



Model za fazno pristupanje EU

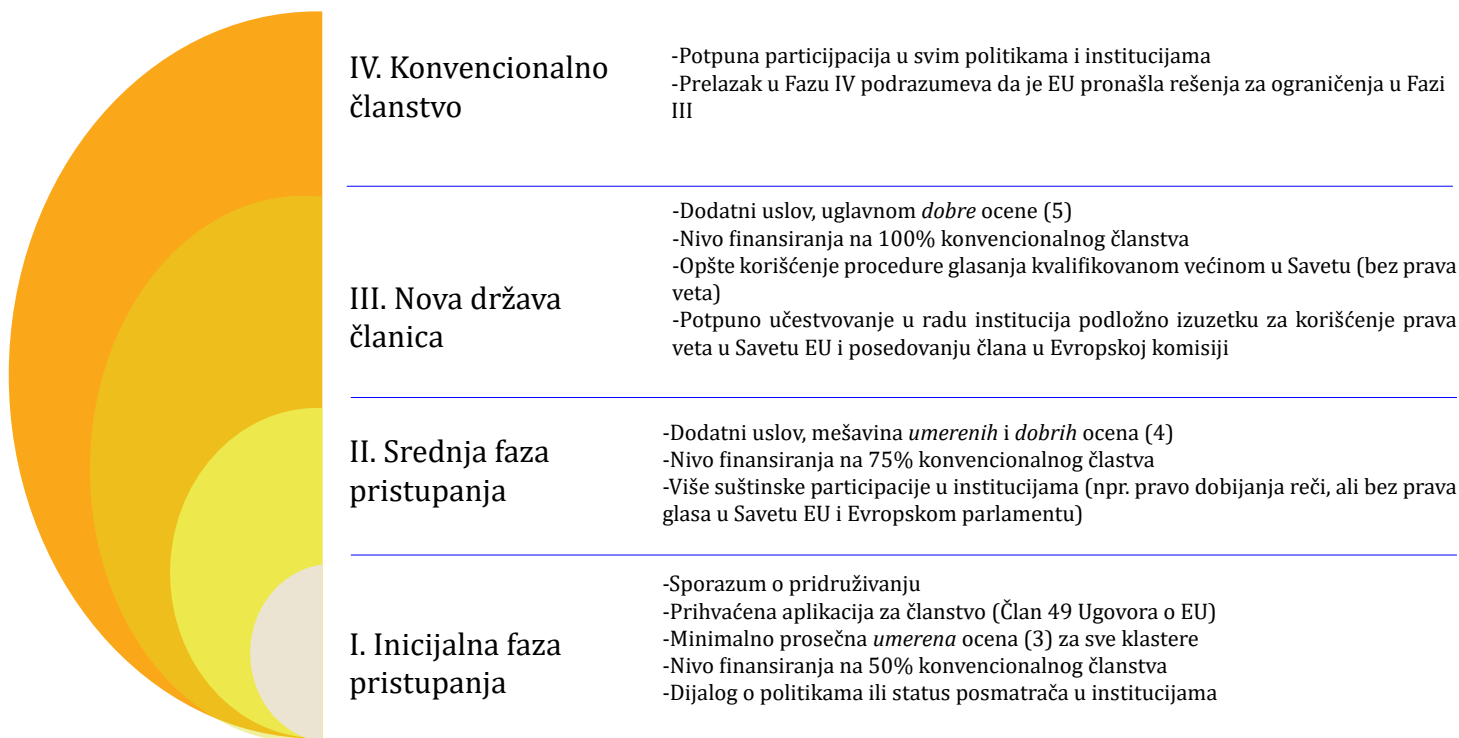
Majkl Emerson, Milena Lazarević, Stiven Blokman i Strahinja Subotić
Prevod sa engleskog: Sava Mitrović i Miloš Pavković

Apstrakt

Ideja koja dobija sve više na važnosti jeste da je sistem faznog pristupanja EU sada potreban kako bi se oživeli i održali podsticaji za države Zapadnog Balkana da nastave put evropskih integracija i prevaziđu očigledan ćorsokak u politici proširenja. Istovremeno, neophodno je ublažiti ozbiljnu zabrinutost među državama članicama EU u pogledu mogućnosti daljeg proširenja. Ako postoji široka intuitivna privlačnost prema ideji faznog pristupanja, onda ono što prirodno sledi jeste potreba za detaljnim objašnjenjem kako bi ovaj model funkcionisao u praksi, što ovaj rad istražuje za svaku od institucija EU pojedinačno. Imajući u vidu različite primere ili presedane, može se zaključiti da bi institucijama EU mogla da koristi ideja faznog pristupanja, povezujući je sa srodnom idejom „diferencirane“ integracije. Uspešan razvoj i praktična primena u ovom pravcu bi u značajnoj meri doprinela vraćanju pozitivnog zamaha evropskom projektu kao takvom, koji je trenutno ugrožen narušenim ugledom, kao i mnogim unutrašnjim i spoljnim pretnjama. Rad uspostavlja suštinske institucionalne, tehničke i pravne osnove za izlazak iz trenutnog ćorsokaka. Na političkim liderima EU i Zapadnog Balkana ostaje da signaliziraju svoje interesovanje prema ovakvim idejama, i shodno tome pokrenu raspravu na strateškom nivou, kako bi institucije mogle da rade na definisanju formalnog predloga. Implementacija modela faznog pristupanja morala bi da bude podržana snažnom politikom EU prema rešenju bilateralnih sporova i otvorenih pitanja državnosti u regionu.

Majkl Emerson i Stiven Blokman su viši naučni saradnici u Centru za evropske političke studije (CEPS) u Briselu; Milena Lazarević i Strahinja Subotić su programski direktor i programski menadžer u Centru za evropske politike (CEP) u Beogradu. Autori zahvaljuju Florijanu Biberu, Srđanu Cvijiću, Dunji Duić, Ervanu Fouereu, Kristofu Hiltonu, Srđanu Majstoroviću i Pjeru Mirelu na korisnim komentarima prethodnih verzija ovog papira.

Četiri predložene faze pristupanja EU



Sadržaj

1. Uvod
2. Faze pristupanja ka članstvu
3. Pregovaračka poglavlja i klasteri
4. Institucije
 - a. Savet EU
 - b. Evropski savet
 - c. Evropska komisija
 - d. Komitologija
 - e. Evropski parlament
 - f. Sud pravde Evropske unije
 - g. Evropski revizorski sud
 - h. Savetodavna tela
 - i. Agencije
 - j. Zona Šengena
 - k. Evropska centralna banka (ECB)
5. Državljanstvo
6. Finansiranje
7. Ocenjivanje
8. Reverzibilnost
9. Pravni osnovi
10. Zaključci

Aneksi

- A. Klasteri poglavlja
- B. Konfiguracije Saveta
- C. Komiteti Saveta i Komisije
- D. Odbori Parlamenta
- E. Agencije

Literatura

1. Uvod

Sve veći broj nezavisnih analitičara specijalizovanih u oblasti proširenja EU na Zapadni Balkan prepoznaje sadašnji štetni zastoj¹ i poziva na revidiranje procedure vođenja pristupnih pregovora novim metodom koji bi naglasio pristupne „faze“ (fazni/parcijalni/progresivni/korak-po-korak metod pristupanja). Ova uopštena ideja se uklapa u koncept „diferencirane“ integracije. Međutim, ovakvo razmišljanje često ostaje samo intuitivna ideja bez adekvatne operacionalizacije. Ovaj papir započinje debatu o potencijalnoj operacionalizaciji modela koji bi pomogao da se istraže opcije za fazno pristupanje EU, kako bi unapredio ovakve ideje. Zaključak je da bi institucionalna struktura EU mogla da se dobro prilagodi režimu progresivnog, uslovnog i faznog pristupanja država koje za cilj imaju punopravno članstvo, kao alternativni trenutnom pristupu prema kojem jedna država jednostavno ili jeste ili nije članica. Ideje predstavljene ovde, dovoljno su razvijene u svom institucionalnom, tehničkom i pravnom sadržaju kako bi ponudile osnovu za političke lidere EU i Zapadnog Balkana da pokažu svoju zainteresovanost za ovaj opšti predlog. Nakon perioda strateške debate između svih zainteresovanih strana, Evropska komisija bi trebalo da bude pozvana da preuzme odgovornost za prevođenje modela u formalni predlog.

