

Nikoleta ĐUKANOVIĆ*

EVROPEIZACIJA SPOLJNE POLITIKE CRNE GORE U VRIJEME KRIZA

Sažetak: Rad se bavi pitanjem evropeizacije spoljne politike Crne Gore, kako u pogledu spoljnopolitičkih ciljeva u okviru politike proširenja EU, tako i u vezi sa sveukupnim promjenama u crnogorskoj političkoj kulturi. Rad obuhvata analizu političke dimenzije procesa uslovljavanja EU, odnos Crne Gore i Unije kroz regionalnokomparativnu perspektivu, sa posebnim naglaskom na analizi dosadašnjih postignuća Crne Gore u procesu evropskih integracija. Sa druge strane, brojne krize su zadesile Evropsku uniju posljednjih godina, od „zamora od proširenja“, brojnih unutrašnjih političkih i ekonomskih problema, posljedica globalne ekonomske i finansijske krize, do institucionalne krize, gubitka povjerenja građana u evropske institucije, porasta evroskepticizma, migrantske krize i posljedica rezultata referenduma o izlasku Velike Britanije iz EU. S tim u vezi, rad analizira implikacije aktuelnih kriza na proces evropeizacije spoljne politike Crne Gore, sagledavajući pitanje da li krize predstavljaju rizik za integraciju Crne Gore u Evropsku uniju.

Gljučne riječi: *evropeizacija, spoljna politika Crne Gore, Evropska unija, Zapadni Balkan, politika uslovljavanja, kriza Evropske unije*

UVOD

Evropeizacija se, kao pojam, u međunarodnoj literaturi pojavljuje devedesetih godina prošlog vijeka u okviru evropskih studija, nakon čega postaje veoma popularan predmet istraživanja.¹ Tako je danas inostrana

* Dr Nikoleta Đukanović, Humanističke studije, Univerzitet Donja Gorica

¹ Saurugger Sabine, *Theoretical approaches to European Integration*, Palgrave Macmillan, 2014, p. 124. O tome zašto je tema evropeizacije postala popularna kod teoretičara i istraživača, vidjeti više u: Borzel A. Tanja, „Panke Diana, Europeanization“ in: Cini Michelle, Perez Nieves Borragan Solorzano, *European Union Politics*, Oxford University Press, 2010, p. 405.

literatura veoma bogata radovima koji objašnjavaju pojam evropeizacije, istražuju izvore, uzroke i posljedice procesa evropeizacije nacionalnih javnih politika i političkih sistema, što nije slučaj sa crnogorskom literaturom, ali ni literaturom u državama regiona. To ukazuje i na kašnjenje procesa evropeizacije političkih nauka u državama Zapadnog Balkana, među kojima je Crna Gora posebno karakteristična. Tako su, na primjer, evropske studije u drugim državama poput Češke i Mađarske, pa čak i Rumunije, osnovane početkom 90-ih godina XX vijeka, u Hrvatskoj tek početkom XXI vijeka,² dok u Crnoj Gori ni danas ne možemo govoriti o razvijenim katedrama i studijskim programima iz oblasti evropskih studija. Stiče se utisak da se ovom problemu, kao ni pitanju nedostatka stručne i naučne literature o evropeizaciji crnogorske spoljne politike, ne pridaje dovoljna pažnja. Ovo pitanje može biti od velikog značaja za buduća istraživanja koja bi u fokusu imala pitanje adaptacije crnogorske spoljne politike u evropskom sistemu i evropskom kontekstu nakon ulaska Crne Gore u EU, ali i naučnog sagledavanja spoljnopolitičke pozicije Crne Gore u regionu kao članice EU (u odnosu na ostale države Zapadnog Balkana).

Upravo zbog toga je važno istražiti proces evropeizacije spoljne politike Crne Gore. Spoljna politika kao oblast javne politike spada u horizontalne mehanizme evropeizacije.³ Mimo horizontalnih mehanizama evropeizacije, u slučajevima država koje žele da postanu dio EU, moraju se istražiti i drugi aspekti uticaja EU na nacionalne sisteme i javne politike, budući da države usklađuju spoljnopolitičke ciljeve, vrijednosti i norme sa evropskim, shodno procesu uslovljavanja.⁴ Evropeizacija normativnih komponenata, normi i stavova država takođe je od značaja za razmatranje.⁵

² Na Fakultetu političkih znanosti i Pravnom fakultetu u Zagrebu, prvi studijski program o procesima evropskih integracija postoji od akademske 2003/2004. godine. Vidjeti više u: Grubiša Damir, „Politički sustav Europske unije i evropeizacija hrvatske politike“, u: Grubiša Damir, Beširević Nataša i Špehar Hrvoje (ur.), *Politički sustav Europske unije i evropeizacija hrvatske politike*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, str. 7–42, str. 27.

³ Horizontalna dimenzija evropeizacije obuhvata socijalizaciju, učenje, komparaciju, odabir najboljih modela za unapređenje sistema itd.

⁴ Kovač Filip, „Evropeizacija hrvatske vanjske politike s posebnim naglaskom na pružanje razvojne pomoći“, *Evropske studije*, 2016, br. 2 (3–4), 83–114, str. 110.

⁵ Svakako da sve karakteristike nacionalne spoljne politike ne moraju da budu posljedica evropeizacije, već mogu biti rezultat nekog drugog međunarodnog djelovanja, mimo Evropske unije. Vidjeti više u: Muller Patrick, De Flers Nicole, Applying the

U radu su objašnjeni različiti koncepti evropeizacije, te uticaj ovog procesa na crnogorsku spoljnu politiku u procesu pregovaranja sa Unijom, odnosno proces institucionalne i normativne evropeizacije u Crnoj Gori. Rad analizira političke dimenzije procesa uslovljavanja EU, odnos Crne Gore i Unije kroz regionalnokomparativnu perspektivu, sa posebnim naglaskom na analizu dosadašnjih postignuća Crne Gore u procesu evropskih integracija. Sa druge strane, sagledavajući kapacitete same Unije kada je njena politika proširenja u pitanju, u radu su analizirane i implikacije aktuelnih kriza koje opterećuju EU na proces evropeizacije Crne Gore.

EVROPEIZACIJA — POJAM I KONCEPTI

Kada je riječ o definisanju pojma *evropeizacija*, literatura je bogata brojnim i veoma različitim definicijama. Većina njih proizlazi iz različitih teorijskih pristupa istraživanju teorije evropske integracije, koji su prethodili istraživanju same evropeizacije.⁶ Zbog velikog broja različitih definicija i oponentnog korišćenja ovog pojma, neki autori pak dovode u pitanje korisnost pojma *evropeizacija* za empirijska istraživanja, budući da koncept evropeizacije nema precizno značenje.⁷ Saurugger raznolikost definicija evropeizacije objašnjava činjenicom da „evropeizacija ne podrazumijeva nepobitne činjenice, već skup spornih diskursa i narativa u vezi sa stepenom uticaja Evropske unije na promjene nacionalnih politika“.⁸

Jednu od prvih definicija evropeizacije dao je Robert Ladrech koji ovaj pojam definiše kao „postepen proces koji preoblikuje politike u mjeri u kojoj politička i ekonomska dinamika Evropske unije postaje dio organizacijske strukture nacionalnih politika i procesa donošenja odluka“.⁹ Proces evrop-

Concept of Europeanization to the Study of Foreign Policy: Dimensions and Mechanisms, Working Paper, EIF 5/2009, pp. 2–32.

