

Ivana Milićević

„OSNOVE NA PRVOM MESTU” U VREME GEOPOLITIČKOG PROŠIRENJA: EVROPSKA UNIJA I OSPORAVANI IZBORI U SRBIJI I GRUZIJI

SAŽETAK

Demokratizacija država kandidata predstavlja jedan od centralnih aspekata transformativne paradigme u politici proširenja Evropske unije, koja u prvi plan stavlja unutrašnje promene i usklađivanje sa normama, politikama i propisima EU. Međutim, od početka rata u Ukrajini dolazi do pomeranja fokusa sa unutrašnjih reformi u državama kandidatima na njihovo strateško pozicioniranje u kontekstu geopolitičkih promena. U radu se istražuje kako se promena paradigme u politici proširenja odražava na uslovljavanje država kandidata u oblasti demokratizacije, na primerima odgovora EU na neregularne parlamentarne izbore u Srbiji u decembru 2023. godine i Gruziji u oktobru 2024. godine.

Iako su oba izborna procesa obeležena značajnim nepravilnostima, različite reakcije institucija EU, odnosno (izostanak) primene mehanizama negativnog uslovljavanja kao odgovora na narušavanje demokratskih institucija, tumače se u svetlu geopolitičke logike u politici proširenja. Pretpostavlja se da u kontekstu rastuće geopolitičke kontestacije postoje veći rizici za EU da primeni mehanizme negativnog uslovljavanja, posebno u državama koje primenjuju takozvanu strategiju balansiranja, kako ne bi došlo do jačanja uticaja drugih aktera. Pojam „konsenzus balansiranja” uvodi se u rad kako bi se objasnio izostanak primene mehanizama negativnog uslovljavanja u slučaju demokratskog nazadovanja u slučaju kada se proevropska spoljna politika država kandidata zvanično ne dovodi u pitanje, što je pokazano na primeru reakcije EU na neregularne izbore u Srbiji. Međutim, prekid ovog konsenzusa, odnosno suspenzija procesa evropskih integracija do koje je došlo nakon osporavanih izbora u Gruziji, otvara prostor za oštrij odgovor EU kroz korišćenje finansijskih, političkih i simboličkih mehanizama negativnog uslovljavanja.

KLJUČNE REČI

demokratizacija, izbori, Evropska unija, proces proširenja, politika uslovljavanja, Srbija, Gruzija

Uvod

Uspešna integracija država Centralne i Istočne Evrope u Evropsku uniju (EU) nakon Hladnog rata doprinela je percepciji procesa proširenja EU kao mehanizma transformacije i demokratizacije država kandidata. Tako je evropeizacija kandidata kroz pristupanje EU, koja podrazumeva institucionalne i političke promene koje nastaju u okviru ovog procesa, dovedena u vezu sa demokratizacijom postkomunističkih režima (Beširević 2012). Mogućnost EU da kroz instrumente uslovljavanja deluje kao faktor demokratizacije u trećim državama oblikovala je njen identitet kao normativne sile u međunarodnim odnosima, koji se temelji na pretpostavci da EU deluje kao transformativni akter koji svoje norme i vrednosti može da širi bez upotrebe vojnih sredstava (Manners 2002; Vukasović 2021).

Veliko proširenje iz 2004. godine podstaklo je brojna i sveobuhvatna istraživanja mogućnosti i ograničenja EU da kroz instrumente uslovljavanja utiče na politike, institucije i norme u zemljama kandidatima za članstvo. Međutim, ograničen i spor napredak u integraciji država Zapadnog Balkana doveo je u pitanje transformativnu prirodu politike proširenja, posebno kada je reč o ulozi EU u procesu demokratizacije država kandidata. Različiti su faktori koji su uticali na specifičnosti ove politike u odnosu na prethodna proširenja, među kojima su spoljašnje i unutrašnje krize sa kojima se EU suočila, period „zamora od proširenja”, ali i upliv pojedinačnih interesa država članica u politiku proširenja (Biber 2020:154).

Ovi faktori uticali su na izmenjenu prirodu uslovljavanja, u prvom redu na smanjenje kredibilnosti i izvesnosti nagrade, te jasnosti zahteva koji se postavljaju pred države kandidate (Schimmelfennig and Sedelmeier 2019). Brojna istraživanja ukazala su na protivrečne posledice primene mehanizma uslovljavanja od strane EU na stanje demokratije u državama Zapadnog Balkana (Kovačević 2019; Kmezić 2019; Biber 2020; Richter and Wunsch 2020), što pokazuju i podaci o ograničenom napretku ili čak nazadovanju država kandidata na relevantnim međunarodnim indeksima demokratije (Freedom House 2025; V-Dem 2025). Ograničen uticaj EU na proces demokratizacije u državama kandidatima najčešće je tumačen u kontekstu opadanja kredibilnosti procesa proširenja, te prioritizacije stabilnosti u regionu u odnosu na demokratske reforme (Kmezić 2019; Kovačević 2019).

Dok je 2020. godine usvajanje nove metodologije pristupnih pregovora predstavljalo pokušaj revitalizacije ove politike, pravi podsticaj ambicioznijem pristupu proširenju došao je usled rata u Ukrajini. Odluka o dodeljivanju statusa kandidata trima državama Istočnog partnerstva – Ukrajini, Moldaviji i Gruziji – tumači se pre svega u okviru geopolitičke paradigme u politici proširenja (Anghel and Džankić 2023; Schimmelfennig 2025). Iako

je već proglašenje „geopolitičke Komisije” predstavljalo značajan iskorak u odnosu na tradicionalno samopredstavljanje Evropske unije i označilo pomeranje fokusa sa normativnog pristupa ka bezbednosnim aspektima proširenja, u kontekstu rata u Ukrajini dolazi do promene same prirode ovog procesa (European Commission 2024). Ta promena, međutim, ne podrazumeva napuštanje transformativnog pristupa, koji se zasniva na paradigmi evropeizacije država kandidata kroz usklađivanje sa okvirima liberalne demokratije, već njegovo uklapanje u „geopolitičku logiku” proširenja (Schimmelfennig 2025:80).

Iako je s početkom rata u Ukrajini fokus pomeren na geopolitičke aspekte politike proširenja (Anghel and Džankić 2023; Anghel 2025; Schimmelfennig 2025), literatura o uticaju međunarodnog konteksta i geopolitičkih promena na politiku proširenja retko se fokusira na mogućnost EU da utiče na demokratizaciju država kandidata u okviru geopolitičke paradigme. Oslanjajući se na postulate teorijskog modela spoljnih podsticaja, ali uzimajući u obzir i specifičnosti unutrašnje politike kao dopunu ovog modela (Richter and Wunsch 2020), u radu će se analizirati na koji način geopolitička logika u politici proširenja utiče na uslovljavanje od strane EU u oblasti demokratskih institucija, na primeru osporavanih izbora u dvema državama kandidatima, Srbiji i Gruziji.

Teorijski okvir – uslovljavanje u oblasti demokratizacije u okviru geopolitičke paradigme

Proces demokratske tranzicije bivših komunističkih država odvijao se paralelno sa njihovim uključivanjem u procese evropskih integracija, što je dovelo do toga da demokratizaciju ovih država odlikuje značajan stepen međunarodnog uticaja, u prvom redu uticaj Evropske unije. Demokratizacija ovih država je tako podsticana kroz mehanizme uslovljavanja njihovih integracija u EU, pri čemu je usklađivanje sa demokratskim vrednostima, normama i praksama postavljeno kao jedan od preduslova za članstvo u EU (Beširević 2012). Evropski savet je 1993. godine usvojio takozvane Kopenhauške kriterijume, koji uključuju i zahteve koji se odnose na demokratizaciju, izjednačavajući time zahteve za konsolidacijom demokratije sa ostalim kriterijumima za članstvo u EU. Ovi kriterijumi uključuju stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava te zaštitu ljudskih i manjinskih prava (European Council 1993).