2. Faze pristupanja ka članstvu

Ključna ideja jeste da se izbegne sadašnja binarna podela „članstvo-odsustvo članstva“, tako što će se ceo proces podeliti u faze, imajući u vidu dva cilja:

- » Prvi, uspostaviti efektivnu strukturu podsticaja za države kandidate od početne do krajnje faze. Predložene su četiri faze – „inicijalna faza pristupanja“, „srednja faza pristupanja“, „status nove države članice“ i „konvencionalno članstvo“.
- » Drugi, zadržati sigurnosne mere koje se odnose na bojazan trenutnih država članica oko daljeg proširenja za koje institucionalna struktura EU još uvek nije spremna. Stoga je predviđen postepen pristup institucijama za svaku od četiri faze.

Doleistaknute faze predstavljaju preliminarne ideje rada koji je još u procesu razvoja od strane grupe istraživača. Previđene su opširnije konsultacije sa stručnom zajednicom i zvaničnicima što bi moglo voditi unapređenju predloga.

Ključne stavke sadašnjeg sistema proširenja su zadržane, naročito 35 poglavlja koja obuhvataju pravne tekovine EU. Performanse država kandidata moraju biti nadgledane u svakom od poglavlja, ali treba otići korak dalje od kvalitativnih ocena dodajući kvantitativne, na primer u opsegu od 0 do 5. Ovo je važno zbog toga što bi kvantifikovanje omogućilo pravljenje zbira i izvlačenje proseka ocena, odnosno stvorilo jasnu osnovu za regulisanje uslova napredovanja kroz faze. Izveštaji Evropske komisije bi bili nadgledani i proveravani od strane civilnog društva.

Osim neophodnog tehnokratskog pristupa u procesu monitoringa i ocenjivanja, tu su još dva ključna aspekta:

- » Iako predloženi model kreira sistem prema kojem se svaka država ravnopravno tretira po sistemu zasluga, postoji sveobuhvatni regionalni imperativ, a to je potreba za regionalnim mirom i saradnjom.
- » Dosadašnje iskustvo procesa pristupanja ističe potrebu ne samo formalne usaglašenosti sa pravom EU, već i razumevanje društva i podršku procesu integracija, kako u državama regiona, tako i u državama članicama EU.

1 Izvori su dostupni na kraju dokumenta.

Kvantifikovano ocenjivanje bi takođe postalo osnova za postepeno povećavanje finansiranja iz strukturnih fondova kao delu faznog pristupanja, tako da podsticaji budu obezbeđivani tokom čitavog procesa.

Sažetak četiri faze pristupanja koji se nalazi u tabeli ispod praćen je detaljnijim opisom u narednim poglavljima. Posebna pažnja je posvećena poglavlju pod brojem 9 koje se bavi pravnim osnovama i suštinskim promenama neophodnim za uspešan prelazak iz faze u fazu.

Predloženi režim:

I - Inicijalna faza pristupanja

- Uslovi:
 - Funkcionalni Sporazum o pridruživanju
 - Prihvaćen zahtev za prijem u članstvo (Član 49 Ugovor o EU)
 - Najmanje srednja prosečna ocena (3) za sve klastere
- Nivo finansiranja jednak iznosu od 50% u odnosu na konvencionalno članstvo
- Politički dijalog sa institucijama ili status posmatrača u institucijama

II - Srednja faza pristupanja

- Dodatni uslovi: mešavina umerenih i dobrih ocena, minimalni prosek ocena 4
- Nivo finansiranja jednak iznosu od 75% u odnosu na konvencionalno članstvo
- Dublje uključivanje u politike i institucije EU (npr. pravo obraćanja u Savetu EU i Evropskom parlamentu ali bez prava glasa)

III - Status nove države članice

- Dodatni uslov: uglavnom dobre ocene (5)
- Nivo finansiranja jednak pripadajućim iznosima iz konvencionalnog članstva
- Potpuno uključivanje u politike EU
- Pravo na državljanstvo EU
- Maksimalna uključenost u rad institucija, uz određena ograničenja:
 - bez prava veta u Savetu EU
 - bez komesara u Evropskoj komisiji
 - bez sudije u Sudu pravde EU
- Mogućnosti pristupa Šengenu i evrozoni po standardnim uslovima

IV - Konvencionalno članstvo

- Potpuno učešće u svim politikama i institucijama pod uslovom da su svi preduслови ispunjeni. Ovo podrazumeva i da sama EU dođe do rešenja za ograničenja učešća u radu određenih institucija u Fazi III, naročito u slučaju Saveta EU i Evropske komisije.

Faze I i II bi se „kalemile“ (i nastavljala) na postojeće procedure za otvaranje i zatvaranje poglavlja, kao i na status kandidata. Bile bi bazirane na postojećim Sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju, kao i na revidiranoj metodologiji proširenja. Do preciznih operativnih detalja ovog procesa „kalemljenja“ bi se došlo putem diskusija sa institucijama EU u odgovarajućem momentu. Predviđa se da će ulaskom u Fazu I, pridružena država, čija je aplikacija za članstvo prihvaćena (prema Članu 49 Ugovora o EU), otvoriti sva poglavlja i klastere pod uslovom da je dosegla minimalno umeren nivo ocena za klusterski prosek. Pristup Fazi I bi bio dopunjen snažnom politikom EU usmerenom prema rešavanju bilateralnih sporova u regionu i pitanja državnosti.

Faza III zaslužuje posebnu pažnju. Sporazum o pristupanju bi bio neophodan za prelazak u Fazu III, posebno imajući u vidu pravo glasa kvalifikovanom većinom koje bi bilo dodeljeno u ovoj fazi. Iako bi pojedina institucionalna prava bila privremeno ograničena pomoću Ugovora o pristupanju, ideja je da bi sve pristupajuće države ubuduće imale status država članica. Pre nego da budu posmatrane kao članice drugog reda, „nove države članice“ bi bile neka vrsta avangarde, jer bi ih oduzimanje prava veta zapravo odvelo bliže onome gde EU planira da bude u budućnosti, kada bi oblasti koje zahtevaju jednoglasno odlučivanje bile postepeno smanjene. Isticanjem ove stavke, kao i kada reforme glasanja u Savetu EU i članstva u Evropskoj komisiji budu ostvarene, Faza IV bi – pomalo paradoksalno – konvergirala u Fazu III.

Pravna forma predloženog re ima faznog pristupanja zahteva temeljno ispitivanje mnoštva mogućnosti u kojima EU ima bogato iskustvo:

- » Političke deklaracije lidera, na primer na EU samitima i u državama kandidatima (najniži pravni status, ali istovremeno najviši nivo političke važnosti).
- » Politička komunikacija i politička orijentacija institucija EU.
- » Određeni elementi zakonodavstva EU.
- » Sporazum sa snagom (osnivačkih) ugovora sklopljen između EU i države kandidata, uključujući Ugovor o pristupanju.
- » Promene osnivačkih ugovora EU. Videti detaljnije u odeljku „Pravne osnove“.

