbian customs tariffs on goods from the EU were completely removed on January 1, 2014, with the exception of certain agricultural products.

Overall, it can be said that the last decade has seen a significant improvement in trade exchange and economic cooperation between Serbia and the EU, with simultaneous financial support from the Union (Nikolić, 2018; Kisin et al., 2022). Trade liberalization enabled a rapid threefold increase in mutual exchange in the period 2009–2022 (from ten to over thirty-five billion EUR of total exchange).<sup>5</sup> Moreover, in the same period, exports from Serbia to the EU increased as much as five times. The EU accounts for over 60% of Serbia's exports. The coverage of imports by exports increased from around 50% (2009) to over 80%. Of the fifteen largest exporters from Serbia, eight companies were founded with capital originating from EU countries. Unlike its trade in goods, Serbia achieves a surplus with the EU in its trade in services. In 2021, trade in services with the EU reached almost 7.2 billion EUR, of which the inflow is 3.8 billion EUR, and the outflow is almost 3.4 billion EUR. The surplus was 477 million EUR (Министарство за унутрашњу и спољну трговину, 2023).

In 2008, Serbia adopted the first National Integration Program for the period 2008–2012 in order to fulfill its obligations under the SAA and prepare for membership, which involved adopting 1172 measures in that period. In 2014, the Government of Serbia adopted a new plan, the National Program for the Adoption of the Acquis – NPAА for 2014–2018. The third revised National Program

---

<sup>3</sup> A total of 9 committee meetings were held at the ministerial level. The last meeting was held on July 11, 2023. (Tehnis, 2023).

<sup>4</sup> So far, 15 meetings of the EU-Serbia parliamentary committee have been held. The last meeting was held in Belgrade on June 20 and 21, 2023 (Народна скупштина Републике Србије, 2023).

<sup>5</sup> Serbia's exports to the EU amounted to 3.3 billion EUR in 2009, and 17.7 billion EUR in 2022. Serbia's imports from the EU amounted to 6.6 billion EUR in 2009, and 21.4 billion EUR in 2022 (Статистички годишњак Републике Србије, 2022: 315–340).

for the Adoption of the European Union Acquis (NPAA), was adopted on March 1, 2018, and the fourth and most recent revised National Program for the Adoption of the European Union Acquis (NPAA) on July 21, 2022. It covers the period until 2025. The NPAA 2022–2025 contains legislative plans and measures aimed at establishing the institutional and administrative capacities necessary for the implementation of harmonized legislation. During the preparation of the NPAA, a rough projection of the financial aspect of the implementation of the NPAA was made, in accordance with the practice established during the preparation of previous versions of this document (Министарство за европске интеграције, 2023).

The SAA and the country's close relations with the EU led to a significant increase in foreign investments in Serbia. The total amount of foreign direct investments in Serbia from 2010 to 2021 was 29.9 billion EUR, of which the EU and EFTA countries invested 70% (21 billion EUR), while China's share (including Hong Kong) was around 9.4%. In 2021, in the inflow of foreign investments of about 4 billion EUR, EU and EFTA countries participated with about 65%. Serbia continues to achieve a surplus in trade in services with the EU (total trade in services is around 7.5 billion EUR).

Since 2001, the European Union has approved over 3 billion EUR in grants from various aid programs to support reforms in Serbia. Serbia has been using financial support from the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) since 2007. Under the previous IPA II program, Serbia received around 1.5 billion EUR (non-refundable) in 2014–2020. IPA III financial support program is scheduled for 2021–2027 and includes total funds of about 14.2 billion EUR for the Western Balkans and Turkey (Министарство за европске интеграције, 2021: 10). In March 2014, the European Commission adopted the Decision on conferring management powers relating to the EU IPA to the Republic of Serbia ("indirect" management of funds), which is an important step towards preparing the country for use of EU structural funds (after joining the Union).

A particularly significant form of bilateral cooperation at the ministerial level is Serbia's harmonization of economic policies with the EU as part of consultations and drafting of the annual Economic Reform Program (ERP). This is a government program in the areas of fiscal, budgetary and monetary policy, which to a lesser extent reflects what is happening in the EU within the so-called "European semester" (the so-called "light" European semester planned for the Western Balkans and Turkey) – regular coordination of economic policies of EU member states in cooperation with the European Commission (Влада Републике Србије, 2023).