Na taj način, EU kao predmet političkog uslovljavanja ističe demokratizaciju, podsticanu kroz nagrade u vidu materijalne pomoći ili određenih političkih benefita, a na kraju i statusom države članice EU. U okviru transformativne paradigme, demokratizacija i „evropeizacija” država kandidata

smatraju se ne samo usko povezanim, već i međusobno uslovljenim procesima (Beširević 2012:40). Demokratizacija, međutim, sama po sebi predstavlja pojam otvoren za različita tumačenja, zbog čega je razumevanje ovog procesa uslovljeno određenjem koncepta demokratije (Grabbe 2006:31).

Prema Šumpeterovoj definiciji, demokratija označava institucionalno uređenje donošenja političkih odluka u kojem pojedinci stiču moć da odlučuju konkurentskom borbom za dobijanje glasova građana (Schumpeter 1976). Dok su kasnija razumevanja demokratije značajno proširila ovu strogo proceduralnu definiciju, kompetitivnost u svima ostaje jedan od ključnih elemenata njenog određenja. Pored konkurentnosti, Dalovi kriterijumi uključuju i određene kvalitativne uslove koji podrazumevaju slobodne, poštene i redovne izbore, uz visok stepen političke participacije i građanskih i političkih sloboda, među kojima su sloboda izražavanja, medija i udruživanja (Dahl 1998).

Slobodni, poštene i redovni izbori predstavljaju jednu od ključnih institucija demokratije i u brojnim kasnijim definicijama i klasifikacijama, pri čemu se izbori razumeju kao minimalan, ali ne i dovoljan uslov za postojanje demokratije. Režimi koji se zasnivaju na minimalnom konceptu demokratije koji podrazumeva održavanje višepartijskih izbora, ali bez jednakih uslova i mogućnosti za kompeticiju, klasifikuju se kao kompetitivno autoritarni ili hibridni režimi (Levitsky and Way 2002). Hibridne režime odlikuje urušavanje demokratskih standarda i sve slabija konkurentnost u okviru prividno demokratskih izbornih procesa, u kojima vladajuća partija kontroliše medije, javne resurse i institucije kako bi uticala na ishod izbora (Bursać and Vučićević 2025:65).

Deo literature o demokratizaciji razmatra mogućnost spoljnih aktera, pre svega Evropske unije, da kroz instrumente svoje spoljne politike, prvenstveno politiku proširenju, doprinese konsolidaciji demokratije u državama kandidatima za članstvo. Politika uslovljavanja *čini* samu srž procesa proširenja, imajući u vidu da se *članstvo* u EU uslovljava nizom političkih i ekonomskih zahteva koji se postavljaju pred države kandidate (Schimmelfennig and Sedelmeier 2004). Svoj uticaj na politike i institucije kandidata za članstvo EU ostvaruje kroz specifičan odnos moći, u kojem EU kao akter koji uslovljava teži da kroz različite mehanizme oblikuje ponašanje uslovljenog aktera. U teoriji postoji nekoliko modela kojima se objašnjava prihvatanje ovih zahteva od strane država kandidata, među kojima neki ističu normativni osnov usklađivanja, dok drugi u prvi plan stavljaju racionalističku logiku.

Model spoljnih podsticaja zasnovan je na pretpostavkama teorije racionalnog izbora i pretpostavlja da država u procesu pristupanja prihvata pravila EU ukoliko koristi nagrade prevazilaze unutrašnje troškove usklađivanja

sa zahtevima (Schimmelfennig and Sedelmeier 2004). Takav teorijski model, razvijen pre svega u kontekstu pristupanja država Centralne i Istočne Evrope, uspeh ove politike vezuje za nekoliko faktora koji uključuju određenost uslova, obim i brzinu koristi koju država kandidat dobija, kredibilnost pretnji i obećanja te obim troškova prihvatanja uslova po državu kandidata (*Ibid.*). Istraživanja primene mehanizama uslovljavanja tokom prethodnih proširenja pokazala su da je uslovljavanje u oblasti demokratizacije posebno izazovno, imajući u vidu više „troškove” za političke elite da ove uslove prihvate (Schimmelfennig and Sedelmeier 2019).

Uzimajući u obzir specifičnosti uslovljavanja u oblasti demokratizacije, navodi se da su odlučujuće faze u kojima EU može da doprinese procesu demokratske konsolidacije pretpristupni i pregovarački proces, dok se smatra da u fazi punopravnog članstva uticaj EU na demokratizaciju država članica slabi (Beširević 2012). Međutim, mogućnost EU da deluje kao demokratizujući faktor dovedena je u pitanje kroz sve tri faze uticaja. Sa jedne strane, urušavanje demokratije, vladavine prava i ljudskih prava u pojedinim državama članicama EU, posebno među državama Višegradске grupe, dovela je u pitanje njen unutrašnji legitimitet i temeljne vrednosti Unije (Nedeljković and Radić Milosavljević 2022). Sa druge strane, ograničen napredak, pa i nazadovanje u demokratizaciji u državama koje su višegodišnji kandidati za članstvo ukazuju na njene ograničene mogućnosti da deluje kao transformativni akter kroz pristupne pregovore i politiku proširenja (Kovačević 2019).

Nakon dubokog urušavanja kredibilnosti daljeg proširenja, pokušaj da se ova politika revitalizuje u prvi plan istakao je upravo neophodnost temeljnih reformi u oblasti demokratije i vladavine prava. Nova metodologija pristupnih pregovora imala je za cilj da doprinese uspostavljanju jasnijeg, određenijeg i predvidivijeg procesa, zasnovanog na objektivnim kriterijumima, striktnom uslovljavanju i reverzibilnosti procesa (European Commission 2020). Tematska podela pregovaračkih poglavlja po klasterima trebalo je da omogući efikasniji proces, ali i jači fokus na ključnim reformama. Osnove pregovaračkog procesa tako su sadržane u pregovaračkom klasteru 1, koji obuhvata ključne političke kriterijume koje se odnose na demokratske institucije, uključujući reforme i sprovođenje izbornih zakona i procedura. U skladu sa novom metodologijom, pregovori u ovim oblastima otvaraju se prvi, a zatvaraju se poslednji kako bi se osiguralo praćenje sprovođenja najvažnijih reformi i uslovljavanje daljeg napretka usklađivanjem sa principima demokratije i vladavine prava (*Ibid.*).

Nova metodologija pristupnih pregovora odražava transformativni pristup u politici proširenja u kojem je fokus na unutrašnjim reformama u državama kandidatima i usklađivanju sa politikama i propisima EU.

Liberalizacija i demokratizacija država kandidata u skladu sa temeljnim normama EU prepoznaju se kao osnove integracije, ističući transformaciju na unutrašnjem planu, pre svega kroz „liberalno-demokratske reforme i institucionalno i pravno usklađivanje kandidata za članstvo sa EU” (Schimmelfennig 2025:80–81). Za razliku od ovog pristupa, geopolitički pristup proširenju u prvi plan ističe međunarodni kontekst u odnosu na unutrašnju transformaciju, pri čemu se politika proširenja razume kao instrument uticaja i strategija uravnotežavanja u odnosu na rastuću bezbednosnu pretnju, ali i mogućnost za jačanje strateške pozicije EU u međunarodnom okruženju (Anghel 2025). U skladu sa ovim pristupom, primarni cilj proširenja jeste da osigura granice EU i proširi sferu njenog uticaja sprečavajući uticaj drugih aktera u državama kandidatima, kako bi se obezbedila stabilnost i teritorijalna konsolidacija.

Geopolitička logika tako nalaže da fokus EU bude na državama, ili regionu, koji su strateški „najrelevantniji”, odnosno najbliži ili najugroženiji od geopolitičkih takmaca EU, što zahteva odlučan pristup u politici proširenja (Schimmelfennig 2025:82–83). Međutim, postavlja se pitanje na koji način promena paradigme utiče na primenu mehanizama uslovljavanja od strane EU u oblasti demokratizacije. Za razliku od transformativnog pristupa, geopolitičko proširenje jača kredibilitet obećanja Evropske unije o proširenju u kontekstu vojnih pretnji i pojačane geopolitičke konkurencije, dok istovremeno ima tendenciju da umani kredibilitet njene pretnje da primeni mehanizme negativnog uslovljavanja ili obustavi pregovore sa državama u kojima dolazi do narušavanja demokratije (Schimmelfennig 2025:89).