3. Pregovaračka poglavlja i klasteri

Pregovaračka poglavlja i klasteri bi bili zasnovani na revidiranoj metodologiji Evropske komisije iz 2020. godine (videti Aneks A). Ključna predložena izmena bi se ticala revidiranja sistema otvaranja i zatvaranja poglavlja, pri čemu otvaranje i zatvaranje poglavlja trenutno podle e jednoglasnosti država članica. Sva poglavlja u okviru klastera mogla bi da budu otvorena od Faze I, uzimajući da Evropska komisija objavi listu pravnih tekovina EU (*acquis*) koju je neophodno implementirati za svako od poglavlja. Poglavlja bi efektivno bila zatvorena prelazom u Fazu III, kada bi usklađenost bila ocenjena kao dobra (nivo 5) za sve klastere. Takođe, procedura za ažuriranje pravnog poretka EU koja bi bila sastavni deo procesa je neophodna, jer se pravo EU često suštinski menja tokom godina usvajanjem novog zakonodavstva.

Za izračunavanje prosečnih kvantitativnih ocena neophodan je sistem ponderisanja. Na primer, poglavlja u okviru „osnovnog“ klastera i Poglavlje 1 koje se odnosi na slobodno kretanje robe na unutrašnjem tržištu, nose veću težinu od ostalih poglavlja (videti takođe odeljak Ocenjivanje ispod).

Poglavlje 2 koje se tiče slobodnog kretanje radnika bi zahtevalo poseban tretman, kako ne bi došlo do preranog potpunog otvaranja za slobodno kretanje koje bi rezultiralo u prekomernim migracijama.

Klaster koji se bavi Zelenom agendom i održivom povezanošću u metodologiji Evropske komisije bi morao biti unapređen na viši nivo u Zelenom sporazumu, kako je sada određeno inicijativom „Spremni za 55%“ („Fit for 55“) za 2030. i 2050. kao godine za dostizanje klimatske neutralnosti. Akcioni planovi za ove dugoročne ciljeve su bitni kako bi ovi vremenski okviri bili predviđeni za pristupne faze, kao i za obim obezbe ene finansijske podrške.

Naša analiza je organizovana oko sledećih klastera, bazirajući se na klasterima Evropske komisije²:

1. Osnove
2. Unutrašnje tržište
3. Konkurentnost i inkluzivni rast
4. Zelena agenda i održiva povezanost
5. Resursi, poljoprivreda i kohezija
6. Spoljni odnosi

Predložen režim:

- » Svi klasteri su otvoreni u Fazi I
- » Sva poglavlja se zatvaraju nakon dostizanja uglavnom dobrog nivoa spremnosti pre stupanja u Fazu III
- » Zeleni dogovor će suštinski unaprediti poglavlja koja se bave energetikom/životnom sredinom/klimatskim promenama

Za razmatranje ostaje pitanje da li bi faze trebalo da budu monolitne, tj. da postoji jednostavan prelazak iz faze u fazu kao jedinstvenih blokova, ili bi alterantivno mogla da postoji diferencijacija između klastera koji bi mogli imati različite ocene. Postoji dosta prednosti i mana koje treba izvagati ovde. Diferencirani režim doprinosi kompleksnosti i poteškoćama u komunikaciji sa javnošću. S druge strane, to je postala važna realnost za samu EU, sa ključnim inicijativama za članstvo u Šengen i evrozoni kao pozitivnim primerima „diferencijacije“³.

4. Institucije

Definicije o stepenu institucionalne participacije

Dijalog o politikama: sastanci između država kandidata i Evropske komisije, Evropskog parlamenta, i/ili sa liderima Saveta EU i država članica, uključujući sastanke na nivou Evropskog saveta.

Posmatrač: prisustvo na sastancima bez prava glasa.

Pravo obraćanja, ali bez prava glasa.

Učestvovanje sa pravom glasa prilikom odlučivanja kvalifikovanom većinom u Savetu EU, bez prava veta prilikom jednoglasnog odlučivanja.

Potpuno učešće: kao konvencionalne države članice.

Da bi se razmotrilo kako bi se svaka institucija prilagodila različitim fazama, predložen je standardizovan vokabular za različite nivoe predložene participacije (videti tabelu iznad), sa pet opštih nivoa, uporedo sa četiri faze pristupanja. Međutim, različiti nivoi kompleksnosti u prilagođavanju svake institucije prema državama kandidatima znači da u nekim situacijama može biti više participacije ranije u nekoj fazi nego u drugim institucijama. I dok postoji jasna hijerarhija od posmatrača preko učesnika sa pravom učestvovanja i nakon toga pravom glasa, dijalog o politikama je posebna kategorija i može biti od velike važnosti, posebno na primer kada se radi o sastancima Evropskog saveta.

² Videti Aneks A kao pregled svih poglavlja po klasterima prema revidiranoj metodologiji.

³ Videti Schimmelfennig F., 'Is differentiation the future of European integration?', in Fagesten B. and von Sydlow G., eds., 'Perspectives on the Future of the EU', SIEPS, April 2019

Uzimajući u obzir hibridni sistem glasanja u Savetu (kvalifikovanom većinom i jednoglasno), sistem postepenog dodeljivanja prava glasa državama kandidatima bio bi moguć. Nije predviđeno pravo glasa u Fazi I i Fazi II. Međutim, u Fazi III, nove države članice bi imale pravo odlučivanja kvalifikovanom većinom, ali bez prava veta. Ovo bi značajno ublažilo postojeću zabrinutost za proširenje u državama članicama.

4.a Savet EU

Učestvovanje u okviru zakonodavne funkcije Saveta EU je najosetljiviji od svih institucionalnih izazova koji proširenje predstavlja. Mnoge trenutne države članice su zabrinute zbog povećanja broja novih i krhkih demokratija sa punim pravom veta (koje uključuje postojeće odredbe o jednoglasnosti) za stolom Saveta EU. Predsednik Francuske, Emanuel Makron, na primer, zastupa tezu da bi buduće proširenje trebalo da sačeka systemske reforme institucija EU. Kako tačna priroda ovakvih reformi do sada nije objavljena, jedna od pretpostavki je da bi glasanje kvalifikovanom većinom trebalo značajno da se proširi ili usvoji za sve oblasti. Takav razvoj događaja je trenutno izvan političkog horizonta.

U ovoj situaciji postoji potreba da se u bliskoj budućnosti postave mogućnosti za progresivno učešće država kandidata, kao što je ilustrovano u tabeli iznad. Ispod nivoa samita Evropskog saveta gde se sastaju šefovi država i vlada, Savet EU ima 10 sektorskih konfiguracija, za koje su sve ovlašćeni zakonodavci (videti Aneks B).

Dijalog o politikama može biti realizovan na tri nivoa. Prvi bi se sastojao u dijalogu sa Evropskom komisijom, pre svega o tehničkim stvarima, drugi nivo bi bilo Predsedništvo Saveta EU, a treći nivo bi bio na punopravnim sastancima sa državama članicama pri Savetu EU.

Ministri finansija evrozone sastaju se u okviru Evrogrupe, zajedno sa predstavnicima Evropske komisije i Evropske centralne banke (ECB). Države koje nisu članice evrozone su isključene, čak i kao posmatrači.

Uzimajući u obzir hibridni sistem glasanja u Savetu EU (kvalifikovanom većinom i jednoglasno), sistem postepenog dodeljivanja prava glasa državama kandidatima bio bi moguć. Pravo glasa nije predviđeno u Fazi I i Fazi II. Međutim, u Fazi III, nove države članice bi imale pravo odlučivanja kvalifikovanom većinom, ali bez prava veta. Ovo bi značajno ublažilo postojeću zabrinutost za proširenje u državama članicama.

Dalja usavršavanja su, na primer, moguća sa pravom glasanja kvalifikovanom većinom u onim sektorskim konfiguracijama Saveta za koje su dostignute dobre ocene u saglasnosti sa poglavljima u klasterima, verovatno u Fazi III. Međutim, ovo bi dovelo do dodatne komplikacije u samom sistemu i moglo bi biti protivrečno važnom cilju koji se ogleda u očuvanju jedinstva prava EU.