Serbia signed the Framework Agreement on participation in European Union programs on November 22, 2004. It has participated or is participating in 13 EU programs that cover significant integration areas, such as the exchange of

researchers and students (Erasmus), science (Horizon), culture (Creative Europe) and others.<sup>6</sup>

A particularly successful form of Serbia's cooperation with the EU is the participation of our representatives in the (military) peacekeeping missions of the EU, which somewhat softens the negative image resulting from Serbia's low level of cooperation in the EU's foreign and security policy (Novaković, Bogosavljević, 2018: 20).

Overall, it can be said that the process of "Europeanization" in Serbia has somewhat progressed (Lutovac, 2015). In a wide range of areas, the Serbian administration has long been accustomed to working closely with the EU, submitting various reports and adjusting the relevant regulations to reflect the country's SAA obligations or accession negotiations. Serbia is also involved in numerous EU programs; it is a beneficiary of various forms of financial and credit support from the Union and participates indirectly in certain EU policies (as a candidate for EU membership or as part of the WB region) and so on. Through institutional relations, i.e. association – primarily through the SAA – a very broad basis of close legal, economic and political cooperation between Serbia and the European Union has been established, which provides the possibility of full integration of our country into the Union in a range of areas and topics, and in the new context of the accession negotiations (Stanković et al., 2021).

#### **4. The EU-Serbia accession negotiations**

In October 2011, the European Commission pointed out that Serbia could fundamentally adapt its legislation to the requirements for EU membership in the medium term (i.e. in about five years) and therefore proposed to start accession negotiations with Serbia, subject to progress in the dialogue with Priština (European Commission 2011: 12). In 2012, the previous "technical dialogue" between Belgrade and Priština evolved into a "high-level dialogue", in which the presidents or prime ministers of the two sides took part, with the mediation of Catherine Ashton, the Union's High Representative for Foreign Affairs and Security Policy. In this framework, in April 2013, the First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations between Belgrade and Priština" (the so-called Brussels Agreement) was signed (Gashi & Novaković, 2020).

---

<sup>6</sup> These are the following programs: 1. Horizon 2020, 2. Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises – COSME, 3. Employment and Social Innovation (EaSI), 4. Erasmus, 5. Creative Europe, 6. Europe for Citizens (EFC), 7. European Health Program III, 8. Fiscalis 2020, 9. Customs 2020, 10. Civil Protection Mechanism of the European Union, 11. Instrument for Connecting Europe, 12. Rights, Equality and Citizenship, 13. European Instrument for Democracy and Human Rights.

The European Council approved the start of negotiations with Serbia in three steps, which was, in practice, directly tied to the Belgrade-Priština Brussels dialogue process. Serbia thus received the status of an “official candidate” for EU membership in March 2012. Then, in June 2013 (after the conclusion of the so-called First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations), the European Council decided to begin negotiations on accession with Serbia – but with a delayed effect until January of the following year. Finally, in December 2013, the EU Council adopted a negotiating framework for the talks that began at the first EU-Serbia Intergovernmental Conference (January 2014).

The EU’s negotiating framework for talks with Serbia (European Council, 2014), adopted at the first EU-Serbia intergovernmental conference (January 21, 2014), contained changes introduced by the EU after its experiences with earlier negotiations with the countries of Central and Eastern Europe. This primarily entailed a stronger insistence on the crucial importance of respecting the rule of law, i.e. Chapters 23 (Judiciary and fundamental rights) and 24 (Justice, freedom and security). Thus, paragraph 24 of the Negotiating Framework contains a “balance clause”, which allows the EU to suspend the accession negotiations in one of the 35 negotiating chapters if there is not enough progress in chapters 23 or 24. In addition, the EU has in practice insisted on opening chapters 23 and 24 in the early phase of the accession negotiations, at one of the first EU-Serbia intergovernmental conferences. Similarly, the European Commission is obliged to regularly submit special reports (twice a year) on the progress made in these two chapters (rule of law).<sup>7</sup>

Similar procedural rules were established by the negotiation framework for chapter 35, which includes the “dialogue” between Belgrade and Priština. The framework foresees that the dialogue process between Belgrade and Priština “should gradually lead to the comprehensive normalization of relations between Serbia and Kosovo, in the form of a legally binding agreement by the end of Serbia’s accession negotiations”. A delay in this process can influence the EU to postpone or stop the opening of other chapters in the accession negotiations.