Imajući u vidu princip „osnove na prvom mestu” (*fundamentals first*), u radu će se analizirati mehanizmi uslovljavanja koje je EU koristila u slučajevima u kojima su identifikovane neregularnosti u izbornom procesu tokom parlamentarnih izbora u dvema državama kandidatima. Pristup EU posmatraće se u odnosu na različite mehanizme politike uslovljavanja, koji uključuju njenu finansijsku, političku i simboličku dimenziju. Finansijska dimenzija podrazumeva mogućnost uskraćivanja ili dodeljivanja finansijskih sredstava kroz neke od instrumenata pretpristupne pomoći, politička dimenzija odnosi se na napredak ili obustavljanje napretka u procesu pristupanja, dok se simbolička dimenzija ogleda u javnoj podršci ili osudi političkih elita u državama kandidatima od strane zvaničnika ili institucija EU (Richter and Wunsch 2020).

Pretpostavka rada jeste da jačanje autoritarnih tendencija u državama kandidatima, između ostalog i narušavanje izbornog procesa, u kontekstu geopolitičke kontestacije za EU povećava troškove primene mehanizama negativnog uslovljavanja, poput uskraćivanja finansijskih sredstava, simboličke podrške ili obustavljanja procesa proširenja. Pojam „konsenzus

balansiranja” u radu označava uzajamnu strategiju EU i država kandidata koje primenjuju međusobno uslovljavanje (*cross-conditionality*), odnosno takozvanu strategiju balansiranja u svojoj spoljnoj politici, sa ciljem da maksimizuju koristi od EU i njenih geopolitičkih rivala (Schimmelfennig 2025:89–90). Smatra se da ovaj konsenzus postoji sve dok vlade, makar i deklarativno, zadržavaju proevropsku spoljopolitičku orijentaciju, a EU zauzvrat ne primenjuje mehanizme negativnog uslovljavanja kao odgovor na narušavanje demokratskih institucija. Primenom mehanizama negativnog uslovljavanja EU bi rizikovala jačanje uticaja svojih geopolitičkih rivala u ovim državama, čime bi se ugrozila strateška funkcija politike proširenja koja postaje ključna u okviru geopolitičke paradigme. Međutim, u radu se iznosi tvrdnja da kada je ovaj konsenzus prekinut, kao u slučaju odluke nove Vlade Gruzije da odloži pregovore o članstvu u EU do 2028. godine, za EU se smanjuju troškovi primene mehanizama negativnog uslovljavanja, a narušavanje demokratskih institucija postaje ključni argument u delegitimizaciji odluke aktuelnog režima o napuštanju proevropske spoljne politike.

Metodološki pristup

U radu se koristi analiza kongruencije (*congruence analysis*) kako bi se izneta hipoteza proverila na osnovu uporedne studije slučaja. Ova analiza omogućava da se na osnovu empirijskih podataka proceni mogućnost teorijskog pristupa da objasni analizirane procese, pri čemu je fokus na poređenju i usklađivanju između alternativnih teorijskih objašnjenja (Blatter and Haverland 2012:144). Analiza kongruencije na taj način povezuje empirijske nalaze sa teorijskim konceptima, pri čemu cilj nije generalizacija prema većem broju slučajeva, već doprinos širim teorijskim raspravama. U konkretnom slučaju, istraživanje ima za cilj da poveže i dopuni postojeće teorijske pristupe u analizi dometa uslovljavanja EU u oblasti demokratizacije, među kojima jedni pristupi akcenat stavljaju na prirodu politike proširenja EU, a drugi na političke prilike u državama kandidatima. U radu se postojeći modeli dopunjuju stavljanjem fokusa na međunarodni kontekst koji postaje posebno značajan u okviru geopolitičkog pristupa proširenju kako bi se doprinelo razumevanju primene mehanizama uslovljavanja od strane EU, ali i strategija država kandidata u izmenjenom geopolitičkom okruženju.

Odabrani slučajevi omogućavaju da se u kontekstu osporavanih izbora u Srbiji i Gruziji analizira na koji način promena dominantnog pristupa u politici proširenja utiče na uslovljavanje država kandidata u oblasti demokratizacije. Pored urušavanja demokratije i faktičkog suspendovanja reformi na putu ka članstvu u EU, zajednička trenutnim vladama u Srbiji

i Gruziji jeste i činjenica da su formirane na osnovu osporavanih izbora održanih u decembru 2023, odnosno oktobru 2024. godine. Pored osporavanja rezultata izbora od strane domaćih aktera, opozicionih političkih partija, nezavisnih posmatrača i civilnog društva u obe države, legitimitet izbornih rezultata dovode u pitanje i međunarodne posmatračke misije, usled zabeleženih neregularnosti koje uključuju proceduralne propuste, političke pritiske i zloupotrebu javnih resursa (CRTA 2024; GIP 2024; OSCE 2024; 2024a). Izborne neregularnosti tako je u svojim godišnjim izveštajima zabeležila i Evropska komisija, dok je Evropski parlament u oba slučaja usvojio rezolucije u kojima ukazuje na brojne nepravilnosti (European Parliament 2024; 2024a).

Reakcija institucija EU posmatraće se imajući u vidu strategiju uzajamnog uslovljavanja, odnosno balansiranja između različitih spoljnih aktera u cilju jačanje sopstvene pozicije u pregovaračkom procesu koja je karakteristična za obe države (Schimmelfennig 2025:90). Naime, Srbija i Gruzija su prepoznate kao karakteristični primeri za takozvanu „dilemu kredibilitnosti” EU, koja posebno dolazi do izražaja u okviru geopolitičke paradigme i slabljenja kredibilitnosti pretnje suspendovanjem procesa, odnosno mehanizmima negativnog uslovljavanja u slučaju suspendovanja ili nazadovanja u reformama (Kovačević 2019; Brandt et al. 2024). Studije slučaja zasniavaju se na analizi zvaničnih dokumenata Evropske unije, poput izveštaja Evropske komisije i rezolucija Evropskog parlamenta, analizi sadržaja saopštenja zvaničnika Evropske unije dostupnih na internet stranicama ovih institucija, te sekundarne literature koja uključuje izveštaje međunarodnih organizacija, lokalnih medija i organizacija civilnog društva.

Urušavanje demokratije i osporavani izbori u Srbiji

Iako je od 2012. godine kandidat za članstvo u EU, Srbija je ostvarila vrlo ograničen napredak u procesu pristupanja. Nakon više od deset godina pristupnih pregovora, otvoreno je 22 od ukupno 35 poglavlja, a dva su preliminarno zatvorena. Iako proces evropskih integracija deklarativno ostaje strateški cilj vlasti u Srbiji, reforme u ovom procesu praktično su suspendovane poslednjih godina. Pod vlašću Srpske napredne stranke (SNS) od 2012. godine, Srbija je nazadovala od statusa polukonsolidovane demokratije u hibridni režim i svrstana je među izborne autokratije sa jednom od najvećih stopa urušavanja demokratije na globalnom nivou (Freedom House 2024; V-Dem 2025).

Izbori na svim nivoima održavaju se u izrazito neregularnim uslovima koji pogoduju vladajućoj stranci, uz visok stepen prezidencijalizacije izbora (OSCE 2024). Zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda takođe je

narušena, dok su nacionalni mediji dominantno pod kontrolom režima, a kritičari vlasti izloženi kampanjama diskreditacije, zastrašivanju, pa i policijskoj represiji (Freedom House 2024). Demokratsko nazadovanje dodatno se produbilo nakon neregularnih izbora u decembru 2023. godine, koji su narušili legitimitet ključnih institucija, kao i usled jačanja represije nad civilnim društvom, ekološkim i studentskim aktivistima od leta 2024. godine (Ejdus 2025).