⁶ Vidjeti više: Grubiša Damir, „Politički sustav Europske unije i evropeizacija hrvatske politike“, u: Grubiša Damir, Beširević Nataša i Špehar Hrvoje (ur.), *Politički sustav Europske unije i evropeizacija hrvatske politike*, op. cit., str. 33–34.

⁷ Moumoutzis Kyriakos, „Still Fashionable Yet Useless? Addressing Problems with Research on the Europeanization of Foreign Policy“, *Journal of Common Market Studies*, 49 (3), 607–629, str. 608.

⁸ Saurugger Sabine, *Theoretical approaches to European Integration*, op. cit., p. 124.

⁹ Ladrech, R., „The Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France“, *Journal of Common Market Studies*, 32(1), 1994, p. 69, preuzeto iz: Saurugger Sabine, *Theoretical approaches to European Integration*, op. cit., p. 124.

skih integracija sagledava se kao uzrok promjena na nacionalnom nivou, zbog čega se evropska integracija proučava kao nezavisna varijabla koja utiče na razvoj i promjene nacionalnih politika, dok se nacionalne politike država sagledavaju kao zavisne varijable.¹⁰ Dakle, može se primijetiti da ovi autori objašnjavaju koncept evropeizacije kao proces koji proučava promjene na nacionalnom nivou, promjene koje se sprovode kao posljedica razvoja javnih politika, političkih institucija i političkih procesa na nivou Evropske unije.

Sa druge strane, Thomas Risse, Maria Green Cowles i James Caporaso pišu da evropeizacija podrazumijeva „nastanak i razvoj različitih struktura upravljanja na evropskom nivou odnosno na nivou političkih, pravnih i društvenih institucija, uključenih u rješavanje problema koje formalizuje međudjelovanje pojedinih političkih aktera i političkih mreža u stvaranju evropskih pravila.¹¹ Za razliku od prethodnog koncepta, ovaj ističe uticaj država članica na evropske strukture i politike, što implicira da je evropeizacija proces koji počinje na nivou država članica, a završava se na nivou Evropske unije.

Treći koncept koji objašnjava proces evropeizacije jeste cirkularan proces. Naime, Claudio Radaelli smatra da nije moguće objasniti proces evropeizacije bez uzimanja u obzir procesa koji vode ka ustanovljavanju pravila i politika na evropskom nivou. Zato on definiše evropeizaciju kao procese izgradnje, rasprostranjivanja i institucionalizacije formalnih i neformalnih pravila, procedura, političkih paradigmi, stilova, načina rada i zajedničkih uvjerenja i normi koji se definišu i učvršćuju pri oblikovanju evropskih politika, a zatim se ugrađuju u nacionalne diskurse, identitete, političke strukture i javne politike.¹² Za razliku od prethodna dva tipa, ovo objašnjenje evropeizacije sagledava proces kao cirkularan, ne linearan, odnosno,

¹⁰ Goetz, K. H. and Hix S., „Introduction: European Integration and National Political Systems“, *West European Politics*, 23(4), 2000, pp. 1–26, preuzeto iz: Saurugger Sabine, *Theoretical approaches to European Integration*, op. cit., p. 124.

¹¹ Risse, T. „A European Identity? Europeanization and the Evolution of Nation State Identities“, in: Cowles, M. Green Caporaso J. and Risse T. (eds), *Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001, 198–216, preuzeto iz: Saurugger Sabine, *Theoretical approaches to European Integration*, op. cit., p. 125.

¹² Radaelli, C. M. „The Domestic Impact of European Public Policy: Notes on Concepts, Methods and the Challenge of Empirical Research“, *Politique européenne*, 5, 2001, pp. 107–142, preuzeto iz: Saurugger Sabine, *Theoretical approaches to European Integration*, op. cit., p. 125.

on obuhvata i evropsku integraciju (*uploading*), zatim uticaj Evropske unije na države članice, odnosno evropeizaciju (*downloading*), te povratni uticaj država članica na evropsku strukturu (*sideways*).¹³ Radaelli, sagledavajući mehanizme evropeizacije u odnosu na vrste javnih politika, definiše spoljnu politiku kao tip javnog upravljanja koji spada u tzv. koordinaciju (koja se primjenjuje na sva *policy* područja u kojima su ključni donosioci odluka nacionalne vlade, a ne nadnacionalne institucije). Istraživanja kojima je blizak treći koncept objašnjenja evropeizacije analiziraju procese koji dovode do uspostavljanja specifične norme ili pravila na evropskom nivou, zatim proučavaju interakcije i igre moći između političkih aktera, a potom analiziraju na koji način se evropska pravila inkorporiraju u nacionalni politički kontekst.¹⁴

Navedena tri koncepta evropeizacije objasnila je Saurugger kao tri ključna tipa evropeizacije. Prvi, tradicionalni, koji danas važi za zastarjeli koncept objašnjenja ovog procesa, naglašava pojavu isključivo evropskih upravljačkih struktura (označenih kao *uploading*)¹⁵ i drugi, koji se fokusira na progresivnu integraciju evropskih pravila u nacionalne politike (označeni kao *downloading*),¹⁶ treći tip „cirkularna evropeizacija“ (označena kao *sideways*), koji se fokusira na interakciju između evropskog i nacionalnog nivoa.¹⁷

Da zaključimo, proces evropeizacije podrazumijeva, između ostalog, preuzimanje institucionalnih modela, javnih politika, regulativa i normi sa evropskog nivoa i njihovu integraciju u nacionalne sisteme. Sa druge strane, evropeizaciju ne treba sagledavati kao linearan proces, budući da ne treba zanemariti ni uticaj država članica na evropske strukture. Mnogi autori tako navode proširenje EU na postsocijalističke države kao primjere promjena koje su se dogodile na nacionalnom nivou pod uticajem

¹³ *Ibidem*, p. 125.

¹⁴ *Ibidem*, p. 125.

¹⁵ Risse, T. „A European Identity? Europeanization and the Evolution of Nation State Identities“, in: Cowles M. Green, Caporaso J. and Risse T. (eds), *Europeanization and Domestic Change*, *op. cit.*, 198–216.

¹⁶ Ladrech, R., „The Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France“, *op. cit.*, pp. 69–88.

¹⁷ Radaelli, C. M. „The Domestic Impact of European Public Policy: Notes on Concepts, Methods and the Challenge of Empirical Research“, *Politique européenne*, 5, 2001, pp. 107–42.

EU, ali i promjena koje su se dogodile na nivou EU nakon njihovog učlanjenja. Zato se smatra da je treće objašnjenje evropeizacije kao cirkularnog procesa najadekvatnije, budući da tretira i promjene koje se dešavaju na nacionalnom, kao i one koje se dešavaju na nadnacionalnom nivou. Dodatno, Bruno Palier i Yves Surel's smatraju da evropeizaciju čine svi institucionalni, strateški i normativni procesi prouzrokovani procesom evropskih integracija.¹⁸

Međutim, mehanizmi kojima Evropska unija utiče na evropeizaciju država koje teže članstvu raznovrsni su — od definisanja normativnih i institucionalnih aranžmana koje je potrebno dostići ili implementirati, preko finansijske i tehničke pomoći, definisanja mjerila u pregovaračkom procesu i evaluacije njihovog ispunjavanja, uslovljavanja napretka u pregovaračkom procesu prethodnim ispunjavanjem mjerila, itd.¹⁹ Sa druge strane, uticaj koji države članice imaju na promjene na nivou Evropske unije vrlo je teško definisati, odnosno metodološki mjeriti. Mnoge odluke oslikavaju volju više država koje djeluju zajedno, pa je vrlo teško mjeriti njihove pojedinačne uticaje. Takođe, uticaj malih država koje djeluju u koalicijama sa većim članicama — teško je odrediti.