Serbia, for its part, announced at the beginning of the negotiations with the EU that it would adapt all its legislation (with exceptions that would be agreed upon in the accession negotiations) with the *acquis communautaire* by 2018 in order to be ready for membership in 2020 at the latest (Влада Републике Србије 2014: 14). However, this turned out to be one of many unfulfilled promises. The enthusiasm of the governments in Belgrade for harmonization with the EU *acquis* quickly subsided. Thus, the Government prescribed to itself with the National Program for the Adoption of Legal Acquis (the so-called NPAA) goals that were never achieved,

---

<sup>7</sup> These reports are regularly published on the website of the Ministry of European Integration of the Republic of Serbia (Министарство за европске интеграције, 2023).

and the realization of the program was constantly declining. At the end of the third quarter of 2019, the implementation of this program had reached just only 49%. According to the report of the Ministry of European Integration, the degree of fulfillment of the NPAA in terms preparing laws and by-laws by the Government of the RS for the second half of 2022 was 7% and 12% in the first quarter of 2023 (Министарство за европске интеграције 2023).

After the start of EU-Serbia accession negotiations, in the first years of the negotiations, two or three intergovernmental conferences were held annually, and two chapters were opened at each. The first two chapters (32 Financial control and 35 Other issues (dialogue with Priština)) were opened on December 14, 2015, almost two years after the formal start of the negotiations. Chapters 23 and 24 opened on June 14, 2016. This pace, which could not be described as ambitious (because it meant that all 35 chapters could be opened at the earliest after approximately six to eight years from the start of negotiations), was maintained from 2015–2018.

Already in 2019, there was a further slowdown: two IGCs were held where the rhythm of opening chapters was reduced to only one chapter per IGC. Until the adoption of the so-called “new methodology” negotiations (February 2020), Serbia opened a total of 18 chapters, and temporarily closed 2 chapters, at a total of 11 Intergovernmental Conferences held until then. The last chapter was opened according to the old methodology in December 2019 (Chapter 4: Freedom of movement of capital). In 2020, not a single chapter was opened, which was a clear, albeit belated consequence, of the increasing deviation of the regime in Belgrade from the basic principles and values of the European Union.

The “new methodology”, in another EU enlargement strategy of the European Commission, adopted by President Van der Leyen’s commission at the initiative of France in 2020, did not significantly accelerate the negotiations (European Commission, 2020, Milenković, 2020). The document on the “new methodology” also redirected the accession negotiations from the final objective (i.e. full membership) to a technical methodology that could achieve partial integration of the candidate countries in certain sectors (“phasing-in”). Additionally, there was no vision or road map for the full membership of the WB countries (including the so-called “leading countries”, i.e. Montenegro and Serbia) in the strategy with a new methodology, unlike in the document adopted in 2018 by the Juncker Commission (Lopandić, 2018: 123).

As of August 2023, more than eight years after the opening of the first chapter, a total of 13 IGCs have been held, and Serbia has opened 22 chapters. Chapters 14, 15, 21, and 27, i.e. cluster 4, were opened on December 14, 2021, according to the so-called “new methodology” (simultaneous opening of groups of chapters instead of one chapter at a time). In 2022, not a single IGC was organized and no new chapters were opened, which indicates an even slower pace in the negotiations between the EU and Serbia. Apart from the issue of reforms, in 2022, this

was primarily a result of Serbia's attitude towards the war in Ukraine caused by Russian aggression (Nemeth, 2023). Although the European Commission said that Serbia was ready to open cluster 3, the EU member states did not agree with that proposal until the middle of 2023.

An overview of the (lack of) progress of reforms in Serbia during the accession negotiations can also be found in the official progress reports (albeit in bureaucratic language) that the European Commission annually publishes in the context of EU enlargement policy (European Commission, 2022). The reports of the European Commission show almost no progress in Serbia's readiness to meet all the requirements for EU membership since 2016. "Serbia's level of readiness for EU membership has practically stagnated since 2016, with marginal variations in the range of  $\pm 0.03$ " (CEP, 2022). To put this in numbers, that level is at 3.03 on a scale of 1–5. The two most important chapters in cluster 1 (the "foundations" of integration), which include the judiciary and internal affairs (chapters 23 and 24), still show just "a certain level of readiness for membership" (2 on a scale of 1–5). In the EC report for 2022, for the first time, a "backsliding" was noted in one chapter (Chapter 31, which refers to the alignment of the RS with the EU's foreign and security policy).

Stagnation in reforms and accession negotiations was also reflected in increasingly critical and negative attitudes in the resolutions of the European Parliament on Serbia in the last period, which was followed up by criticism in 2022 and 2023 regarding Serbia's relations in the context of the war in Ukraine and sanctions against Russia (European Parliament, 2022).