Mogućnost EU da odgovori na jačanje autoritarnih tendencija u Srbiji pokazala se ograničenom, pre svega usled prioritizovanja stabilnosti koje je obeležilo pristup politici proširenja na Zapadnom Balkanu. U periodu „povratka geopolitike” prozapadna spoljna politika postala je osnov podrške EU hibridnim režimima u regionu uprkos nedemokratskim tendencijama na unutrašnjem planu, što je ugrozilo kritički pristup evaluaciji demokratije i vladavine prava (Kmezić and Bieber 2017; Biber 2018). Takav pristup posebno je upečatljiv u Srbiji, gde je EU propustila da pruži odlučan odgovor na kontinuirano urušavanje demokratskih institucija u zamenu za, makar i deklarativno, proevropsku spoljnu politiku.

U decembru 2023. godine održan je još jedan krug vanrednih parlamentarnih izbora, uz pokrajinske izbore u Vojvodini i lokalne izbore u 65 gradova i opština u Srbiji. Raspisivanje vanrednih izbora zvanično je obrazloženo kao način da se obezbedi „viši stepen demokracije, smanjenje tenzija koje se stvaraju između suprotstavljenih opcija u društvu, odbacivanje isključivosti i govora mržnje i afirmisanje prava na slobodno iznošenje mišljenja i stavova o određenim političkim, ekonomskim i drugim pitanjima, uključujući i dalju afirmaciju evropskih vrednosti” (Vlada RS 2023). Međutim, svi parlamentarni izbori u Srbiji, još od 2012. godine, raspisivani su prevremeno sa ciljem jačanja pozicije vladajuće partije, te su i prevremeni izbori održani u decembru 2023. godine doveli do ubedljive pobede SNS-a, uz brojne neregularnosti.

Posmatrači Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava Organizacije za bezbednost i saradnju (OSCE/ODIHR) u svojim izveštajima ukazali su na postojanje pritisaka na birače, zloupotrebu javnih resursa, uz dominantnu ulogu predsednika u kampanji, medijsku pristrasnost, kao i neadekvatan regulatorni okvir koji se odnosi na finansiranje kampanja i kontrolu medija (OSCE 2024). Usledili su protesti opozicije, čak i štrajk glađu nekoliko poslanika i poslanica koji su zahtevali poništavanje izbora (Radio Slobodna Evropa 2023). Međutim, značajnijih rezultata protesta nije bilo, pri čemu se kao jedan od ključnih faktora ističe upravo povoljan odnos međunarodnih aktera, među kojima je i EU, prema vladajućem režimu (Bursać 2024; Bursać and Vučićević 2025:72). Posebno u kontekstu jačanja geopolitičke paradigme, institucije EU bile su oprezne u oštrim

kritikama prema režimu koji, održavajući bliske odnose sa Rusijom i Kinom kao ključnim rivalima EU, primenjuje strategiju balansiranja. Uprkos kontinuiranom dovodenju u pitanje strateškog opredeljenja Srbije u izveštajima EU (European Commission 2024a), činjenica da se njena proevropska spoljna politika zvanično ne preispituje omogućava vladajućem režimu da se pozicionira kao partner EU u rešavanju ključnih pitanja i garant stabilnosti u regionu, jačajući svoju poziciju u odnosu međusobnog uslovljavanja.

Mehanizmi uslovljavanja od strane EU

Finansijska dimenzija

Početkom februara 2024. godine Evropski parlament usvojio je rezoluciju o Srbiji kojom se traži nezavisna istraga o izbornom procesu i ukazuje na sumnje u legitimitet izbornih rezultata usled brojnih neregularnosti (European Parliament 2024). Parlament je, između ostalog, pozvao Evropsku komisiju i Savet da primenjuju striktno uslovljavanje u oblasti temeljnih reformi, pozivajući Komisiju da detaljno prati izveštaje Evropskog revizorskog suda i pokrene reviziju finansiranja koje je Vlada Srbije primila kroz Instrument pretpristupne pomoći III (IPA III) i druge instrumente (*Ibid.*). Konačno, ukoliko vlasti u Srbiji odbiju da sprovedu ključne izborne reforme ili ako istraga pokaže njihovu direktnu umešanost u izbornu prevaru, Parlament poziva na suspenziju EU fondova zbog ozbiljnog kršenja vladavine prava (*Ibid.*). Međutim, do suspenzije fondova nije došlo. Štaviše, Srbija je obuhvaćena novim regionalnim finansijskim mehanizmom, Instrumentom za reforme i razvoj na Zapadnom Balkanu (*Reform and Growth Facility*) koji je pokrenut u novembru 2023. godine. Iako je princip „osnove na prvom mestu” potvrđen i Planom rasta za Zapadni Balkan, koji temeljne reforme prepoznaje kao ključni preduslov dodele finansijskih sredstava, Srbiji su isplaćena sredstva pretfinansiranja u okviru ovog instrumenta, uprkos navodima o narušavanju ključnih demokratskih institucija (European Western Balkans 2025).

Politička dimenzija

Što se tiče mehanizama uslovljavanja daljeg napretka u procesu pristupanja, oni se neposredno prepoznaju isključivo u rezoluciji Evropskog parlamenta o izborima. U njoj se ističe da Srbija, kao država kandidat za članstvo u EU, ne ispunjava osnovne evropske i međunarodne standarde demokratije, te se vlasti pozivaju da sledeće lokalne izbore održe uz garante demokratije (European Parliament 2024). U Rezoluciji se takođe ukazuje na činjenicu da održavanje prevremenih parlamentarnih izbora, kontinuirane izborne

kampanje i značajno kašnjenje u formiranju vlade ne doprinose demokratskom upravljanju, već slabe nadzornu ulogu i legitimitet Parlamenta.

Evropski parlament takođe „izražava žaljenje zbog nedostatka glasne kritike od strane Komisije, naročito komesara za proširenje, u vezi sa brojnim navodima o izbornim prevarama i poziva Komisiju da bez odlaganja reši nedostatke koji su doveli do ovih navoda” (*Ibid.*). Parlament je pozvao na uslovljavanje daljeg napretka u pregovaračkom procesu napretkom u sprovođenju izbornih reformi, uključujući i implementaciju preporuka ODIHR-a i Venecijanske komisije. Međutim, iako se u godišnjem izveštaju Evropske komisije o Srbiji prepoznaju izborne neregularnosti, navodi se da je „debata o izbornim reformama nastavljena, nakon čega je većina opozicionih partija učestvovala na lokalnim izborima u junu 2024. godine” (European Commission 2024a:22). Na taj način se u izveštaju praktično zanemaruju suštinski nedostaci u ovom izbornom ciklusu, te ističe rad na reformama, iako se kasnije u izveštaju navodi da su i lokalni izbori 2024. godine bili praćeni pritiscima na birače, zloupotrebom javnih resursa i pristrasnosti u medijskom izveštavanju (*Ibid.*:23).

Simbolička dimenzija

Dva dana po održavanju izbora, Visoki predstavnik Borelj (*Josep Borrell*) i komesar za proširenje Varhelji (*Olivér Várhelyi*) izdali su zajedničko saopštenje u kojem, pozivajući se na preliminarne zaključke međunarodnih posmatračkih misija, „sa zabrinutošću zaključuju da izborni proces zahteva značajno unapređenje i dalje reforme, jer funkcionisanje demokratskih institucija predstavlja srž procesa pristupanja Srbije EU”, te pozivaju na inkluzivan dijalog političkih aktera (European Commission 2023). Osim u izjavama poslanika Evropskog parlamenta, oštrije reakcije visokih zvaničnika EU su izostale. Već u maju 2024. godine, na zajedničkoj konferenciji za medije sa predsednikom Vučićem, komesar Varhelji je pohvalio dogovor postignut u Parlamentu o sprovođenju preporuka ODIHR-a, dok su prilikom iste posete održani i sastanci sa predstavnicima nove Vlade Srbije (European Commission 2024b). Nastavak saradnje sa režimom u pristupnim pregovorima, uprkos činjenici da je njegov legitimitet doveden u pitanje usled brojnih izbornih neregularnosti, ima ne samo političku, već i simboličku dimenziju. Sastanci sa evropskim zvaničnicima i pohvale „evropskog puta” Srbije doprinose jačanju pozicije režima na unutrašnjem planu, dok se propuštanjem da se nedvosmisleno osudi narušavanje demokratskih institucija narušava kredibilnost uslovljavanja od strane EU u oblasti temeljnih reformi (Kmezić 2018:104, Richter and Wunsch 2020).