POLITIKA USLOVLJAVANJA EU I PROCES EVROPEIZACIJE

Uslovljavanje se definiše kao spoljnopolitičko sredstvo čiji je cilj unapređenje demokratije i poštovanja ljudskih prava kroz davanje ekonomskih benefita kao što su finansijska pomoć, sankcije ili neki drugi ciljevi, shodno tzv. principu „štapa i šargarepe“. Najčešće se uslovljavanje koristi od strane država ili međunarodnih organizacija kao sredstvo uticaja na nedemokratske režime da sprovedu demokratske reforme i unaprijede poštovanje ljudskih prava.²⁰ Za države koje daju razvojnu pomoć upravo ta pomoć pred-

¹⁸ Palier Surel, Surel B. and Y. „Analyser l'eupéanisation des politiques publiques“, in: Palier B., Y. Surel et al., *L'Europe en action*, 2007, Paris: L'Harmattan: 13–852007, p. 39, preuzeto iz: Saurugger Sabine, *Theoretical approaches to European Integration*, op. cit., p. 125.

¹⁹ Heather Grabbe, *The EU's Transformative Power, Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, 2006.

²⁰ O različitim definicijama i mehanizmima politike uslovljavanja vidjeti u: Usul Resul Ali, *Democracy in Turkey, The impact of EU political conditionality*, Routledge, 2011, p. 30.

stavlja instrument kojim ostvaruju spoljnopolitičke ciljeve.²¹ Tako politika uslovljavanja podrazumijeva pritiske i pokušaje određenog međunarodnog aktera, države ili međunarodne organizacije — da utiče na zvaničnu politiku određene države. Srž uslovljavanja nije ništa drugo do pritisak tog aktera da određena pomoć bude ograničena ili ukinuta ako se ne ispune dati uslovi.²²

Mnogi autori uslovljavanje sagledavaju kao „najrazvijeniji pristup koji podstiče međunarodne aspekte demokratizacije, pri čemu predstavlja i jednu od najvidljivijih i proaktivnijih politika usmjerenih na unapređenje demokratske konvergencije“.²³ Teoretičari navode dva oblika uslovljavanja. Dok se pozitivno uslovljavanje odnosi na jačanje uslova demokratije i ljudskih prava kroz određene jasno definisane oblike pomoći („šargarepa“), negativno uslovljavanje ili sankcije koriste se u slučaju kršenja ljudskih prava ili kao rezultat autoritarne i nedemokratske prakse vlada („štap“).²⁴

Uslovljavanje se dominantno povezuje sa odnosima Sjedinjenih Američkih Država prema nedemokratskim državama, posebno Latinske Amerike, sa odnosima Evropske unije sa državama Jugoistočne Evrope i

²¹ Stokke Olav, *Aid and Political Conditionality*, Frank Cass, EADI, London, 2006, p. 2.

²² *Ibidem*, p. 11. O politici uslovljavanja vidjeti više u: Schimmelfennig Frank, Engert Stefan, Knobel Heiko, *International Socialization in Europe European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change*, Palgrave Macmillan, 2006, Shelton T. Joel, *Conditionality and the Ambitions of Governance, Social Transformation in Southeastern Europe*, Palgrave Macmillan, 2014, Mosley Paul (ed.), *Development Finance and Policy Reform Essays in the Theory and Practice of Conditionality in Less Developed Countries*, Press St. Martin's Press, 1992, Crawford Gordon, *Foreign Aid and Political Reform, A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*, Palgrave Macmillan, 2001, Chris Rogers, *The IMF and European Economies, Crisis and Conditionality*, Palgrave Macmillan 2012; Usul Resul Ali, *Democracy in Turkey, The impact of EU political conditionality*, Routledge, 2011; Olav Stokke, *Aid and Political Conditionality*, Frank Cass, EADI, London, 2006.

²³ Kubicek P, *International Norms, the European Union and Democratization: Tentative Theory and Evidence*, in: Kubicek P (ed.), *The European Union and Democratization*, Routledge, London, 2003 pp. 1–29 2003, p. 7, prema: Usul Resul Ali, *Democracy in Turkey, The impact of EU political conditionality*, op. cit., p. 30.

²⁴ Baylies, C, „Political Conditionality and Democratisation“, *Review of African Political Economy*, 1995, pp. 321–337; Carothers, T. (1997) 'Democracy Assistance: The Question of Strategy', *Democratization*, 4(3): 109–32, prema: Usul Resul Ali, *Democracy in Turkey*, op. cit., p. 30.

određenim zemljama Afrike, ali i sa odnosima između određenog broja evropskih država i manje razvijenih država.²⁵ Ipak, od svih međunarodnih aktera Evropska unija se najviše povezuje sa tzv. demokratskim uslovljavanjem čiji je cilj punopravno članstvo u EU za „nove demokratije“,²⁶ odnosno sa političkim uslovljavanjem.²⁷

Još u *Izveštaju Evropskog parlamenta iz 1962. godine (The Birkelbach Report)* predstavljeni su obrisi politike uslovljavanja definisanjem uslova koji moraju biti ispunjeni za ućlanjenje novih članica. Ti uslovi su podrazumijevali da se samo one države koje garantuju demokratsku praksu i standarde i poštuju osnovna ljudska prava i slobode mogu pridružiti Zajednici.²⁸ Od tada do danas EU je razvila politiku uslovljavanja, tako da danas ima veoma značajnu ulogu i transformativni uticaj²⁹ na kandidate i potencijalne kandidate u procesu tranzicije, demokratizacije i demokratske konsolidacije. Mnogi autori smatraju da su odnosi EU i država Centralne i Istočne Evrope najbolji primjeri kako Unija pomaže izgradnji novih demokratija.³⁰ Tako je političko uslovljavanje Unije direktno povezano sa nastojanjima da se bivše postsocijalističke države Jugoistočne Evrope demokratizuju i evropeizuju. Kroz politiku proširenja, odnosno politiku uslovljavanja koju primjenjuje na države regiona, države kandidate i potencijalne kandidate, Evropska unija nastoji da demokratizuje i konsoliduje društva regiona Zapadnog Balkana.

Stub politike uslovljavanja predstavljaju tzv. Kopenhaški kriterijumi, koji su kasnije razrađeni uvođenjem novih elemenata uslovljavanja.

²⁵ Usul tako navodi odnose između Holandije i Indonezije, vidjeti više u: Usul Resul Ali, *Democracy in Turkey, The impact of EU political conditionality*, op. cit., p. 30.

²⁶ Pridham Geoffrey, „The European Union, Democratic conditionality and Transnational party linkages the case of Eastern Europe“, in: Grugel Jean, *Democracy without Borders, Transnationalisation and Conditionality in New Democracies*, Routledge, 1999, p. 62.