On top of the above topics regarding the dynamics of alignment with the *acquis*, two more issues concerning Serbia's accession to the EU have arisen. On the one hand, the official positions expressed by top officials in Belgrade and, even more so, by the media they control have become increasingly populist, nationalistic, and often openly anti-European over the years. "Over the past six years, the Serbian media landscape has become unambiguously condemnatory of Western entities (EU, US and NATO). The anti-Western rhetoric has permeated public discourse and witnessed a steady increase in the Serbian media" (CRTA, 2023).

That trend culminated at the beginning of the COVID 19 pandemic in 2020. Concurrently, the public opinion in Serbia about the EU has become increasingly reserved or negative. The trend of support for Serbia's accession to the EU, which was at two-thirds in 2008, fell to below 50% by 2022. This trend was certainly influenced by the duration of the enlargement negotiations. According to some polling data, the issue of sanctions against Russia after the Russian aggression against Ukraine had an additional negative impact on the views of citizens. For the first time, the majority of Serbian citizens were against Serbia's entry into the EU, which was interpreted as a consequence of pressure from the EU regarding Serbia's relationship with Kosovo, as well as the issue of sanctions against Russia (Beta, 2023).

## **5. Conclusion: the prospects of Serbia's accession to the European Union or an uncertain future**

The beginning of the war in Ukraine, i.e. the official request of Ukraine, Moldova and Georgia for EU membership, to which the European Commission and the European Council very quickly gave a generally positive response<sup>8</sup>, shed some additional light on the EU enlargement policy. After the dramatic geopolitical upheaval brought about by the war in Europe, the problem is now more visible, i.e. the “backlog” that resulted from the slow integration of the Western Balkan region into the EU in the past decade, especially in the case of the central country of the WB – Serbia (Tocci, 2023; Mirel, 2022).

There is no doubt that some, albeit insufficient, progress has been made after two decades of close cooperation between Serbia and the European Union. As previously pointed out, the trade and economic effects of the SAA are positive. Progress was also made in the overall “Europeanization” of the Serbian administration at the technical level. On the other hand, Serbia does not have a high enough rate of economic growth to reach the average level of development in the EU. In addition, the Serbian government leads a balancing policy in geopolitical and foreign affairs. It has declared military neutrality, avoids complying with the policy of sanctions against Russia, and has made a number of other statements and measures of the European Union CSDP towards countries such as China, Iran and others misaligned with the proclaimed strategic goal of joining the EU. The reason for this is the issue of the normalization of relations between Belgrade and Priština, which remains an essential problem – a veritable Gordian knot – for the evolution of internal and international politics in Serbia. On the internal level, it can be said that in the last decade, under the influence of the long-term authoritarian populist and nationalist government (“stabilitocracy”), elements of the democratic political system collapsed, which is particularly reflected in the issues of the rule of law, the depth of corruption, and the functioning of the media. Finally, unresolved issues concerning regional cooperation and relations between Serbia and some of its neighboring countries – especially former SFRY – continue to be stumbling blocks on Serbia's European path (Juzova et al., 2022; Lopandić & Davidović, 2022).

The combination of the authoritarian regime's neglect of internal reforms and the objective prolongation of the process of enlargement negotiations by the European Union (which have no clear final destination or deadline) contribute to

---

<sup>8</sup> On June 23, 2023, at the proposal of the European Commission, the European Council granted Ukraine and Moldova the status of candidate countries for EU accession. Georgia will receive the same status only after meeting the prerequisites (reforms) proposed by the European Commission.

the impression that there is a blockade on Serbia's European path, which is still uncertain. This is particularly reflected in the skepticism of the general public towards EU membership, including the young generation. Given the extremely high rates of emigration of younger and educated parts of the population in the last years, it can be said that the Serbian society has partly oriented itself towards the individual, i.e. private integration into EU countries, instead of joining as the whole country (Lynch, 2023: 131).

The internal political and institutional evolution of the European Union in the coming years will have a significant impact on Serbia's integration. It can be expected that some changes in the enlargement policy, including its acceleration, will eventually follow the elections for the European Parliament scheduled for mid-2024, as well as the resulting changes in the composition of the governing bodies of the Union (the President of the European Council, the European Commission and others). Considering the geopolitical conflict in Ukraine, it can be expected that the topic of EU enlargement will remain high on the Union's agenda in the coming years.