Urušavanje demokratije i osporavani izbori u Gruziji

Pod vlašću stranke Gruzijски san (*Georgian Dream*), Gruzija se u 2024. godini suočila sa najznačajnijim jednogodišnjim padom po relevantnim indeksima demokratije od sticanja nezavisnosti, čime je svrstana među izborne autokratije (V-Dem 2025). Nakon godina u kojima je vladajuća partija Gruzijски san vodila, makar deklarativno, proevropsku politiku, poslednjih godina došlo je do sve upečatljivijeg razmimoilaženja, kako kada je reč o unutrašnjoj, tako i kada se govori o spoljnoj politici. Naime, do 2018. godine vladajuća stranka je svoj legitimitet gradila na agendi demokratizacije, koja je bila tesno povezana sa procesom evropskih integracija.

Period između 2013. i 2017. obeležen je određenim napretkom u jačanju nezavisnosti pravosuđa, unapređenju građanskih sloboda i slobode govora (Nord et al. 2025:27). U tom periodu Gruzija je potpisala Sporazum o pridruživanju sa Evropskom unijom, obezbedila bezvizni režim sa šengenskom zonom i ostvarila dobre rezultate u pogledu regulatornog usklađivanja sa pravnim tekovinama EU, iako bez jasne perspektive članstva (Delcour and Wolczuk 2015:465; Borzel and Lebanidze 2015:19). To je omogućilo vladajućoj partiji da se afirmiše kao proevropska i ojača svoju poziciju kako na unutrašnjem, tako i na međunarodnom planu.

Nedugo nakon ruske invazije na Ukrajinu, u martu 2022. godine, Gruzija je aplicirala za članstvo u EU. Za razliku od Ukrajine i Moldavije, dodeljivanje statusa kandidata za članstvo u EU u slučaju Gruzije bilo je uslovljeno ispunjavanjem dodatnih kriterijuma, što je podstaklo promenu u diskursu vladajuće partije prema procesu evropskih integracija (Tsuladze et al. 2024:315). U decembru 2023. godine Gruziji je, u skladu sa preporukom Evropske komisije, dodeljen status kandidata uprkos ocenama da nije bilo vidljivog napretka u ispunjavanju zahteva (Panchulidze and Andguladze 2025). Ova odluka tumači se kao pokušaj pružanja kredibilnije perspektive članstva kao podsticaja za reforme, ali pre svega u kontekstu jačanja geopolitičke paradigme u politici proširenja EU. Naime, uprkos jačanju autoritarnih tendencija, EU se suočila sa strateškom dilemom, imajući u vidu da bi propuštanje da se Gruziji dodeli status kandidata za članstvo ostavilo prostora za jačanje ruskog uticaja u ovoj državi, što je dodatno osnažilo njenu poziciju u odnosu takozvanog međusobnog uslovljavanja sa EU (Kuchenbecker 2023).

Naime, još od dolaska partije Gruzijски san na vlast, Gruzija je pored opredeljenja za evropske integracije uporedo jačala odnose sa Rusijom, što je podrazumevalo i unapređenje ekonomske saradnje, a neposredno uoči odluke o dodeljivanju statusa kandidata za članstvo u EU Gruzija je potpisala i sporazum o strateškom partnerstvu sa Kinom (Topuria 2025).

Spoljnopolitičko balansiranje Gruzije na taj način postalo je sve jasnije povezano sa urušavanjem demokratije na unutrašnjem planu (Tsuladze 2023). Tako je, paradoksalno, u periodu povećane kredibilitnosti proširenja EU, usled rastuće polarizacije umesto jačanja proevropskog došlo do jačanja ofanzivnog diskursa vladajuće partije koji se temelji na različitim strategijama delegitimizacije EU (Tsuladze et al. 2024:317–318). U tom periodu došlo je i do učvršćivanja autoritarnih tendencija, koje se između ostalog ogledaju u represiji prema civilnom društvu, usvajanju Zakona o transparentnosti stranog uticaja i takozvanog Zakona o porodičnim vrednostima, koji su ocenjeni kao „suprotni evropskim vrednostima” (European Commission 2024c). Uprkos ranijim upozorenjima civilnog društva, ocene su da je EU na krizu reagovala sporo i pretežno reaktivno, te da su preventivni mehanizmi za zaštitu demokratskih institucija izostali.

Trend narušavanja demokratije kulminirao je tokom parlamentarnih izbora održanih 26. oktobra 2024. godine, koje su obeležile brojne nepravilnosti (OSCE 2024a). ODIHR i drugi međunarodni posmatrači parlamentarne izbore ocenili su kao fundamentalno manjkave, dok su opozicione partije gotovo jednoglasno odbile da priznaju zvanične rezultate koje je objavila Centralna izborna komisija i odlučile da bojkotuju rad Parlamenta (CESKO 2024). Tako je sa zvaničnih 53,93% osvojenih glasova, vladajuća stranka obezbedila apsolutnu dominaciju u jednopartijskom parlamentu, što je zemlju uvelo u najveću političku krizu u poslednjoj deceniji (Chikhladze 2025). Nedugo zatim, novoizabrana Vlada najavila je da odlaze otpočinjanje pregovora o članstvu u EU do 2028. godine, čime je zvanično napustila proevropsku spoljnu politiku, što je izazvalo višemesečne proteste građana Gruzije, sa zahtevima za ponavljanjem izbora i vraćanjem države na „evropski put” (Katamadze 2024).

Mehanizmi uslovljavanja od strane EU

Finansijska dimenzija

Već u rezolucijama Evropskog parlamenta o Gruziji koje su prethodile izborima, pozivano je na uvođenje ličnih sankcija osnivaču partije Gruzijski san, Ivanišviliju (*Ivanishvili*), zbog njegove uloge u narušavanju političkih procesa i demokratskih reformi, kao i u ugrožavanju evro-atlantskih integracija kao ustavno proklamovanog cilja Gruzije (European Parliament 2022). To je ponovljeno i u Rezoluciji koja je usledila nakon neregularnih izbora, u kojoj se zahtev za uvođenje ličnih sankcija proširuje i na sve „odgovorne za demokratsko nazadovanje, kršenje izbornih zakona i standarda, zloupotrebe procedura i državnih institucija” (European Parliament 2024a).

Primena finansijskih mehanizama uslovljavanja otpočela je kao odgovor na demokratsko nazadovanje, posebno nakon uvođenja takozvanog Zakona o stranim agentima. Evropska komisija je donela odluku o povlačenju i/ili relociranju pomoćnih sredstava u vrednosti od 121 milion evra, dok je u julu doneta odluka da se obustave i finansijska sredstva namenjena Gruziji u okviru Instrumenta za mir u Evropi (*European Peace Facility*) (Caprile 2024). Iako je bilo pokušaja uvođenja sankcija protiv gruzijskih zvaničnika i diplomata na nivou EU nakon neregularnih izbora u oktobru 2024. godine, ova odluka je onemogućena usled protivljenja mađarskih i slovačkih predstavnika u Evropskom savetu (European Parliament 2025).