Za potrebe procesa proširenja koji je predložen ovde, Savet EU bi trebalo da ograniči neophodnu upotrebu principa jednoglasnosti pri odlučivanju za osnovne odluke o prelasku država kandidata iz jedne faze u drugu, osim za prelazak iz Faze II u Fazu III, koji bi zapravo zahtevao potpisivanje i ratifikaciju Ugovora o pristupanju. Kako države članice ne bi više posedovale pravo veta na male odluke u okviru faza, ovo bi uklonilo sadašnju ozloglašenu praksu korišćenja veta od strane pojedinačnih država članica za čak i najmanje napredovanje ka otvaranju ili zatvaranju jednog poglavlja u okviru klastera, čak i po pitanjima gde EU nema pravnu nadležnost. Ovo je trenutno slučaj sa Bugarskom koja blokira bilo kakav napredak Severne Makedonije u njenom pristupnom procesu.

Predloženi režim:

- » Dijalog o politikama sa predsedavajućom državom Saveta EU i selektivno posmatračko učešće od Faze I.
- » Učešće sa pravom govora, bez prava glasa, na sastancima Saveta EU od Faze II.
- » Učešće sa pravom glasa po proceduri kvalifikovane većine u Savetu EU, bez prava veta od Faze III.
- » Potpuno učešće od Faze IV.

4.b Evropski savet

Evropski savet je najviša institucija koja određuje politike, iako formalno ne donosi akte zakonodavnog karaktera. Generalno, ova institucija odlučuje konsenzusom, i samo izuzetno koristeći pravilo kvalifikovane većine (imenovanje svog predsednika).

Faze bi bile uopšteno analogne onim kao za Savet EU, sa posebno važnim dijalogom o politikama od Faze I, i učešćem sa pravom reči na svim sastancima počev od Faze III.

Ovakav dijalog o politikama između Evropskog saveta i država kandidata će verovatno biti od suštinskog značaja. Imajući u vidu njegov neformalan pravni karakter, dijalog o politikama se sastojati od redovnih diplomatskih razmena mišljenja u kontekstu pregovora i efektivnih odluka o strateškim pitanjima. Odluke ili uputi Evropskog saveta se obično prosleđuju Savetu EU radi njihove pravne razrade.

Predloženi režim:

- » Dijalog o politikama od Faze I.
- » Učešće sa pravom govora od Faze III.

4.c Evropska komisija

Opšteprihvaćena potreba da se smanji broj komesara dobila je epilog Lisabonskim ugovorom (u članu 17.5 Ugovora o EU) odredbom da se broj komesara smanji tako da „odgovara broju od dve trećine država članica od 1. novembra 2014. osim ako Evropski savet jednoglasno ne odluči da promeni ovaj broj“. Odabir komesara prema nacionalnoj pripadnosti bi bio „na bazi strogo ravnopravne rotacije između država članica“. Kako bi se izbeglo irsko odbijanje Lisabonskog ugovora na referendumu, dogovoreno je da se ne nastavi sa procedurom smanjenja broja komesara.

Ovo znači da ne treba gajiti očekivanja da će države kandidati imati svog komesara. Do trenutka kada konvencionalno članstvo bude ostvarljivo, EU bi konačno mogla da usvoji originalnu odredbu iz člana 17.5 Ugovora o EU.

Alternativna šema bi mogla da bude uvođenje sistema za članove Evropske komisije po ugledu na Upravni odbor MMF-a, gde jedan član odbora može predstavljati nekoliko država, sa odredbama za plenarne i članove zamenike gde bi zamenik bio različite nacionalnosti u odnosu na plenarnog člana.

Ne treba gajiti očekivanja da će države kandidati imati svog komesara, osim ako se do Faze IV ne desi prelazak na pravilo o dve trećine sa rotacijom predviđeno Lisabonskim ugovorom.

Međutim, uvođenje mogućnost da državljani država kandidata budu zaposleni kao osoblje u Evropskoj komisiji, uključujući u kabinetima komesara postojećih država članica, predstavljalo bi važan napredak (videti detalje ispod u delu o državljanstvu).

Predviđeni režim:

- » Ne treba gajiti očekivanja da će države kandidati imati svog komesara, osim ako se do Faze IV ne desi prelazak na pravilo o dve trećine sa rotacijom predviđeno Lisabonskim ugovorom.
- » Alternativno, moguće je uvođenje konstitutivnog sistema po ugledu na Upravni odbor MMF-a.
- » Mogućnost zaposlenje građana kao osoblja u Evropskoj komisiji i na kabinetskim pozicijama sa ugovorima na određeno vreme od Faze II i punim statusom službenika Unije od Faze III.

4.d Komitologija

Neformalni izraz korišćen u EU krugovima, „komitologija“, pokriva bitan, ali verovatno najmanje vidljiv deo institucionalnog sistema, funkcionisanje i pravila komiteta Saveta EU i Evropske komisije.⁴

U 2019. je bilo 318 radnih grupa i komiteta Saveta EU, sa predstavnicima država članica koji su održali 590 sastanaka i usvojili 944 odluke u pisanim postupcima. Ovi komiteti imaju nekoliko funkcija istaknutih u Regulativi o upravljanju (EU/182/2011) kao „Savetodavni postupak“, „Postupak ispitivanja“ i „Regulatorni postupak sa kontrolom“. Komiteti pripremaju zakone za usvajanje od strane Saveta EU i uključuju mogućnost glasanja na predloge Evropske komisije i njihovo ispravljanje. Njihov rad podrazumeva kontrolisanje ovlašćenja Evropske komisije za implementaciju prava EU, uključujući sekundarno zakonodavstvo i delegirane odluke. Učešće u svim komitetima nije uvek stopostotno od strane država članica, posebno onih manjih sa manjim administracijama.

Posebna vrsta komiteta jeste Komitet stalnih predstavnika država članica (*eng.* COREPER), koji deluje kao „predsoblje“ Saveta EU, vršeći mnoštvo pregovora oko zakona i izveštaja o javnim politikama koje će biti usvojeni od strane Saveta EU. COREPER ima dva dela, „COREPER I“, na nivou zamenika ambasadora, bavi se ekonomskim i socijalnim pitanjima politika uključujući unutrašnje tržište, i „COREPER II“ na nivou ambasadora sa opštim politikama kao ključnim interesom, uključujući spoljne poslove.

Kao dodatak, postoji čak 1729 ekspertske grupe Evropske komisije koje pružaju savetodavno mišljenje na predloženo zakonodavstvo i javne politike.⁵ Od ovih, 562 je formirano samo od vladinih predstavnika, 652 sa predstavnicima nevladinih organizacija i 394 sa predstavnicima industrije⁶.

Verovatno bi postojala hijerarhija između država kandidata i Evropskog parlamenta, počevši od statusa posmatrača za delegirane nacionalne parlamentarce u Fazi I, do učešća sa pravom govora u Fazi II, prelazeći na direktno izabrane poslanike Evropskog parlamenta sa punim pravom glasa u Fazi III.

⁴ Report from the Commission on the working of committees during 2019, COM/2021/69 final.

⁵ Komisija objavljuje Registar svojih ekspertske grupe. <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups-explained?lang=en>

⁶ ALTER EU (Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation in the European Union), 'Secrecy and Corporate Dominance – a Study on the Composition and Transparency of European Commission Expert Groups'. <https://corporateeurope.org/sites/default/files/sites/default/files/resource/published.pdf>

Status posmatrača u komitetima od Faze II predstavljao bi važno učenje, socijalizaciju i proces izgradnje kapaciteta za implementaciju zakona i politika EU od strane javnih administracija država koje su u procesu pristupanja. Ali obim ovih aktivnosti je toliko širok da države kandidati sa relativno slabim javnim administracijama u realnosti bi mogle da učestvuju samo selektivno.