²⁷ Schimmelfennig Frank, Engert Stefan, Knobel Heiko, *International Socialization in Europe, European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change*, op. cit., p. 7.

²⁸ Report by Willi Birkelbach on the political and institutional aspects of accession to or association with the Community (19 December 1961).

²⁹ Grabbe Heather, *The EU's Transformative Power, Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, op. cit., p. 10.

³⁰ Usul Resul Ali, *Democracy in Turkey, The impact of EU political conditionality*, op. cit., p. 47.

Ukoliko analiziramo sadržaj izvještaja o napretku EK za pojedinačne države, može se primijetiti da Unija ne procjenjuje ispunjavanje samo formalnih kriterijuma baziranih na Kopenhaškim kriterijumima (funkcionisanje demokratskih i stabilnih institucija, održavanje fer i slobodnih izbora, vladavina prava i sl.), već procjenjuje i ispunjavanje onih elemenata koji predstavljaju srž i suštinu demokratije, kao što su prava žena, prava manjinskih naroda i manjinskih zajednica, antikoruptivne politike itd.³¹

Ključne karakteristike politike uslovljavanja podrazumijevaju proces uslovljavanja kao dinamičan proces koji se prilagođava potrebama različitih političkih subjekata, na osnovu čega Pridham tvrdi da se politika uslovljavanja EU promijenila u odnosu na istočno proširenje.³² Druga karakteristika politike uslovljavanja podrazumijeva postojanje veoma bliske veze između uslovljavanja i procesa demokratizacije u državama kandidatima, dok treća karakteristika podrazumijeva da uslovljavanje u značajnoj mjeri zavisi od obećanja punopravnog članstva. Time se objašnjava i direktna veza između procesa demokratizacije, EU uslovljavanja i procesa pristupanja. U onim slučajevima kada proces pristupanja nije iniciran ili nije izvjestan, usklađivanje sa EU pravilima i politikama, u kontekstu procesa uslovljavanja, mnogo je teže.³³

Bez obzira na to koliko politika uslovljavanja benefitna bila za proces demokratizacije, ipak ne treba zanemariti ni to kako države kandidati i potencijalni kandidati percipiraju otvorenu politiku uslovljavanja. Dominantni pristupi u teoriji evropeizacije ukazuju na presudnost asimetrične moći koju posjeduje Evropska unija u procesu uslovljavanja. To je posebno izraženo u postsocijalističkim državama u tranziciji za koje je karakteristična

³¹ Pridham Geoffrey, „The European Union, Democratic conditionality and Transnational party linkages the case of Eastern Europe“, in: Grugel Jean, *Democracy without Borders, Transnationalisation and Conditionality in New Democracies*, op. cit., pp. 64–65.

³² Tako je, na primjer, Evropska komisija uvela nove mehanizme za poboljšanje sprovođenja reformi u državama kandidatima, u procesu pregovaranja sa Hrvatskom 2005. godine. Te novine su se odnosile na primjenu mjerila za privremeno zatvaranje i otvaranje pregovaračkih poglavlja, uvođenje klauzula za proširenje nadzora; fleksibilniji postupak suspendovanja pregovora itd., vidjeti više u: Pridham Geoffrey, *EU Accession Dynamics and Democratization in Central and Eastern Europe: Past and Future Perspectives*, Government and Opposition, 2006, p. 373–460.

³³ Pridham Geoffrey, „The European Union, Democratic conditionality and Transnational party linkages the case of Eastern Europe“, in: Grugel Jean, *Democracy without Borders, Transnationalisation and Conditionality in New Democracies*, op. cit., p. 62.

top-down evropeizacija,³⁴ budući da te države ne ostvaruju povratni uticaj na Uniju i funkcionisanje institucija, nemaju mogućnost uticaja na stvaranje evropskog prava u procesu pristupanja. Striktno i otvoreno uslovljavanje ukazuje na asimetričnu moć Evropske unije — kako tokom procesa pregovaranja, tako i dijaloga između kandidata i Unije uopšte, te ono nerijetko izaziva negativnu reakciju i osjećaj nepravdnosti među stanovnicima većine država kandidata. To je jedan od razloga zbog kojih kod vladajućih elita država Zapadnog Balkana povremeno dolazi do pada motivacije i entuzijazma za ispunjavanje uslova za pristupanje u članstvo.

Bez obzira na to, politika uslovljavanja se najčešće opravdava. Izuzev benefita koje imaju buduće članice, EU politikom uslovljavanja nastoji da minimalizuje mogućnost da nove članice budu politički nestabilne, te ekonomski opterećujuće za Uniju.³⁵ Upravo zbog velikih razlika između novih i starih članica, kao i zbog dugog procesa tranzicije država kandidata i potencijalnih kandidata, Evropska unija je vremenom kriterijume za učlanjenje razvijala i u velikoj mjeri zaoštravala.

CRNA GORA — OD DEMOKRATSKE KONSOLIDACIJE DO EVROPEIZACIJE

Bez obzira na nespornu ulogu drugih međunarodnih organizacija i drugih međunarodnih aktera na proces demokratizacije trećih država, među međunarodnim subjektima najznačajnije mjesto zauzima Evropska unija.³⁶ Uloga Unije u procesu demokratizacije i demokratske konsolidacije država Jugoistočne Evrope bila je veoma značajna.³⁷ Transformativni uticaj EU na države kandidate je ogroman, te se često opisuje i kao

³⁴ O *top-down* evropeizaciji vidjeti više u: Schimmelfennig Frank, Engert Stefan, Knobel Heiko, *International Socialization in Europe European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change*, op. cit.

³⁵ O kriterijumima kojima Unija obavezuje države kandidate da u ih procesu pristupanja ispune, vidjeti više u: Grabbe Heather, *The EU's Transformative Power, Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, op. cit., p. 10.

³⁶ O odnosu Evropske unije i procesu demokratizacije, vidjeti više u: Kubicek Paul, *The European Union and Democratization (Europe and the Nationstate)*, Routledge, 2003.

³⁷ O ulozi i značaju djelovanja Evropske unije na države Jugoistočne Evrope vidjeti više u: Grugel Jean, *Democracy without Borders, Transnationalisation and Conditionality in New Democracies*, Routledge, 1999, p. 33.

„demokratizujući činilac regiona“, koji uslovljava države regiona da poštuju demokratske standarde, norme i vrijednosti, uz obećanje punopravnog članstva i materijalne pomoći.

Proces evropeizacije država Zapadnog Balkana počeo je samim procesom evropskih integracija, odnosno procesom stabilizacije i pridruživanja 1999. godine. Ovaj proces je imao za cilj stabilizaciju područja Zapadnog Balkana, sprovođenje institucionalnih reformi, unapređenje ekonomske saradnje i eventualno učlanjenje država regiona u EU.³⁸

Kao što je to slučaj i sa drugim državama regiona, Crna Gora u procesu pregovaranja sprovodi mnoge reforme kako bi ispunila uslove za članstvo, imajući u vidu da je integracija EU definisana kao jedan od prioriteta spoljnopolitičkih ciljeva Crne Gore. Analizirajući proces evropeizacije spoljne politike Crne Gore, u nastavku će biti objašnjene institucionalne i normativne promjene, te promjene koje se tiču političkih procesa, spoljnopolitičkih normi i vrijednosti.