Politička dimenzija

Politička dimenzija uslovljavanja ogleda se u nizu rezolucija Evropskog parlamenta o Gruziji, u kojima je još od 2022. godine upozoravano na autoritarne tendencije koje mogu da ugroze proces evropskih integracija ove države (Panchulidze and Andguladze 2025:25). Nakon izbora održanih u oktobru 2024. godine, Evropski parlament je usvojio rezoluciju u kojoj je pozvao na preuzimanje niza mera, ukazujući na to da su politike gruzijske vlade nekompatibilne sa evro-atlantskim integracijama ove države, dok su ključni nedostaci izbornog procesa prepoznati i u godišnjem izveštaju Evropske komisije o Gruziji (European Parliament 2024a; European Commission 2024d). Evropski parlament takođe je pozvao Komisiju da preispita ispunjenje prelaznih merila za viznu liberalizaciju, kao vid političkih sankcija prema režimu (European Parliament 2024a).

Evropska komisija je predložila delimičnu suspenziju Sporazuma o ukidanju viza sa gruzijskim vlastima, što je usvojio i Evropski savet u januaru 2025. godine, suspenzijom ovog režima za diplomate i visoke zvaničnike Gruzije (Official Journal of the European Union 2025). U svojim zaključcima, Evropski savet konstatuje da je aktivnostima gruzijske vlade praktično suspendovan njen „evropski put”, pozivajući Gruziju na sprovođenje demokratskih, sveobuhvatnih i održivih reformi (European Council 2024). Politička dimenzija delovanja EU tumači se u svetlu odluke nove gruzijske Vlade da otpočinjanje pretpristupnih pregovora odloži na četiri godine, što je značajno oblikovalo odgovor institucija EU, otvorivši prostora za odlučniji pristup u primeni kako političkih, tako i finansijskih mehanizama negativnog uslovljavanja. Tako je i u najnovijem paketu proširenja Evropska komisija istakla se u kontekstu urušavanja demokratije i nazadovanja u oblastima temeljnih reformi, Gruzija smatra državom kandidatom samo deklarativno, čime je potvrđeno da je proces pristupanja faktički obustavljen (European Commission 2025).

Simbolička dimenzija

Dan nakon održavanja izbora, Evropska komisija i Komesar za proširenje izdali su saopštenje u kojem ukazuju na ključne zaključke ODIHR-a u kojima se ističu izborne neregularnosti, nejednaki uslovi i kampanja u izrazito polarizovanoj atmosferi (European Commission 2024e). U saopštenju se poziva na ispitivanje navoda o nepravilnostima i dijalog političkih aktera. Znatno stroži stav prisutan je u Rezoluciji Evropskog parlamenta, u kojoj se navodi da Parlament „ne priznaje samoproklamovanu vlast partije Gruzijски san nakon izbora održanih 26. oktobra 2024. koji nisu bili ni slobodni ni poštteni, već održani u kršenju demokratskih normi i standarda, te ne oslikavaju volju gruzijskog naroda”, zbog čega se dovodi u pitanje legitimitet izbornih rezultata (European Parliament 2024a).

U skladu sa time, u Rezoluciji se pozivaju EU i njene države članice, nacionalni parlamenti i međuparlamentarne institucije da ne priznaju legitimitet gruzijskog parlamenta i bojkotuju „samoproklamovane vlasti Gruzije” (*Ibid.*). Evropski parlament takode je pozvao na održavanje novih parlamentarnih izbora, u povoljnijem izbornom okruženju uz nadzor nezavisnih međunarodnih aktera, kako bi se osigurao fer, slobodan i transparentan proces, apelujući na zvaničnike EU i države članice da takode pozovu na nove izbore i buduće odnose sa gruzijskim vlastima eksplicitno uslove određivanjem novog datuma parlamentarnih izbora u slobodnim i poštenim uslovima (*Ibid.*). Evropska komisija je, međutim, zauzela znatno blaži stav u odnosu na Evropski parlament, uz pozive režimu da se „vratiti na evropski put” (European External Action Service 2024a). Služba za spoljne odnose pozvala je na međunarodnu istragu izbornih nepravilnosti i uputila poziv na dijalog svim političkim partijama (European External Action Service 2024b).

Međutim, nešto odlučnija reakcija nastupila je nakon što je nova gruzijska vlada donela odluku da suspenduje proces evropskih integracija. Zvaničnici EU pružili su nedvosmislenу javnu podršku protestima građana u Gruziji, uz navode da će „nastaviti da podržavaju evro-atlantske aspiracije gruzijskog naroda i pružiti podršku civilnom društvu i prodemokratskim pokretima da državu vrata na demokratski i evropski put” (European Parliament 2024b). Ukazivanje na izborne neregularnosti ključno je za osporavanje legitimiteta ove odluke, pri čemu se ukazuje na to da izborne nepravilnosti podrivaju integritet samog procesa i nove Vlade (*Ibid.*). Na taj način, ova odluka se tumači kao suprotna volji većine građana Gruzije, dok se o protestima građana govori kao o izrazu posvećenosti evropskim i demokratskim vrednostima (European Commission 2024c).

Zaključak

Iako je reakcija institucija EU na neregularne parlamentarne izbore u Srbiji i Gruziji primarno oblikovana njihovom specifičnom prirodom i nadležnostima unutar sistema EU, generalno se smatra da je reakcija EU na demokratsko nazadovanje država kandidata pretežno reaktivna. Evropski parlament je preuzeo najaktivniju ulogu, imajući u vidu da je stanje demokratije, posebno u kontekstu osporavanih rezultata izbora, razmatrano na sednicama i u rezolucijama Parlamenta, uz pozivanje ostalih institucija na preduzimanje različitih finansijskih, političkih, ali i simboličkih mera. Međutim, u analiziranim dokumentima i saopštenjima primećuje se izvesna razlika u načinu na koji su institucije EU i njihovi predstavnici reagovali na nalaze o izbornim neregularnostima u dvema državama koje su kandidati za članstvo. Naime, oštrije reakcije Evropske komisije i Evropskog saveta na izborne neregularnosti izostale su u slučaju Srbije, dok su sastanci na najvišem nivou i saradnja sa novom vladom nastavljeni, što se može tumačiti kao pružanje simboličke podrške režimu, uprkos činjenici da se legitimitet izbornog procesa dovodi u pitanje. Sa druge strane, u slučaju Gruzije, Evropska unija zauzela je znatno odlučniji pristup, a posebno nakon odluke nove Vlade Gruzije da praktično suspenduje proces evropskih integracija Gruzije u novembru 2024. godine.

Razlika u pristupu institucija EU kada je reč o narušavanju demokratskih institucija i izbornim neregularnostima u državama kandidatima tumači se pre svega u kontekstu geopolitičke paradigme u politici proširenja. Dok je, sa jedne strane, u izmenjenom geopolitičkom kontekstu politika proširenja ponovo visoko pozicionirana na agendi institucija EU, kredibilnost proširenja ne podrazumeva nužno i visoku kredibilnost politike uslovljavanja. Takva pozicija podrazumeva visoke troškove primene mehanizma negativnog uslovljavanja u državama u kojima dolazi do jačanja autoritarizma, posebno kada je reč o državama koje primenjuju strategiju balansiranja u svojoj spoljnoj politici, poput Srbije i, donedavno, Gruzije. Kao što je pokazano u analizi reakcija institucija EU na osporavane izbore u Srbiji, sve dok postoji formalno proevropska spoljna politika i dok vladajući režim zvanično ne dovodi u pitanje proces evropskih integracija države kandidata, odlučnija reakcija institucija EU izostaje.

Ovakav pristup u politici uslovljavanja EU u radu se razume kao „konsenzus balansiranja” u kojem institucije EU u kontekstu rastuće geopolitičke kontestacije prioritizuju strateško pozicioniranje u odnosu na unutrašnje reforme u državama kandidatima. Na taj način se, uprkos ambicioznijem pristupu politici proširenja, nastavlja praksa nekredibilnog uslovljavanja, posebno u oblasti demokratije i vladavine prava, koja je karakteristična za

odnos EU prema stabilokratskim režimima. Mehanizmi negativnog uslovljavanja, poput suspenzije fondova ili uskraćivanja simboličke podrške režimu, kao reakcija na neregularne parlamentarne izbore u Srbiji, izostali su, imajući u vidu da je režim i nakon izbora zadržao deklarativno proevropsku politiku, uz težnju da se pozicionira kao garant stabilnosti u regionu.