Predloženi režim:

- » Dijalog o politikama, veoma selektivno, od Faze I.
- » Posmatrač, selektivno od Faze II.
- » Učešće sa pravom glasa u okviru procedure kvalifikovane većine, bez prava veta, od Faze III.
- » Puno učešće od Faze IV.

4.e Evropski parlament

Evropski parlament ima 705 neposredno izabranih članova. Broj članova parlamenta je polu-proporcionalan u odnosu na broj stanovnika svake države članice. Minimalan broj parlamentaraca je šest za najmanje države članice poput Malte i Estonije, dok na primer Hrvatska ima 12, Švedska 21, Poljska 52 i Nemačka 96. Evropski parlament ima 20 odbora, od kojih većina ima važnu ulogu u redovnoj zakonodavnoj proceduri sa Savetom EU (Aneks C). Odbori imaju između 21 i 80 članova parlamenta, tako da nemaju sve države članice stolicu u svim odborima.

Evropski parlament ima i Zajednički parlamentarni odbor za Evropski ekonomski prostor (EEP) koji okuplja evroparlamentarce i nacionalne poslanike iz država EEP.

Predviđena je prihvatljiva hijerarhija odnosa između država kandidata i Evropskog parlamenta, počevši od statusa posmatrača za delegirane nacionalne parlamentarce u Fazi I, do učešća sa pravom reči u Fazi II, prelazeći na neposredno izabrane evroparlamentarce sa punim pravom glasa u Fazi III.

Ovde je važno dodati da je nakon povlačenja Ujedinjenog kraljevstva Evropski parlament usvojio rezoluciju putem koje nije samo smanjio broj mesta na 705, već je i rezervisao neka od mesta koja su pripadala UK za buduće nove članice. Konkretno, odlučeno je da se rezervišu 46 od 73 parlamentarnih mesta, koja su postala upražnjena izlaskom UK, stoga „ostavljajući prostor za nove države koje bi mogle da pristupe u budućnosti“. Na ovaj način, neki budući prijem nove države članice ne bi vodio gubitku evroposlaničkih mesta za sadašnje članice.

Zanimljivo je da su Sjedinjene Američke Države imale dugo iskustvo, još od zakona iz 1802, koje je omogućavalo da teritorije koje nisu federalne države budu zastupljene kroz delegate u Predstavničkom domu, ali ne i u Senatu, sa pravom učešća i mogućnošću dobijanja reči tokom zasedanja donjeg doma, ali bez prava glasa. Tokom 19. veka ovaj režim je korišćen od strane teritorija koje će kasnije postati federalne države (Alabama, Florida, itd.). Najskoriji slučaj prelaska iz statusa teritorije sa delegatima u status pune federalne jedinice su Havaji i Aljaska kada su 1959. i jedna i druga posle federalne države. Portoriko i mnoštvo pacifičkih ostrva koje imaju status zavisnih teritorija trenutno poseduju delegate bez prava glasa u donjem domu. Savezni zakoni SAD se primenjuju u Portoriku.⁷

Predloženi režim:

- » Evroparlamentarci-posmatrač, delegirani od strane nacionalnih parlamenata u Fazi I.
- » Nacionalni parlamentarci delegirani u Evropski parlament, sa pravom govora ali bez prava glasa u Fazi II.
- » Neposredno izabrani evroparlamentarci sa punim pravom glasa od Faze III.

⁷ Iako Portoriko nema status federalne države SAD, njegovo stanovništvo ima državljanstvo SAD i uživa slobodu kretanja.

4.f Sud pravde Evropske unije

Svaka država članica imenuje jednog sudiju za Sud pravde i dvoje sudija za Opšti sud. Međutim, broj opštih pravobranilaca je ograničen na 11. Imenovanje sudija za Sud pravde EU i Opšti sud bi bilo jedan od poslednjih institucionalnih koraka rezervisanih za Fazu IV. Čak i tada većina novih država članica ne bi momentalno imala pravo delegiranja u opšte pravobranilaštvo imajući u vidu njegov ograničen broj.

Predloženi režim:

- » Imenovanje osoblja od Faze II.
- » Imenovanje sudija i moguće imenovanje članova Opšteg pravobranilaštva od Faze IV.

4.g Evropski revizorski sud

Revizorski sud je još jedna institucija čije se rukovodstvo sastoji od po jednog predstavnika za svaku državu članicu. Ovde treba podsetiti na neke limitacije koje predviđa Lisabonski ugovor Članom 17.5 Ugovora o EU, a koje nisu još uvek implementirane.

Predloženi režim:

- » Imenovanje članova od Faze IV.

4.h Savetodavna tela

Evropski ekonomski i socijalni komitet (EESC) kao i Komitet regiona (CoR) su savetodavni komite-ti sa po 329 članova, sa istom poluproporcionalnom raspodelom mesta među državama članica-ma. Članstvo u EESC je organizovano u okviru tri grupe, za poslodavce, radnike i nezavisne. Članovi CoR-a su izabrani predstavnici subnacionalnih teritorija (npr. gradonačelnici ili regionalni pred-sednici).

EESC poseduje i Savetodavni savet za EEP, povezujući EU i EEP socijalne partnere, što bi moglo da posluži kao inicijalni model za države kandidate (i za CoR).

Predloženi režim:

- » Zajednički savetodavni komiteti u Fazi I i II.
- » Puno učešće od Faze III.

4.i Agencije

Preko 40 različitih agencija EU grupisane su u četiri kategorije (Aneks E):

- Decentralizovane agencije
- Izvršne agencije
- Evroatom agencije
- Nezavisna tela

Većina decentralizovanih agencija prati i asistira u implementaciji javnih politika EU. Ograničeno učešće evropskih država koje nisu članice EU je već sada moguće u velikom broju slučajeva, pod uslovom da država ima visok nivo usaglašenosti sa pravom EU u specifičnim sektorima. Nekoliko agencija ima edukativnu funkciju, što je prikladno za države kandidate.

Postoji obilje literature koja se bavi primerima i različitim kategorijama saradnje država koje nisu članice sa agencijama EU.⁸ Standardni model ograničenog učešća može biti upotrebljen u dosta slučajeva, na primer puna funkcionalna participacija bez glasačkih prava. Napredak kojim bi države Zapadnog Balkana koristile ove mogućnosti bi morao biti detaljnije istražen.

Predloženi režim:

- » Ograničeno učestvovanje od Faze I, pod uslovom da je ispunjeno adekvatno usvajanje i poštovanje relevantnog dela prava EU.
- » Potpuno učešće od Faze III.

4.j Zona Šengena

Standardni uslovi za pristupanje Šengenu su potpuna primena pravnih tekovina u svim oblastima vezanim za funkcionisanje ove zone: kopnene, vazdušne i morske granice, policijska saradnja, zaštita podataka, vize i Šengenski informacioni sistem.

Neke države koje nisu članice EU već imaju potpunu participaciju u okviru zone Šengena, na primer Norveška, Švajcarska, Island i Lihtenštajn. To institucionalno funkcionise kroz Mešoviti komitet koji se sastaje na ministarskom, ambasadorskom i nivou radnih grupa. Države koje nisu deo EU imaju ograničeno učešće u upravljačkim telima Šengen zone (Savet, itd.) sa pravom reči ali bez mogućnosti glasanja. Ovo ograničenje samo po sebi nije značajno jer je većina odluka doneta konsenzusom bez formalnog glasanja.

Ovakav režim bi poslužio kao presedan za države kandidate, pod uslovom naravno da postoji saglasnost sa relevantnim zakonodavstvom EU i njegova implementacija na najvišem nivou.