Prisjetimo se da je Crna Gora potpisala *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* 15. oktobra 2007. u Luksemburgu, što je predstavljalo prvi ugovorni odnos Crne Gore sa Evropskom unijom. Zahtjev za članstvo podnijela je u decembru 2008. godine. Status kandidata je dobila u decembru 2010. godine, dok sa EU pregovara već 7 godina, odnosno od 29. juna 2012. godine, čime je postala prva država na koju je primijenjen novi pristup uslovljavanja koji za prioriteta kriterijume definiše vladavinu prava.

U regionalnokomparativnoj perspektivi Crna Gora se nalazi u dobroj poziciji koja se razlikuje od pozicije u kojoj se nalaze ostale države regiona. Kada bismo pravili paralelu, mogli bismo spomenuti da je Hrvatska, koja je dobila status kandidata za članstvo samo godinu dana prije Makedonije, postala članica 2013, Srbija je postala kandidat za članstvo 2012. godine, dok u januaru 2014. godine zvanično otpočinje pristupne pregovore; Albanija ima status kandidata od juna 2014. godine i preporuku Evropske komisije za otpočinjanje pregovora, o čemu se očekuje izjašnjenje Savjeta do oktobra 2019. godine. Otpočinjanje pregovora očekuje i Sjeverna Makedonija, država sa veoma specifičnim statusom u odnosu na ostale države regiona zbog svih političkih i društvenih procesa u toj zemlji. Na kraju

³⁸ O samom procesu stabilizacije i pridruživanja, vidjeti više u: Beširević Nataša, *Vanjska politika Evropske unije i Zapadni Balkan*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2013, str. 88.

se nalazi Kosovo kome je *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* stupio na snagu u aprilu 2016. godine.

Ukoliko bismo brojali samo otvorena poglavlja, mogli bismo se saglasiti sa konstatacijom, nerijetko i sa liderima EU institucija, da je Crna Gora tzv. predvodnik u regionu po pitanju uspjeha evropskih integracija. Naime, uprkos aktuelnoj političkoj krizi koja traje od 2016. godine, mnogi izvještaji Crnu Goru označavaju kao pozitivan primjer u regionu kada je riječ o pitanju uspješnosti procesa pregovaranja.³⁹ U BTI izvještaju za Crnu Goru za 2018. godinu ističe se da je Crna Gora ostvarila *solidan napredak* u procesu pregovaranja sa Evropskom unijom. Nažalost, takvi zaključci se izvode dominantno na osnovu broja otvorenih poglavlja (u tom trenutku bilo je otvoreno 26 od 33 poglavlja), a ne suštine reformi. To se čak u blažem obliku u izvještaju priznaje: „Uprkos ostvarenom napretku, implementacija i mjerljivi rezultati u oblasti vladavine prava, kao i rezultati u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala su i dalje neostvareni.“⁴⁰

Prema ovom izvještaju, vrijednost Bertelsmanovog indeksa transformacije,⁴¹ odnosno vrijednost indikatora sveukupne konsolidacije Crne Gore za 2018. godinu, na ljestvici od 1 do 10, iznosi 7,35.⁴² Shodno tome, Crna Gora spada u države napredne transformacije, čime zauzima 20. mjesto na listi rangiranih država u razvoju, od ukupno 129 država čiji stepen razvoja demokratije i tržišne ekonomije ocjenjuje Bertelsmanov indeks transformacije. Ukoliko poredimo poziciju Crne Gore sa državama regiona, od ostalih država kandidata, odnosno potencijalnih kandidata, najbolja je pozicija Republike Srbije koja zauzima 19. mjesto sa skorom 7,40, dok Albanija zauzima 30. mjesto sa skorom od 6,83, Sjeverna Makedonija 31. mjesto sa 6,76, Bosna i Hercegovina 43. sa skorom 6,28, dok je Kosovo na 49. mjestu sa skorom od 6,21. Shodno navedenom, Srbija i Crna

³⁹ Bertelsmann Stiftung, BTI 2018 Country Report — Montenegro. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2018, p. 41.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 4.

⁴¹ Bertelsmanov indeks transformacije ocjenjuje stepen razvoja demokratije, političkog upravljanja i tržišne ekonomije za čak 129 država u razvoju i procesu tranzicije. Vidjeti: <https://www.bti-project.org/en/data/rankings/>.

⁴² Prema ovom indeksu, države koje bilježe skor 8,5–10 spadaju u države vrlo napredne transformacije, 7–8,5 napredne transformacije, 5,5–7 ograničene transformacije, 4–5,5 vrlo ograničene transformacije, 0–4 blokirane transformacije. Vidjeti više: <https://www.bti-project.org/en/data/>.

Gora bilježe najbolji indeks koji ih svrstava u države napredne transformacije, dok Albanija, Sjeverna Makedonija, Bosna i Hercegovina i Kosovo spadaju u red država sa ograničenom transformacijom, odnosno nekonolidovanim demokratijama.

Hrvatska, koja je od 2013. godine punopravna članica Unije, zauzima 14. mjesto sa indeksom 8,07, dok su interesantne pozicije Bugarske i Mađarske (koje spadaju u red država sa „naprednom transformacijom“ — kao što je slučaj sa Crnom Gorom, a ne u red država sa „vrlo naprednom transformacijom“ — kao što su, na primjer, Hrvatska i Rumunija).⁴³

Do danas, Crna Gora je od ukupno 33 otvorila 32 poglavlja, dok je privremeno zatvorila tri poglavlja. Međutim, broj otvorenih i privremeno zatvorenih poglavlja ne podrazumijeva indikator uspjeha u sprovođenju reformi. Kada je riječ o ocjenjivanju sveukupnog stanja u oblastima koja su obuhvaćena poglavljima, te ocjenjivanju sveukupnog napretka Crne Gore u pristupnim pregovorima, Evropska komisija u posljednjem izvještaju o napretku iz 2019. godine⁴⁴ nije dala previše pohvala za reforme u mnogim oblastima, što ga u značajnoj mjeri razlikuje od ranijih izvještaja. Evropska komisija je konstatovala izostanak održivih rezultata u ključnim područjima vladavine prava, borbe protiv organizovanog kriminaliteta i korupcije, efikasnog rada institucija u borbi protiv korupcije, reformi pravosuđa i drugim oblastima. Vladavina prava, a posebno borba protiv korupcije i organizovanog kriminaliteta, predstavlja jedno od ključnih izazova procesa pregovaranja Crne Gore sa EU, što se ponavlja — ne samo u izvještajima o napretku Evropske komisije, već i u izvještajima drugih međunarodnih organizacija.⁴⁵

Shodno ocjenama Evropske komisije iz posljednjeg izvještaja o napretku, stepen odlučnosti Crne Gore da napreduje u sprovođenju mjerljivih i strukturnih reformi bio je niži u odnosu na Albaniju i Sjevernu Makedoniju. Tome svjedoči ocjena Evropske komisije da je zabilježen pomak u četiri poglavlja, a da su u izvještaju date lošije ocjene u pet poglavlja. Ključne sporne tačke integracije su: nemogućnost uspostavljanja pozitivnog i konstruktivnog političkog dijaloga i kontinuitet političke krize od 2016.

⁴³ *Ibidem.*

⁴⁴ *Montenegro 2019 Progress Report*, European Commission, Bruxelles, May 2019.