## ЛИТЕРАТУРА / LITERATURE

- Blockmans, S. (2007). *Tough love: the European Union's relations with the Western Balkans*. The Hague: T. M. C. Asser Press.
- Budimir, B. i Međak, V. (2017). *Vodič kroz pristupanje Srbije Evropskoj uniji*. Beograd: ISAC fond.
- Communication on EU Enlargement policy. (12. 10. 2022). *Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations*. [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/2022-communication-eu-enlargement-policy\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/2022-communication-eu-enlargement-policy_en)
- CRTA. (2023). *Priča protiv zapadne strane*, monitoring medija, jul 2022-jul 2023. Dostupno: <https://cрта.rs/cрта-monitoring-medija-prica-protiv-zapadne-strane-monitoring-stranog-uticaja-jul-2022-jun-2023/> Pristupljeno 8.8.2023.
- Demostat: Kada bi se održao referendum, 33 odsto građana za i isto toliko protiv ulaska u EU. (12. 6. 2023). *Beta*. <https://beta.rs/content/184655-demostat-kada-bi-se-odrzao-referendum-33-odsto-gradana-za-i-isto-toliko-protiv-ulaska-u-eu>
- Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans. (5. 2. 2020). *Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations. European Commission*. [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enhancing-accession-process-credible-eu-perspective-western-balkans\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enhancing-accession-process-credible-eu-perspective-western-balkans_en)
- Gashi S. and Novaković, I. (2020). *Brussels agreements between Serbia and Kosovo*. Belgrade: FES.
- General EU position, Conference on Accession to the EU, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Serbia to the European Union (21. 1. 2014), *European Council*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD%201%202014%20INIT/EN/pdf>.



- Grimmel, A. (2018). Epilogue: There's Life in the Old Dog Yet! Challenges as Catalyst for European Integration. In: Grimmel, A. (ed.). *The Crisis of the European Union Challenges, Analyses, Solutions*. London: Routledge (226–236).
- Helsinški odbor. (2023). *Srbija, zarobljeno društvo*. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava.
- Juzova J et al. (2022). Serbia s EU accession path: European integration without democratisation?. *Europeum.org*. Available at: <https://europeum.org/data/articles/serbia-s-eu-accession-path-european-integration-without-democratization.pdf>. Accessed: 5. 08. 2023.
- Kisin, J et. al. (2022). Dynamics, scope and structure of external trade of the Republic of Serbia, *Poslovna ekonomija XVI*(1): 32–48.
- Lopandić, D. (1994). The European Community and the Yugoslav Crisis (1989–1992) – Some Issues of International Law. *Jugoslovenska Revija za Međunarodno Pravo* 41: 311–349.
- Lopandić, D. (2018). *Moguća Evropa i godine pred nama*, Beograd: IES.
- Lopandić, D. (2021). Politika proširenja Evropske unije: između strateške vizije i konfuzije. U: Stanković N et. al. (ur.). *Razvojni pravci EU nakon pandemije Kovid 19*. Beograd: IMPP (311-343)
- Lopandić, D. i Davidović, I. (2022). Političko nadigravanje zemalja Zapadnog Balkana i strani činiooci. U: Lopandić, D. i Davidović, I. *Političko nadigravanje zemalja Zapadnog Balkana*. Beograd: CPES (17-111).
- Lutovac, Z. (2015). Evropeizacija nacionalnog identiteta u procesu evropskih integracija Srbije, U: Vujačić, I. i Beljinac, N. (ur.). *Nova Evropa i njena periferija*. Beograd: FPN (274–290).
- Lynch, L. (2023). A New Serbia?. *New Left Review*, Available at: <https://newleftreview.org/issues/ii140/articles/lily-lynch-a-new-serbia>. Accessed: 5. 08. 2023.
- Medović, V. (2011). *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, sa praksom Suda pravde EU*. Beograd: Službeni glasnik.
- Milenković M. (2020). EU Enlargement Strategy 2020 – Paving the Way for Differentiated Integration?. *SIOI Una Italy*. Available at: [https://www.osorin.it/uploads/model\\_4/files/54\\_item\\_2.pdf?v=1608022440](https://www.osorin.it/uploads/model_4/files/54_item_2.pdf?v=1608022440). Accessed: 18. 12. 2020.
- Milenković, M. (2020). Diferencirana integracija: novi kontekst implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije?. U: Lilić, S. (ur.). *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije*. Knjiga 10. Beograd: Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje (213-223)
- Mirel, P. (2022). In support of a new approach with the Western Balkans: Staged accession with a Consolidation phase, *Fondation Robert Schuman*, 24. 05. 2022. Available at: <https://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-633-en.pdf>, Accessed: 4. 08. 2023.
- Nemeth, F. (2023). Serbia and its foreign policy alignment after the war in Ukraine. *Europeum Brussels Office*. 25.1.2023. , Available at: <https://europeum.org/en/articles/detail/5404/policy-paper-serbia-and-its-foreign-policy-alignment-after-the-war-in-ukraine>, Accessed: 5.7.2023.
- Nikolić, G. (2018). Ekonomska determinisanost spoljne politike Srbije: krucijalna važnost evropskih integracija za domaću privredu, *Međunarodni problemi LXX*(1): 11–27.