Tri države na Zapadnom Balkanu (Albanija, Severna Makedonija i Srbija) su sa svoje strane najavile formiranje regionalne inicijative „Otvoreni Balkan“ („Mini Šengen“) u avgustu 2021. godine. Njegov operativni rad je još uvek nepoznat.

Predloženi režim:

- » Pripreme za ispunjavanje uslova u Fazi I i II.
- » Funkcionalno članstvo sa ograničenom participacijom u upravnim telima od Faze III.
- » Potpuno učešće od Faze IV, pod uslovom da su svi konkretni zahtevi vezani za Šengen ispunjeni.

4.k Evropska centralna banka (ECB)

Sve države u procesu pristupanja prihvataju obavezu da se pridruže evrozoni onda kada ispune sve pristupne kriterijume. Postoje četiri standardna uslova za pristupanje evrozoni koji se odnose na stabilnost cena, stabilne i održive javne finansije, dugoročne kamatne stope i participaciju u Mehanizmu deviznog kursa (*eng.* ERM II). U praksi, duga odlaganja od po deceniju i više se mogu videti u EU. Trenutno se Hrvatska i Bugarska pripremaju za članstvo dok obe trenutno učestvuju u radu ERM II.

Evropska centralna banka je razvila mehanizme upravljanja koji rukovode rastućim brojem država u evrozoni i njihovom različitom ekonomskom snagom. Upravni savet se sastoji od Izvršnog odbora od šest članova, kao i guvernera nacionalnih centralnih banaka svih 19 država evrozone. Sve članice imaju pravo glasa, ali kada je broj članica premašio 18 članova 2015. godine, uveden je sistem rotirajućeg glasačkog prava. Članice evrozone su podeljene u dve grupe prema veličini

8 Michael Kaeding and Frederic Krull, 'Assessing the Potential of EU Agencies for the future of EU-Turkey relations, Part I: Turkey's full membership without voting rights in the EEA and EMCDDA', IPC-Mercator Policy Brief, September 2021.

njihovih ekonomija i finansijskih sektora. Pet najvećih ekonomija (Nemačka, Francuska, Italija, Španija i Holandija) dele četiri glasa. Ostalih 14 država deli 11 glasova. Guverneri se rotiraju sa pravom glasa svakog meseca. Kada broj država pređe 21, sistem će biti revidiran kako bi omogućio formiranje tri grupe na osnovu ekonomske snage. Članovi Izvršnog odbora imaju stalno pravo glasa (jedan glas za svakog). Francuska, Nemačka i Italija uvek imaju svoj člana Izvršnog odbora, Španija uglavnom, a ostale države ponekad.

Poseban režim važi za Crnu Goru i Kosovo, koje obe koriste evro kao svoju valutu (nemaju sopstvenu valutu). Njihovo uvođenje evra u opticaj predstavlja unilateralan potez i kao takav ne omogućuje pristup institucijama monetarne politike kao ni upravljačkoj strukturi ECB. Operativno iskustvo ova dva slučaja jednostrane upotrebe evra je stabilno i zadovoljavajuće.

Bosna i Hercegovina održava sistem fiksnog kursa u odnosu na evro koji je podržan režimom valutnog odbora.⁹

Može se očekivati da će više država kandidata želeti da se priključi evrozoni kroz normalnu proceduru, ostavljajući dva unilateralna slučaja kao izuzetke koji bi mogli u jednom trenutku da budu regulisani.

Evropske mikrodržave, Andora, Monako, San Marino i Vatikan, imaju specijalne monetarne dogovore koji im omogućavaju da štampaju sopstvene kovanice evra, i one su defakto deo evrozone, koristeći evro kao opšte novčano sredstvo, kako u gotovini, tako i na bankarskim računima.

U 2009. godini, poverljiv izveštaj Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) sugerisao je da bi u svetlu ekonomske krize koja je bila u toku, Savet EU trebalo da razmotri opciju da odobri državama članicama EU koje imaju poteškoća u poštovanju svih pet kriterijuma konvergencije opciju da „delimično usvoje“ evro, pozivajući se na monetarne ugovore potpisane sa mikrodržavama van EU. Ove države bi dobile pravo da uvedu evro i puštaju u opticaj nacionalnu varijantu evro kovanica, ali ne bi dobile mesto u ECB niti Evrogrupi sve dok ne ispune sve kriterijume konvergencije. Ipak, EU se nije složila sa ovakvim alternativnim procesom pristupanja evrozoni.

Predviđen režim:

- » U Fazi I i II poštovanje standarda monetarne politike kao preduslov za pristupanje evrozoni može biti pripremljeno.
- » Pristupanje evrozoni postaje moguće u Fazi III prema standardnim uslovima za pristupanje uz pristup finansijskim mehanizmima i ograničenim učestvovanjem u tehničkim i upravnim telima Evropske centralne banke.
- » Potpuno učestvovanje u radu Evropske centralne banke nakon konvencionalnog pristupanja EU u Fazi IV, pod uslovom da su svi specifični uslovi za članstvu u EMU ispunjeni.

Pretpristupno finansiranje za Zapadni Balkan je trenutno na otprilike 30% od nivoa finansiranja koje imaju države koje su najskorije postale članice EU (Hrvatska, Rumunija i Bugarska) na osnovu računice po glavi stanovnika, kako je predviđeno sadašnjim Višegodišnjim finansijskim okvirom. Ove sume bi progresivno rasle iz faze u fazu, uslovljeno progresivnim napretkom u usaglašavanju sa pravnim tekovinama EU, a procenjeno prema sistemu ocenjivanja.

⁹ Pod sistemom valutnog odbora nacionalna valuta ima potporu u vidu deviznih rezervi. U slučaju Bosne i Hercegovine ovo znači biti što je moguće bliže evrozoni bez ukidanja nacionalne valute. Videti IMF Country Report No. 19/316, 'Bosnia and Herzegovina – Technical assistance report', October 2019.

5. Državljanstvo

Trenutno samo državljani zemalja članica mogu biti nosioci državljanstva EU. U predstavljenom kontekstu, državljanstvo EU bi bilo pribavljeno za državljane zemalja koje ulaze u Fazu III, uključujući i pravo da glasaju za članove Evropskog parlamenta.

Postoji puno primera gde je EU državljanstvo dobijeno od susednih država zbog promene granica tokom prošlog veka, gde su nove granice bile nesaglasne sa istorijskim teritorijama etničkih grupa. Naročit primer je Moldavija gde je mnogo njenih državljana bilo u mogućnosti da dobije rumunsko, a samim tim državljanstvo EU. Slično, ali u manjem broju, je slučaj Ukrajinaca koji žive u pograničnim regionima gde je Rumunija bila u mogućnosti da uradi istu stvar. Etnički Hrvati državljani Bosne i Hercegovine koji čine 16% čitave populacije ove države, mogu dobiti hrvatsko državljanstvo.

Građani država koje ulaze u Fazu II bi imali pravo zaposlenja u svim institucijama EU. To bi, međutim, bilo moguće samo uz ugovore na određeno vreme (npr. od 3 do 5 godina) kako bi se predupređio odliv mozgova, a s druge strane, to bi doprinelo izgradnji ljudskih kapaciteta u poslovima EU za matičnu zemlju kada se ti pojedinci vrate kući nakon isteka ugovora. Zaposlenje u statusu standardnog službenika EU („fonctionnaire“) bi počelo sa Fazom III.

Predloženi režim:

- » Puna prava koja proizilaze iz državljanstva EU od Faze III.
- » Omogućeno zapošljavanje za građane u institucijama EU počev od Faze II uz ugovore na određeno vreme, a kao standardni državni službenici od Faze II

6. Finansiranje

Pretpristupno finansiranje za Zapadni Balkan je trenutno na otprilike 30% od nivoa finansiranja koje imaju države koje su najskorije postale članice EU (Hrvatska, Rumunija i Bugarska) na osnovu računice po glavi stanovnika, kako je predviđeno sadašnjim Višegodišnjim finansijskim okvirom (VFO). Ove sume bi progresivno rasle iz faze u fazu, uslovljeno progresivnim napretkom u usaglašavanju sa pravnim tekovinama EU, a procenjeno prema sistemu ocenjivanja (videti ispod).