⁴⁵ Vidjeti više u: Bertelsmann Stiftung, BTI 2018 Country Report — Montenegro. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2018, p. 41.

godine, divulgacija nekoliko političkih afera, bojkot Parlamenta od strane dijela opozicije (koji onemogućava sveobuhvatnu inkluzivnu reformu izbornog zakonodavstva), potom nizak nivo povjerenja građana u izborni sistem i izborni proces, politizacija i netransparentnost rada institucija, nedovoljna i selektivna primjena pravnih pravila u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminaliteta, slabosti u sistemu sprovođenja disciplinske odgovornosti sudija i tužilaca i reforme pravosuđa, problemi u uspostavljanju mehanizama samoregulacije i prevazilaženje polarizacije medijske scene, kao i mnogi drugi.

Imajući u vidu da su ovo imperativni preduslovi za dobijanje završnih mjerila za poglavlja 23 i 24 i dalji napredak u procesu pristupanja Crne Gore Uniji, postavlja se pitanje da li je riječ o ozbiljnom periodu stagnacije procesa. Izvještaj o napretku iz 2019. godine može biti veoma važan za budući pristup Crne Gore Evropskoj uniji, od čega može imati benefite samo crnogorsko društvo, a on se prije svega odnosi na onemogućavanje prikazivanja prividnih reformi i diskutabilnih rezultata, kako bi se došlo do održivih društvenih promjena. Stiče se utisak da učlanjenje u NATO, uspješna regionalna saradnja, harmonizacija nacionalnog zakonodavstva sa evropskim pravom — nijesu više dovoljni pokazatelji uspjeha države na planu evropeizacije spoljne politike, već bi trebalo da budu podsticaj za jasne, konkretne i održive rezultate u daljem procesu pregovaranja i konkretne unutrašnje demokratske reforme. Promjene u ocjenama stanja iznijetim u posljednjem *Izvještaju o napretku EK 2019. godine* pokazale su da dotadašnje pohvale napretka i uporno ukazivanje na „predvodništvo u regionu“ ne podstiču istinske promjene i unutrašnje demokratske reforme.

Sve ovo govori u prilog činjenici da je dalek put od tranzicije do evropeizacije, posebno ukoliko ne postoji istinska politička volja za reformama. Zato i treba praviti jasnu distinkciju između tranzicije, demokratizacije i demokratske konsolidacije. Shodno ključnim savremenim definicijama demokratije, određena država može održati slobodne i fer izbore, ali se ne smatra demokratskom ukoliko onemogućava poštovanje osnovnih građanskih sloboda.⁴⁶ Demokratizacija⁴⁷ dominantno podrazumijeva „političke promje-

⁴⁶ Mainwaring Scott, *Transitions to democracy and democratic consolidation: Theoretical and Comparative issues*, Working Paper no. 130, November 1989.

⁴⁷ O procesu demokratizacije vidjeti više u: Pevehouse C. John, *Democracy from Above: Regional Organizations and Democratization*, Cambridge University Press, 2005;

ne koje vode do uspostavljanja demokratije“.⁴⁸ U slučaju država Zapadnog Balkana, pa i Crne Gore, proces tranzicije trajao je veoma dugo, što dokazuje da je proces demokratizacije⁴⁹ u nerazvijenim društvima često „spor i bolan proces“.⁵⁰ Demokratska konsolidacija otpočinje uspješno okončanim procesom tranzicije,⁵¹ dok se proces pristupanja često realizuje istovremeno.

Shodno analiziranim izvještajima i iznijetim ocjenama, može se zaključiti da Crna Gora sprovodi uspješan proces evropeizacije spoljne politike u oblasti institucionalizacije i ispunjavanja spoljnopolitičkih ciljeva i

Eriksen O. Erik, *The Unfinished Democratization of Europe*, Oxford University Press, 2009; Dryzek S. John and Templeman HolmesLeslie, *Post-communist democratization, Political discourses across thirteen countries*, Cambridge University Press, 2002; Pridham Geoffrey, Vanhanen Tatu (ed.), *Democratization in Eastern Europe*, Routledge, 1994; Kubicek Paul, *The European Union and Democratization (Europe and the Nationstate)*, Routledge, 2003.

O procesu demokratske konsolidacije vidjeti više: Zielonka Jan, *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, Oxford Studies in Democratization, 2001; Pridham Geoffrey, *Securing Democracy, Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Rotledge, 1990; Munck L. Gerardo, *Measuring Democracy, A Bridge between Scholarship and Politics*, The Johns Hopkins University Press, 2009; Domínguez I. Jorge, Jones Anthony (eds), *The Construction of Democracy, Lessons from Practice and Research*, The Johns Hopkins University Press, 2007; Plasser Fritz, Ulram A. Peter, Waldrauch Harald (auth.), *Democratic Consolidation in East-Central Europe*, Palgrave Macmillan, 1998; Ethier Diane (ed.), *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*, Palgrave Macmillan, 1990; Linz J., Juan Stepan Alfred, Linz J. Jaun, *Problems of Democratic Transition and Consolidation, Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, 1996; Grugel Jean, *Democracy without Borders, Transnationalisation and Conditionality in New Democracies*, Routledge, 1999.

⁴⁸ Potter D., Goldblatt D., Kiloh M., Lewis P. (eds), *Democratization*, Cambridge, p. 3.

⁴⁹ Proces demokratizacije ima tri faze i to: političku liberalizaciju, demokratsku tranziciju i demokratsku konsolidaciju. Demokratska konsolidacija otpočinje u onom trenutku kada se proces tranzicije uspješno završi, uz uslov da je demokratska vlast uspostavljena na cijeloj teritoriji države. O odnosu tranzicije i demokratske konsolidacije vidjeti više u: Pridham Geoffrey, „EU Enlargement and Consolidating Democracy in Post-Communist States — Formality and Reality“, *Journal of Common Market Studies*, pp. 953–973.

⁵⁰ Grugel Jean, *Democratization — A Critical Introduction*, Palgrave Macmillan, 2002, p. 1.

⁵¹ Pridham Geoffrey, „EU Enlargement and Consolidating Democracy in Post-Communist States — Formality and Reality“, *op. cit.*, pp. 953–973.

normi u okviru politike proširenja. Ukoliko se analiziraju uspjesi u harmonizaciji nacionalnog zakonodavstva sa evropskim pravom, Crna Gora bilježi zavidan napredak, što se ne može reći kada je riječ o političkim kriterijumima i političkom uslovljavanju jer transpozicija evropskih regulativa još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou, dok implementacija usvojenih zakona i konkretni rezultati u sprovođenju unutrašnjih demokratskih reformi predstavljaju veoma sporne tačke procesa.