Sa druge strane, otvoreniji antievropski narativi i na kraju napuštanje proevropske spoljne politike od strane nove Vlade Gruzije doveli su do prekida „konsenzusa balansiranja”, što je isprovociralo znatno oštrije reakcije institucija i zvaničnika Evropske unije. Neregularnost izbornog procesa, kao pokazatelj nedostatka demokratskog legitimiteta i jačanja autoritarnih tendencija, postala je tako ključna za interpretaciju spoljopolitičkog zaoakreta gruzijskog režima od strane institucija EU kao odluke koja ne odražava volju građana Gruzije. Odluka o obustavljanju procesa pristupanja Gruzije na izvestan način povezala je suspendovanje demokratskih reformi sa zaoakretom u gruzijskoj spoljnoj politici, čime je otvoren prostor za odlučniji pristup EU te primenu različitih mehanizama negativnog uslovljavanja, uključujući suspenziju finansijskih sredstava, bojkot novoizabrane vlade i na kraju obustavljanje daljeg procesa evropskih integracija.

Literatura

- Anghel, Veronica. 2025. “Why the EU is a Geopolitical Power: Wartime Enlargement, Integration, and Reform.” *Journal of European Public Policy* 32(12):2862–2885.
- Anghel, Veronica, and Jelena Džankić. 2023. “Wartime EU: Consequences of the Russia-Ukraine War on the Enlargement Process.” *Journal of European Integration* 45(3):487–501.
- Beširević, Nataša. 2012. „Demokratizacija i europeizacija kao teorijski okviri instrumenta uvjetovanosti u 'Politici proširenja' Evropske unije”. *Političke perspektive* 2(1):21–44.
- Biber, Florijan. 2020. *Uspon autoritarizma na Zapadnom Balkanu*. Beograd: Biblioteka XX vek.
- Bieber, Florian. 2018. “The Rise (and Fall) of Balkan Stabilitocracies.” *Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development* 10:176–185.
- Blatter, Joachim, and Markus Haverland. 2012. “Congruence Analysis.” Pp. 144–204 in *Designing Case Studies. Research Methods Series*. London: Palgrave Macmillan.
- Börzel, Tanja A., and Bidzina Lebanidze. 2015. “European Neighbourhood Policy at the Crossroads: Evaluating the Past to Shape the Future.” *Maximizing the Integration Capacity of the European Union: Lessons of and Prospects for Enlargement and Beyond* (MAXCAP) Working Paper Series No. 12.
- Brandt, Hannah, et al. 2024. *Growing Resilient Together: Reshaping EU-Enlargement and Neighbourhood Policy in a Geopolitical Era*. Invigorating Enlargement and Neighbourhood Policy for a Resilient Europe.

- Bursać, Dejan. 2024. "Serbian Democracy is Paying a Price for Western Geopolitical Interests." *Balkan Insight*, 11.1.2024. (<https://balkaninsight.com/2024/01/11/serbian-democracy-is-paying-a-price-for-western-geopolitical-interests/>).
- Bursać, Dejan, and Dušan Vučićević. 2025. "Electioneering Strategies in the Hybrid Regime: Another Regular Snap Election in Serbia." *New Perspectives* 33(1):64–76.
- Caprile, Anna. 2024. "Georgia at a Crossroads: October 2024 Parliamentary Elections." European Parliamentary Research Service. ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762474/EPRS_BRI\(2024\)762474_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762474/EPRS_BRI(2024)762474_EN.pdf)).
- Chikhladze, Mariam. 2025. "Legitimacy Crisis: How Georgia's Elections Were Rigged." *Caucasus Analytical Digest*, no. 141 (<https://doi.org/10.3929/ethz-b-000723691>).
- CESKO. 2024. "Report on the Georgian Parliamentary Elections of October 26," 2024 (202505141032-annual-report-2024.pdf).
- CRTA. 2024. "Izbori 2023: Završni izveštaj", Beograd: CRTA. (https://crt.rs/wp-content/uploads/2024/02/CRTA_Završni-izborni-izvestaj-2023.pdf).
- Dahl, Robert. 1998. *On Democracy*. Yale University Press.
- Delcour, Laure, and Kataryna Wolczuk. 2015. "Spoiler or Facilitator of Democratization?: Russia's Role in Georgia and Ukraine." *Democratization* 22(3):459–78.
- Ejdus, Filip. 2025. *The (Geo)Politics of Democracy in Serbia*. RSC/Southeastern Europe 2025/02, European University Institute.
- European Commission. 2020. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Enhancing the Accession Process – A Credible EU Perspective for the Western Balkans COM (2020) 57 final.
- European Commission. 2023. "Joint Statement by High Representative Josep Borrell and Commissioner for Neighbourhood and Enlargement Olivér Várhelyi on the parliamentary elections in Serbia," 19.12.2023. (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_6742).
- European Commission. 2024. "A Stronger Europe in the World," 11.10.2024. (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/story-von-der-leyen-commission/stronger-europe-world_en).
- European Commission. 2024a. "Serbia 2024 Report." SWD (2024) 695 final, Brussels, 30.10.2024. (https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/3c8c2d7f-bff7-44eb-b868-414730cc5902_en?filename=Serbia%20Report%202024.pdf).
- European Commission. 2024b. "Remarks by Commissioner Várhelyi at the Joint Press Conference with Aleksandar Vučić, President of Serbia," 13.5.2024. (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_24_2581).
- European Commission. 2024c. "Speech by Commissioner Šuica at the European Parliament plenary on Crackdown on peaceful pro-European demonstrators in Georgia," 17.12.2024. (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_25_392).
- European Commission. 2024d. Georgia 2024 Report. SWD (2024) 697 final, Brussels, 30.10.2024. (https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/7b6ed47c-ecde-41a2-99ea-41683dc2d1bd_en?filename=Georgia%20Report%202024.pdf).

- European Commission. 2024e. "Statement by the European Commission and the High Representative Josep Borrell on the Parliamentary elections in Georgia," 27.10.2024. (https://enlargement.ec.europa.eu/news/statement-european-commission-and-high-representative-josep-borrell-parliamentary-elections-georgia-2024-10-27_en).
- European Commission. 2025. "2025 Enlargement Package Shows Progress Towards EU Membership for Key Enlargement Partners*," 4.11.2025. (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_25_2590).
- European External Action Service. 2024. "Georgia: Statement by the High Representative with the European Commission on the Final Adoption of the Law on Transparency of Foreign Influence." (https://www.eeas.europa.eu/eeas/georgia-statement-high-representative-european-commission-final-adoption-law-transparency-foreign_en).
- European External Action Service. 2024a. "Georgia: Joint Statement by the High Representative Josep Borrell and the European Commission on the Parliamentary elections." (https://www.eeas.europa.eu/eeas/georgia-joint-statement-high-representative-josep-borrell-and-european-commission-parliamentary_en).
- European Parliament. 2022. "European Parliament Resolution of 9 June 2022 on Violations of Media Freedom and the Safety of Journalists in Georgia," (2022/2702(RSP)). (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52022IP0239>).
- European Parliament, 2024. "European Parliament Resolution of 2 February 2024 on the Situation in Serbia Following the Elections," (2024/2521(RSP)). (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2024-0106_EN.html).
- European Parliament. 2024a. "European Parliament Resolution of 28 November 2024 on Georgia's Worsening Democratic Crisis Following the Recent Parliamentary Elections and Alleged Electoral Fraud," (2024/2933(RSP)). (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-10-2024-0179_EN.html).
- European Parliament. 2024b. "Joint Statement on the Georgian Government's Decision to Pause Its Accession to the European Union," 29.11.2024. (<https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/joint-statement-on-the-georgian-governme/product-details/2024I129DPU39689>).
- European Parliament. 2025. "European Parliament Resolution of 13 February 2025 on the Further Deterioration of the Political Situation in Georgia," (2025/2522(RSP)). (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0019_EN.html).
- European Western Balkans. 2025. "AFET Discusses Serbian Elections, Investigation of Irregularities and Implementation of ODIHR Recommendations in Focus," 23.1.2024. (<https://europeanwesternbalkans.com/2024/01/23/afet-discusses-serbian-elections-investigation-of-irregularities-and-implementation-of-odihr-recommendations-in-focus/>).
- Freedom House. 2024. "Country Report: Serbia." (<https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2025>).
- Grabbe, Heather 2006. *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*. London: Palgrave Macmillan.