Predložen režim:

- » Faza I, [50%] u odnosu na Fazu III/IV.
- » Faza II, [75%] u odnosu na Fazu III/IV.
- » Faza III/IV, 100% finansiranja po glavni stanovnika prema postojećim kriterijumima za države članice.

Za implementaciju Zelenog sporazuma, obimna dodatna sredstva koja premašuju finansiranje iz VFO se prikupljaju kroz COVID-19 Instrument za oporavak i otpornost. Trećina sredstava iz Instrumenta za oporavak i otpornost predviđena je za borbu protiv klimatskih promena. Za sada, obim u kom će se predložiti u okviru Zelenog dogovora Evropske komisije potvrditi i vremenski okvir u kom će oni biti implementirani su nepoznati. Nije realno očekivati da će države u procesu pristupanja biti u mogućnosti da dostignu ciljne rezultate Zelenog sporazuma sa manje finansijske podrške nego mnogo bogatije sadašnje države članice. Ekvivalentna podrška za države u procesu pristupanja bi trebalo da bude razrađena kasnije, kada Zeleni dogovor bude potpuno operacionalan.

7. Ocenjivanje

Ako prosečna ocena između Faze I i Faze III značajno padne ispod određene norme, u tom slučaju bi bilo smanjeno učešće u institucijama, kao i finansiranje, što bi bilo odlučeno glasanjem kvalifikovanom većinom konvencionalnih država članica.

Godišnji izveštaji Evropske komisije o zemljama Zapadnog Balkana sažimaju većinu poglavlja kvalitativnim ocenama poput *određeni nivo pripremljenosti*, *umereni nivo pripremljenosti* i *dobar nivo pripremljenosti* za članstvo. Evropska komisija takođe koristi izraze poput: *rana faza pripremljenosti* i *veoma napredna faza*, ali veoma retko, bez da ih prethodno sistematično definiše. Korišćenje ovih termina bi trebalo izbegavati kako bi se izbegle nedoumice. Deluje da nije svrsishodno razlikovanje između *rane faze pripremljenosti* od *određenog nivoa pripremljenosti*, kao ni *dobar nivo pripremljenosti* od *veoma napredne faze pripremljenosti*.

Evropska komisija se uzdržava od prevođenja svojih analiza u kvantifikovane ocene koje bi mogle da budu osnova za sabiranje svih ocena i stoga omogućće eksplicitnije i transparentnije ocenjivanje. Mi zagovaramo ideju da Evropska komisija napravi dodatni korak i doda kvantitativne ocene svojim godišnjim izveštajima o poglavljima, uključujući i ona poglavlja za koje se ove institucija do sada uzdržavala od bilo kakve zbirne ocene.

Civilno društvo bi u svakom slučaju bilo aktivno u procesu monitoringa i davanja kvantitativnih ocena nezavisno od Evropske komisije. Ova institucija bi svakako trebalo da konsultuje organizacije civilnog društva redovno, a posebno u slučaju godišnjih izveštaja. Za te potrebe, skala od 0 do 5 bi mogla biti korišćena, koristeći sažete izveštaje Evropske komisije na sledeći način:

Ključni prelazak iz Faze II u Fazu III za novu državu članicu, imajući u vidu njen pristup glasanju u okviru procedure kvalifikovane većine u Savetu EU i pravo na izabrane poslanike Evropskog parlamenta sa pravom glasa, bi zahtevao potpisivanje Ugovora o pristupanju shodno članu 49 Ugovora o EU.

Predloženi režim:

- 0 = bez implementacije pravnih tekovina EU
- 1 = određeni nivo implementacije pravnih tekovina EU
- 2
- 3 = umeren nivo implementacije pravnih tekovina EU
- 4
- 5 = dobar nivo implementacije pravnih tekovina EU

Dobar nivo implementacije bi trebalo da bude tumačen kao respektabilan, normalan učinak sadašnjih članica, a ne treba preterivati i tražiti perfekciju. Termin *veoma napredan* izgleda suviše. Sadašnje države članice, čak i one sa najboljom javnom upravom među njima, često se nađu u Godišnjim izveštajima Evropske komisije o monitoringu primene prava EU sa elementima nepoštovanja prava EU.¹⁰

¹⁰ Annual Reports on monitoring the application of EU Law, https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law_en

8. Reverzibilnost

Problem šta raditi u slučaju kada država članica ne poštuje fundamentalne vrednosti EU koje su utemeljene u članu 2 Ugovora o EU je postao veoma stvaran sa slučajem Poljske koja dovodi u pitanje suprematiju prava EU i slučajem iliberalne demokratije u Mađarskoj. U suštini, član 7 Ugovora o EU se bavi problemom u proceduri koja predviđa da jedna trećina država članica, Evropski parlament, ili Evropska komisija može predložiti Savetu EU da odluči da „postoji jasan rizik od ozbiljnog kršenja vrednosti od strane države članice navedenih u članu 2“. Ukoliko postoji takva namera, Savet EU može suspendovati „neka od prava“ države članice u pitanju, „uključujući pravo glasa... u Savetu“. Takav postupak zahteva jednoglasnu odluku u Evropskom savetu „minus jedan“ (tj. bez države o kojoj se glasa). Međutim, u pojedinačnim slučajevima koji se tiču Poljske i Mađarske, obe države su signalizirale da će jedna drugu podržati u blokiranju ovakve odluke, time osuđujući odredbu „jednoglasnost manje jedan“.

U procesu faznog pristupanja, suspenzija glasačkog prava u Savetu EU prema članu 7, mogla bi biti primenjena oduzimanjem prava veta koje države članice imaju u Fazi IV, ili prava glasa pri odlučivanju kvalifikovanom većinom kao deo Faze III. Međutim, formulacija teksta koja kaže „neka od prava“ dozvoljava različite interpretacije. Reverzibilnost bi takođe bila primenljiva i izvan slučaja nepoštovanja vrednosti EU po članu 2, već i u slučaju neuspeha da implementira pravo EU uopšte, a mereno prema prethodno predloženim ocenama. Unazađivanje u prethodnu fazu bi sa sobom vuklo i odgovarajuće niže nivoe institucionalne participacije i finansiranja. Kako trenutno ne postoji klauzula u Ugovoru o EU o izbacivanju, svaka reverzibilnost od Faze III bi počivala na dobrovoljnom napuštanju EU nove države članice (član 50 Ugovora o EU). U slučaju nedostatka namere države koja beleži regresiju da napusti EU, novi modaliteti koji bi omogućili regresiju u okviru Faze III morali bi da budu razvijeni.

Predloženi režim:

- » U Fazi IV, aktivacija člana 7 Ugovora o EU sa suspenzijom prava glasa u Savetu EU u slučaju nepoštovanja osnovnih političkih vrednosti (reformisanje ovog člana bi bilo poželjno, ali ide izvan okvira ove studije)
- » U okviru Faza I do III, ako prosečna ocena značajno padne ispod ustanovljene norme, nastupila bi smanjena institucionalna participacija i finansiranja, po odluci kvalifikovanom većinom konvencionalnih država članica.