PERSPEKTIVE PROŠIRENJA EU U VRIJEME KRIZA⁵²

Iako je politika proširenja EU postala jedna od najznačajnijih javnih politika Evropske unije, njene perspektive daljeg razvoja su u velikoj mjeri upitne, imajući u vidu veliki broj kriza koje Uniju potresaju već nekoliko godina. Naime, EU je danas „opterećena iznenađujućim brojem tinjajućih pitanja oko kojih je hronično podijeljena“.⁵³ Ta pitanja su brojna: „zamor od proširenja“, brojni unutrašnji politički i ekonomski problemi, posljedice globalne ekonomske i finansijske krize, sve izraženije razlike u ekonomskom razvoju između razvijenih i nerazvijenih članica, ogromne nejednakosti između sjevera i juga evrozone, duboke političke i ekonomske nejednakosti unutar Unije. Te nejednakosti čine Uniju još uvijek nedovršenim projektom, nedovršenom političkom unijom.⁵⁴

To dalje uzrokuje nezaokružen razvoj evropskog spoljnopolitičkog identiteta, koji se može sagledati gotovo samo kao skup nacionalnih identiteta, pri čemu nedefinisane granice Evrope, višejezičnost, različita istorijska iskustva, mnogobrojne istorijske vjerske i društvene podjele — u velikoj mjeri otežavaju određivanje ideje Evrope i definisanje evropskog identiteta. Posebno je pitanje da li je Evropska unija izgrađena na čvrstim

⁵² Određeni djelovi ovog poglavlja predstavljaju dio doktorske disertacije „Kontinuitet i promjene u spoljnoj politici Evropske unije“ autorke Nikolete Đukanović, odbranjene na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu jula 2018. godine.

⁵³ Glencross Andrew, „The Grand Illusion Continues: What the Lisbon Treaty Means for the European Union nad Its Global Role“, *Foreign Policy Research Institute*, February 2010, prema: Novičić Žaklina, *Novine u spoljnoj i bezbjednosnoj politici Evropske unije posle Ugovora iz Lisabona*, vol. LXII, br. 3, str. 413.

⁵⁴ „Više ekonomskih nejednakosti vodi ka većoj političkoj nejednakosti, koja podstiče opet ekonomske nejednakosti“. Vidjeti više u: Stiglitz E. Joseph, *The Price of Inequality, How Today's Divided Society Endangers Our Future*, Columbia University, 2012, p. 448.

temeljima da bi mogla da prebrodi sve krize, od institucionalne (koja je posebno bila aktuelna od 2005. do 2009. godine), krize evrozone karakteristične za period od 2005. do danas, do aktuelne migrantske krize i posljedica rezultata referenduma o izlasku Velike Britanije iz EU. Vrlo je neizvjesno kako će krize EU, od ekonomskih i finansijskih do političkih i identitetskih, uticati na dalji tok razvoja integracije. Heterogenost Unije, veoma duboke razlike između starih i novih članica, kulturne i ekonomske razlike između mediteranskih država na jugu, pomorskih država na zapadu i skandinavskih država na sjeveru — vrlo su izražene.⁵⁵ Značajne razlike između država članica o pitanju podrške javnosti članstvu Evropskoj uniji, gubitak povjerenja građana u evropske institucije, očigledan demokratski deficit EU, porast evroskepticizma, vrlo loš odziv građana na izborima za Evropski parlament,⁵⁶ nespremnost i nezainteresovanost građana da Uniju mijenjaju i unapređuju njenu funkcionalnost i efikasnost, samo su neke od karakteristika evropske zajednice naroda danas; one upućuju na činjenicu da je projekat Evropske unije još uvijek nedovršen posao.⁵⁷ Sa druge strane, nedostatak jasne i koherentne evropske spoljne politike čini da se Unija karakteriše kao *nedovršena politička zajednica*.

Dominantno rukovođenje nacionalnim interesima i spoljnopolitičkim prioritetima od strane država članica,⁵⁸ te duboke razlike u vezi sa pitanjem razvoja političke integracije, govore u prilog činjenici da članice u stvari nemaju ambiciju da Uniju razvijaju kao značajnog političkog aktera na međunarodnoj sceni. Njihova duboka neslaganja, kao i često opozitni spoljnopolitički interesi, uzrokuju i neuspjeh u izgradnji evropskog

⁵⁵ Vidjeti više: McCormick John, *Razumjeti Evropsku uniju*, MATE, Zagreb, 2010, str. 31.

⁵⁶ Samardžić Slobodan, „Nemoćni parlament u vreme krize“, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, godina IX, broj 13, Beograd, 2015.

⁵⁷ Zbignjev Bžežinski smatrao je da je današnja Evropa još uvijek nedovršen posao, te da će tako ostati „sve dok Zapad strateški trezveno i mudro ne prihvati Tursku, kao ravnopravnog partnera i ne angažuje Rusiju, kako politički tako i ekonomski“. Bžežinski ujedno smatra da „tako proširen Zapad može pomoći da se učvrsti stabilnost u nastajućoj Evroaziji i da se revitalizuje njeno istorijsko nasljeđe. Vidjeti više: Brzezinski Zbigniew, *Strategic vision: America and the Crisis of Global Power*, Basic Books, New York, 2012.

⁵⁸ Tipičan primjer koji to ilustruje jeste činjenica da Velika Britanija i Francuska nikad nijesu bile spremne da istupe iz Savjeta bezbjednosti UN u korist zajedničkog mjesta Evropske unije u SB. Vidjeti više: Dinan Dezmon, *Sve bliža Unija, Uvod u evropsku integraciju*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 294.

političkog identiteta. Zato je veoma upitno da li će navedene krize EU i nedovršenost Unije kao političke zajednice uticati na dalji proces evropeizacije spoljne politike Crne Gore i ostalih država regiona.

ZAKLJUČAK

Shodno analiziranim izvještajima i iznijetim ocjenama, može se zaključiti da Crna Gora sprovodi uspješan proces evropeizacije spoljne politike u oblasti institucionalizacije i harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa evropskim pravom, što se ne može reći kada je riječ o političkim kriterijumima i političkom uslovljavanju. Pritom, transpozicija evropskih regulativa još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou, dok implementacija usvojenih zakona i konkretni rezultati u sprovođenju unutrašnjih demokratskih reformi predstavljaju najspornije tačke procesa.

Iako postoji veoma mnogo argumenata koji dokazuju da proces demokratske konsolidacije nije isključivo vezan za proces evropskih integracija, u slučaju Crne Gore — prateći tok reformi i procesa tranzicije — stiče se dojam da su evropske integracije i proces evropeizacije Crne Gore u velikoj mjeri diktirali tok tranzicije, a potom i demokratske konsolidacije. Iako je proces demokratizacije i demokratske transformacije prevashodno unutrašnji proces,⁵⁹ države regiona očigledno su primjeri kod kojih su ovi procesi inicirani i pospješeni od strane spoljnih aktera, prije svega Evropske unije. Ovo je karakteristično i za Crnu Goru koju karakteriše proces usporene demokratske konsolidacije. Zato i ostaje otvoreno pitanje koliko je koncept istinske demokratizacije zaista željeni spoljopolitički cilj Crne Gore ako proces demokratizacije sprovodimo zbog međunarodne zajednice, odnosno uslova koje propisuje Evropska unija.

Nesporna prednost crnogorskog procesa pridruživanja Uniji jesu konsenzus svih političkih stranaka o potrebi integracije u EU, visoka podrška građana integracijama, uspješno okončan proces učlanjenja Crne Gore u NATO 2017. godine, dobrosusjedska saradnja i visokopozicionirani spoljopolitički prioriteti učlanjenja u EU. Međutim, ono što dodatno opterećuje proces jesu mnogobrojne krize koje opterećuju Uniju već duži niz godina, a čije posljedice mogu biti veoma rizične po integraciju Crne

⁵⁹ Wolfgang Merkel, *Systemtransformation Eine Einführung in die Theorie und Empirie der transformationsforschung*, 1999.