- Non-paper о владавини права који се односи на поглавља 23 и 24 за Србију. (5. 2023). *Министарство за европске интеграције Републике Србије*. [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/non\\_paper\\_23\\_24/non-paper-maj-23.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/non-paper-maj-23.pdf)
- Održan sastanak odbora за стабилизацију и придруживање. (11. 7. 2023). *Tehnis* <https://tehnis.privreda.gov.rs/vesti/dogadjanja/1159/odrzan-sastanak-odbora-za-stabilizaciju-i-pridruzivanje.html>
- Opinion on Serbia's application for membership of the European Union. (12.10.2011). *European Commission*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52011DC0668>.
- Resolution of 6 July 2022 on the 2021 Commission Report on Serbia (6. 07. 2022). *European Parliament*. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0284\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0284_EN.html)
- Santa Maria da Feira European Council, Conclusions of the Presidency (19-20.6.2000) *European Council*. [https://www.europarl.europa.eu/summits/fei1\\_en.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm)
- Spremnost i napredak Srbije ka članstvu u EU, Ocene Evropske komisije u Izveštaju iz 2022. (2022). *CEP*. <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2022/10/izvestaj-ek-2022.pdf>
- Thessaloniki European Council, Conclusions of the Presidency (19-20.6.2003). *European Council*. <https://www.consilium.europa.eu/media/20847/76279.pdf>
- Tocci, N. (2023). How the EU can enlarge. *Politico*. Available at: <https://www.politico.eu/article/european-union-membership-enlargement-turkey-albania-north-macedonia-montenegro-ukraine-moldova/> Accessed: 3. August 2023.
- Влада Републике Србије. (2023). *Програм економских реформи за период од 2023. до 2025. године*, Београд: Влада Републике Србије.
- Извештај о спровођењу националног програма за усвајање правних тековина ЕУ (НПАА) за прво тромесечје 2023. године. (2023). *Министарство за европске интеграције*. <https://www.mei.gov.rs/upload/documents/Vesti/2023/npra-23-prvo-tromesecje.pdf>
- Министарство за европске интеграције. (2021). *ЕУ за Србију. ИПА 2 2014–2020*. Београд.
- Министарство унутрашње и спољне трговине. (2023). *Информација о провинској сарадњи РС са ЕУ*, интерни документ, август 2023. Београд.
- Мишчевић, Т (2009). Преговори Србије и ЕУ за закључење ССП. У: Самарџић С. (ур.), *Србија у процесу придруживања Европској унији*, Београд: Службени гласник.
- Новаковић, И и Богосављевић, Ј. (2018). *Србија и преговори у поглављу 31; Заједничка савезна и безбедна и одбрамбена политика*, Београд: ИСАК фонд.
- Одржан 15. састанак Парламентарног одбора за стабилизацију и придруживање ЕУ - Србија / ПОСП (21. 6. 2023). *Народна Скупштина Републике Србије*. [http://www.parlament.gov.rs/Odrzan\\_15.\\_sastanak\\_Parlamentarnog\\_odbora\\_za\\_stabilizaciju\\_i\\_pridruzivanje\\_EU\\_-\\_Srbija\\_/POSP.47411.941.html](http://www.parlament.gov.rs/Odrzan_15._sastanak_Parlamentarnog_odbora_za_stabilizaciju_i_pridruzivanje_EU_-_Srbija_/POSP.47411.941.html)
- Статистички годишњак Републике Србије, 2022. (20. 10. 2022). *Републички завод за статистику*. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20222055.pdf>
- Уводна изјава Републике Србије, Међувладина конференција о приступању РС Европској унији, Брисел (21. 1. 2014. године), *Влада Републике Србије*. [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovori\\_uvodnaizjava.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovori_uvodnaizjava.pdf)