- Katamadze, Maria. 2024. "Why are Thousands of Georgians Protesting Day After Day?," *DW*, 8.12.2024. (<https://www.dw.com/en/why-are-thousands-of-georgians-protesting-day-after-day/a-70990855>).
- Kmezić, Marko. 2019. "EU Rule of Law Conditionality: Democracy or 'Stabilitocracy' Promotion in the Western Balkans?: A Failure of EU Conditionality?" Pp. 87–109 in *The Europeanisation of the Western Balkans: New Perspectives on South-East Europe*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Kovačević, Maja. 2019. „Ograničenja transformativne moći Evropske unije i Zapadni Balkan”. *Međunarodni problemi* 71(1):26–49.
- Kuchenbecker, Anna. 2023. "The Geopolitical Tightrope: Balancing Georgia's EU Candidacy," European Council on Foreign Relations, 24.10.2023. (<https://ecfr.eu/article/the-geopolitical-tightrope-balancing-georgias-eu-candidacy/>).
- Levitsky, Steven, and Lucan Way. 2002. "Elections without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism". *Journal of Democracy* 13(2):51–65.
- Manners, Ian. 2002. "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" *Journal of Common Market Studies* 40(2):235–258.
- Nedeljković, Števan, and Ivana Radić Milosavljević. 2022. "The Crisis of the Liberal International Order and the Europeanization of the Western Balkans". Pp. 23–44 in *The Europeanization of Montenegro: A Western Balkan Country and its Neighbourhood in Europe and the Global World*, edited by A. B. Balazs. Baden-Baden: Nomos.
- Nord, Marina, David Altman, Fabio Angiolillo, Tiago Fernandes, Ana Good God, and Staffan I. Lindberg. 2025. *Democracy Report 2025: 25 Years of Autocratization – Democracy Trumped?* University of Gothenburg: V-Dem Institute.
- Official Journal and of the European Union. 2025. "Council COUNCIL DECISION (EU) 2025/170 of 27 January 2025 on the Partial Suspension of the Application of the Agreement between the European Union and Georgia on the Facilitation of the Issuance of Visas (EU) 2025/170 of 27 January."
- OSCE 2024. Georgia Parliamentary elections 26 October 2024: ODIHR Election Observation Mission Final Report. Warsaw: OSCE/ODIHR. (https://www.osce.org/files/f/documents/1/6/584029_0.pdf).
- OSCE. 2024. Republic of Serbia Early parliamentary elections 17 December 2023: ODIHR Election Observation Mission Final Report. Warsaw: OSCE/ODIHR. (https://www.osce.org/files/f/documents/1/3/563505_0.pdf).
- Panchulidze, Elene, and Ana Andguladze. 2025. "The Limits of Democracy Protection in Georgia," Pp. 21-31 in *Hope on Hold: Georgia's Battle for Democracy*. Georgian Institute of Politics.
- Radio Slobodna Evropa. 2023. „Štrajkom gladu do revizije izbora u Srbiji”, 28.12.2023. (<https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-strajk-gladdju-revizija-izbori-nepravilnosti-marinika-tepic/32751300.html>).
- Richter, Solveig, and Natasha Wunsch. 2020. "Money, Power, Glory: The Linkages Between EU Conditionality and State Capture in the Western Balkans." *Journal of European Public Policy* 27(1):41–62.
- Schimmelfennig, Frank. 2025. „Geopolitical Enlargement,” Pp. 79-98 in *The European Union's Geopolitics*, edited by M. Jopp, and J. Pollak. Cham: Springer.
- Schimmelfennig, Frank, and Ulrich Sedelmeier. 2004. "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe." *Journal of European Public Policy* 11(4):661–679.

- Schimmelfennig, Frank, and Ulrich Sedelmeier. 2019. "The Europeanization of Eastern Europe: The External Incentives Model Revisited." *Journal of European Public Policy* 27(6):814–833.
- Schumpeter, Joseph. 1976. *Capitalism, Socialism and Democracy*. George Allen and Unwin.
- Stanicek, Branislav. 2024. "Situation in Serbia Following the 2023 Elections." European Parliamentary Research Service, February 2024. ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/757638/EPRS_ATA\(2024\)757638_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/757638/EPRS_ATA(2024)757638_EN.pdf)).
- Topuria, Revaz. 2025. "What Has Georgia Gained from Its Strategic Partnership with China?" *The Diplomat*, 20.6.2025. (<https://thediplomat.com/2025/06/what-has-georgia-gained-from-its-strategic-partnership-with-china/>).
- Tsuladze, Lia. 2023. "Georgia's Contested European Trajectory." *Current History* 122:255–260.
- Tsuladze, Lia, Nino Abzianidze, Mariam Amashukeli, and Lela Javakhishvili. 2024. "De-Europeanization as Discursive Disengagement: Has Georgia "Got Lost" on Its Way to European Integration?" *Journal of European Integration* 46(3):297–319.
- Vlada Republike Srbije. 2023. „Vlada uputila predsedniku Republike predlog za raspuštanje parlamenta”, 30.10.2023. (<https://web.archive.org/web/20231120181825/https://www.srbija.gov.rs/vest/744246/vlada-uputila-predsedniku-republike-predlog-za-raspustanje-parlamenta.php>).
- Vukasović, Dejana. 2021. „Evropska unija kao akter u međunarodnim odnosima: moć diskursa”. *Politička revija* 70(4):11–34.

Ivana Milićević

“FUNDAMENTALS FIRST” IN THE ERA OF GEOPOLITICAL ENLARGEMENT: EUROPEAN UNION AND DISPUTED ELECTIONS IN SERBIA AND GEORGIA

Summary

The democratisation of candidate countries has long represented a core element of the European Union's enlargement policy, grounded in a transformative paradigm that prioritises internal reforms and alignment with EU norms, policies and regulations. However, the outbreak of the war in Ukraine has triggered a paradigmatic shift in enlargement policy, marked by a growing emphasis on the strategic positioning of candidate countries rather than domestic reforms. This paper examines how the increasing role of geopolitical considerations within the enlargement policy affects the EU's conditionality in the field of democratisation, focusing on the reaction of the EU institutions to disputed parliamentary elections in Serbia in December 2023 and in Georgia in October 2024.

Although both electoral processes were characterised by significant irregularities, including procedural violations, political pressure, and the misuse of public resources, the divergent reactions of EU institutions, particularly the (non-)application of negative conditionality mechanisms in response to democratic backsliding, are interpreted through the lens of the emerging geopolitical logic of enlargement. The paper advances the argument that, in a context of increased geopolitical contestation, the EU faces increased risks in applying negative conditionality, as such measures may strengthen the influence of its geopolitical rivals, especially in states pursuing the so-called balancing strategy. The absence of a stronger EU response to democratic deterioration

is thus conceptualized as a “balancing consensus,” whereby the EU refrains from employing negative conditionality in exchange for a pro-European foreign policy orientation on the part of candidate states, as illustrated by the EU’s reaction to the contested elections in Serbia. By contrast, the breakdown of this consensus, as in the case of the suspension of Georgia’s European integration process following disputed elections, has created space for a more decisive response of the EU institutions, including the use of financial, political and symbolic instruments of negative conditionality.

Keywords: democratisation, elections, European Union, enlargement, conditionality policy, Serbia, Georgia.