Gore i ostalih država regiona u EU. Tim prije, proces istinske demokratizacije, bez obzira na uslovljavanje Unije, treba da bude srž reformi i procesa evropeizacije društva.

LITERATURA

- [1] Bertelsmann Stiftung, BTI 2018 Country Report — Montenegro. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2018;
- [2] Beširević Nataša, *Vanjska politika Europske unije i Zapadni Balkan*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2013.
- [3] Borzel A. Tanja, Panke Diana, „Europeanization“, in: Cini Michelle, Perez Nieves, Borrigan Solorzano, *European Union Politics*, Oxford University Press, 2010.
- [4] Brzezinski Zbigniew, *Strategic vision: America and the Crisis of Global Power*, Basic Books, New York, 2012.
- [5] Crawford Gordon, *Foreign Aid and Political Reform, A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*, Palgrave Macmillan, 2001.
- [6] Dinan Dezmon, *Sve bliža Unija, Uvod u evropsku integraciju*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- [7] Đukanović Nikoleta, doktorska disertacija „Kontinuitet i promjene u spoljnoj politici Evropske unije“, odbranjena na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu jula 2018. godine.
- [8] Glencross Andrew, „The Grand Illusion Continues: What the Lisbon Treaty Means for the European Union and Its Global Role“, *Foreign Policy Research Institute*, February 2010.
- [9] Grabbe Heather, *The EU's Transformative Power, Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, 2006.
- [10] Grubiša Damir, „Politički sustav Europske unije i evropeizacija hrvatske politike“, u: Grubiša Damir, Beširević Nataša i Špehar Hrvoje (ur.), *Politički sustav Europske unije i evropeizacija hrvatske politike*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
- [11] Grugel Jean, *Democracy without Borders, Transnationalisation and Conditionality in New Democracies*, Routledge, 1999.
- [12] Grugel Jean, *Democratization — A Critical Introduction*, Palgrave Macmillan, 2002.
- [13] Goetz, K. H. and Hix S., „Introduction: European Integration and National Political Systems“, *West European Politics*, 23(4), 2000.
- [14] Kovač Filip, „Evropeizacija hrvatske vanjske politike s posebnim naglaskom na pružanje razvojne pomoći“, *Europske studije*, 2016, br. 2 (3–4).
- [15] Kubicek Paul, *The European Union and Democratization (Europe and the Nationstate)*, Routledge, 2003.
- [16] Ladrech, R., „The Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France“, *Journal of Common Market Studies*, 32(1), 1994.
- [17] Mainwaring Scott, Transitions to democracy and democratic consolidation: theoretical and comparative issues, Working Paper no. 130, November 1989.
- [18] McCormick John, *Razumjeti Europsku uniju*, MATE, Zagreb, 2010.

-
- [19] *Montenegro 2019 Progress Report*, European Commission, Brussels, May 2019.
- [20] Mosley Paul (ed.), *Development Finance and Policy Reform Essays in the Theory and Practice of Conditionality in Less Developed Countries*, Press St. Martin's Press, 1992.
- [21] Moumoutzis Kyriakos, „Still Fashionable Yet Useless? Addressing Problems with Research on the Europeanization of Foreign Policy“, *Journal of Common Market Studies*, 49 (3).
- [22] Muller Patrick, De Flers Nicole, Applying the Concept of Europeanization to the Study of Foreign Policy: Dimensions and Mechanisms, Working Paper, EIF 5/2009.
- [23] Novičić Žaklina, *Novine u spoljnoj i bezbjednosnoj politici Evropske unije posle Ugovora iz Lisabona*, vol. LXII, br. 3.
- [24] Potter D, Goldblatt D, Kiloh M, Lewis P (eds), *Democratization*, Cambridge.
- [25] Pridham Geoffrey, *EU Accession Dynamics and Democratization in Central and Eastern Europe: Past and Future Perspectives*, Government and Opposition, 2006.
- [26] Pridham Geoffrey, *EU Enlargement and Consolidating Democracy in Post-Communist States — Formality and Reality*, *Journal of Common Market Studies*.
- [27] Radaelli, C. M. „The Domestic Impact of European Public Policy: Notes on Concepts, Methods and the Challenge of Empirical Research“, *Politique européenne*, 5, 2001.
- [28] Report by Willi Birkelbach on the political and institutional aspects of accession to or association with the Community (19 December 1961).
- [29] Risse, T. „A European Identity? Europeanization and the Evolution of Nation State Identities“, in: Cowles M. Green, Caporaso J. and Risse T. (eds), *Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001;
- [30] Rogers Chris, *The IMF and European Economies, Crisis and Conditionality*, Palgrave Macmillan 2012;
- [31] Samardžić Slobodan, „Nemoćni parlament u vreme krize“, *Godišnjak Fakultet političkih nauka*, godina IX, broj 13, Beograd, 2015.
- [32] Saurugger Sabine, *Theoretical approaches to European Integration*, Palgrave Macmillan, 2014.
- [33] Schimmelfennig Frank, Engert Stefan, Knobel Heiko, *International Socialization in Europe European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change*, Palgrave Macmillan, 2006.
- [34] Shelton T. Joel, *Conditionality and the Ambitions of Governance, Social Transformation in Southeastern Europe*, Palgrave Macmillan, 2014.
- [35] Stiglitz E. Joseph, *The Price of Inequality, How Today's Divided Society Endangers Our Future*, Columbia University, 2012.
- [36] Stokke Olav, *Aid and Political Conditionality*, Frank Cass, EADI, London, 2006.
- [37] Sural Palier, Sural B. and Y. „Analyser l'eupéanisation des politiques publiques“, in: Palier B., Y. Sural et al., *L'Europe en action*, 2007, Paris: L'Harmattan: 13–852007.
- [38] Usul Resul Ali, *Democracy in Turkey, The impact of EU political conditionality*, Routledge, 2011.

[39] Wolfgang Merkel, *Systemtransformation Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, 1999.

[40] Yost S. David, *NATO transformed — the Alliance new role in international security*, Washington, 1998.

Nikoleta ĐUKANOVIĆ

EUROPEANIZATION OF FOREIGN POLICY OF MONTENEGRO
DURING THE CRISIS

Summary

The paper addresses the issue of the Europeanisation of the foreign policy of Montenegro, both in terms of foreign policy goals within the framework of EU enlargement policy and in terms of overall changes in Montenegrin political culture. The paper covers an analysis of the political dimension of the EU conditionality policy, the relationship between Montenegro and the Union through a regionally comparative perspective, with a particular emphasis on analysing what Montenegro has achieved in the European integration process so far. On the other hand, numerous crises have been taking place in the European Union in recent years, from „enlargement fatigue“, a great number of internal political and economic problems, the consequences of the global economic and financial crisis, to the institutional crisis, the loss of citizens' confidence in the European institutions, the rise of Euroscepticism, the migrant crisis and the consequence of the outcome of the referendum on United Kingdom's withdrawal from the EU. In this regard, the paper analyses the implications of the current crises on the process of Europeanisation of Montenegro's foreign policy, considering whether the crises make a risk to Montenegro's integration into the European Union.

Key words: *Europeanisation, Foreign policy of Montenegro, European Union, Western Balkans, policy of conditionality, European Union crisis*