9. Pravni osnov

Model faznog pristupanja bazira se direktno na članu 49 Ugovora o Evropskoj uniji (UEU) koji predstavlja jedinu odredbu ugovora koja služi kao pravni osnov za pristupanje. Faza I i Faza II (tj. pretpristupne faze) bile bi zasnovane na postojećim Sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju potpisanim između EU i pojedinačnih država Zapadnog Balkana. Faza III i IV (tj. faze članstva) zasnivale bi se na Ugovorima o pristupanju, koji bi regulisali poseban privremeni režim za nove države članice, kao i na osnivačkim ugovorima EU za sva druga pitanja. Kao pravni akt jednake snage, Ugovor o pristupanju bi stoga, za svaku od pristupajućih država, privremeno derogirao određene odredbe osnivačkih ugovora – pre svega one koji uređuju pitanje članstva u Evropskoj komisiji i Sudu pravde, kao i prava glasa u Savetu EU.

Pravna forma predloženog modela faznog pristupanja zahteva temeljno istraživanje.

S obzirom da da postoji samo jedna odredba u ugovorima kao pravni osnov za pristupanje EU, politika proširenja se u prethodnim decenijama razvijala kroz mišljenja Evropske komisije o kandidaturi za članstvo u EU, strateškim dokumentima, godišnjim izveštajima (o napretku), pristupanje i evropsko partnerstvo, praćeno zaključcima Predsedništva i Saveta. Kao takvi, tzv. „kriterijumi iz Kopenhagena“ za članstvo u EU su prerasli u detaljan skup uslova, iako ostaju otvoreni za dalji razvoj od strane Evropskog saveta, formalno su kodifikovani Ugovorom iz Lisabona.¹¹

Kako uslovi za članstvo takođe obuhvataju „apsorpcioni kapacitet“ same Unije (četvrti kopenhaski kriterijum koji je korišćen ponekad na nefer način od strane država članica da odlože proširenje), može se pretpostaviti da, u pravnom smislu, svaka objava Evropskog saveta o neophodnim institucionalnim adaptacijama u načinu funkcionisanja EU kako bi održala proces proširenja na pravom putu bi bila dovoljna da omogući državi kandidatu ulazak u Fazu I i prelazak iz Faze I u Fazu II. Za razliku od ovih specifičnih odluka, odnos između EU i svake od pristupajućih država ostao bi baziran na postojećim Sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju.

Ključni prelazak iz Faze II u Fazu III za novu državu članicu, imajući u vidu njen pristup glasanju u okviru procedure kvalifikovane većine u Savetu EU i pravo na izabrane poslanike Evropskog parlamenta sa pravom glasa, zahtevao bi potpisivanje Ugovora o pristupanju shodno članu 49 Ugovora o EU. Ugovor o pristupanju obezbedio bi dovoljnu pravnu osnovu za privremena ograničenja određenih prava novih država članica, s obzirom da Ugovor o pristupanju uživa najviši odnosno isti pravni status kao i osnivački ugovori EU, tj. status primarnog izvora prava EU.

Politički i pravni kontekst za prelazak u Fazu IV bi se mogao dosta promeniti ukoliko se usvoje odluke za proširenje procedure glasanja kvalifikovanom većinom kroz promenu Ugovora i smanjenje broja članova Evropske komisije aktiviranjem postojeće odredbe iz člana 17.5 Ugovora o EU, čime bi se efektivno prešlo na institucionalne odredbe iz Faze III. Trebalo bi biti jasno da je Faza III zamišljena kao tranzicioni aranžman, kao podrška principu jedinstva prava EU.

Što se tiče promena u pravilu glasanja sa jednoglasnosti ka glasanju kvalifikovanom većinom u Fazi IV, Evropski savet bi mogao iskoristiti tzv. Klauzulu „pasarela“ iz člana 48(7) Ugovora o EU. Ova nosi prednost jednostavnije procedure za usvajanje zakonodavnih akata po redovnoj zakonodavnoj proceduri (npr. izbegavanje ratifikacije od strane nacionalnih parlamenata)¹².

Što se tiče članova Evropske komisije, odredba u članu 17.5 Ugovora o EU za smanjivanje broja komesara na dve trećine od broja država članica bi mogla biti aktivirana jednostavnom odlukom Evropskog saveta, stoga bez potrebe za promenom ugovora.

Štaviše, učestvovanje država kandidata u specifičnim okvirima kreiranja javnih politika Unije, što bi moglo da bude razmotreno u Fazi I i Fazi II, dodatno bi zahtevalo izvršne ugovore ili amandmane na određene pravne akte EU. Ovo bi podsećalo na slične odredbe koje dozvoljavaju učešće trećih zemalja, na primer u Šengen zoni kroz međunarodni sporazum, ili PESCO projektima putem administrativnih aranžmana. Određeni elementi zakonodavstva EU bi takođe bili sadržani, kao na primer one odluke kojima bi se uređivalo finansiranje. Dodavanje ovakvih elemenata produbljene integracije na ovaj model koji je suštinski zasnovan na ideji horizontalne progresivne integracije, zahteva dodatnu analizu.

11 Videti rečenicu iz Člana 49 Ugovora o EU: „Svaka evropska država koja poštuje vrednosti navede u članu 2. i posvećena je njihovom promovisanju može podneti zahtev da postane članica EU... Država podnosilac zahteva za članstvo upućuje taj zahtev Savetu, koji odlučuje jednoglasno, nakon konsultovanja sa Komisijom i nakon dobijanja saglasnosti Evropskog parlamenta, koji odlučuje većinom glasova svojih članova. Uzimaju se u obzir kriterijumi za pristupanje koji su dogovoreni u Evropskom savetu“.

12 Za detaljan pregled ovog kompleksnog pitanja pogledati: European Parliament, Research Service, ‘Passerelle clauses in the EU Treaties Opportunities for more flexible supranational decision-making’, November 2020, dostupno: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659420/EPRS_STU\(2020\)659420_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659420/EPRS_STU(2020)659420_EN.pdf)

Mešavina ovih nekoliko mogućnosti bi verovatno isplivala kao najviše izvodljiva osnova za dogovor. Sveobuhvatne političke deklaracije bi verovatno poslužile da započnu proces, sa dogovorima na nivou ugovora na kraju, ali i mnogo toga između (izvršne akcije, amandmani na određene pravne akte itd.).

10. Zaključci

Ova analiza prikazuje da bi institucionalna struktura EU mogla da se prilagodi na režim progresivne, uslovljene i fazne participacije država koje za cilj imaju članstvo u EU. Prikazan je kratak pregled tipologije stepena institucionalne participacije, kao i njena primena u svakoj od institucija. Specifični aranžmani bi bili individualno izrađeni za svaku od institucija, sa Savetom EU i Evropskom komisijom kao politički najosetljivijim na povećanje broja država članica, ali čak i ovde bi konstruktivni dogovor mogao biti postignut. Ključna tačka jeste oživljavanje i održavanje podsticaja za države koje teže da postanu članice da nastave svoj put evropskih integracija, koji je trenutno u zastoju, dok bi istovremeno ublažio najozbiljniju zabrinutost koja vlada među sadašnjim članicama oko daljeg proširenja.

Pristup „konvencionalnom članstvu“ (Faza IV) trenutno nije na vidiku. Međutim, predlog za Fazu III nazvanom „nove države članice“ bi izbegao najozbiljnije institucionalne probleme (pravo veta u Savetu EU, člana u Evropskoj komisiji itd.) koji trenutno onemogućavaju proširenje ka konvencionalnom članstvu. Sa novim državama članicama darivanim pravom glasa u proceduri glasanja kvalifikovanim većinom, ali bez prava veta u Savetu EU ili člana Evropske komisije, ovaj režim bi mogao biti smatran avangardnim po svom kvalitetu, s obzirom da je bliži progresivnim idejama o budućnosti evropskih integracija, nego sadašnji režim postojećih država članica.

Naš predlog poštuje, što je više moguće, stalni cilj EU o očuvanju jedinstva njenog pravnog poretka, što je važno kako bi se minimalizovala funkcionalna komplikacija, kao i pitanje pravne doktrine. Posebno, predložena Faza III je praktično identična režimu koje uživaju sadašnje države članice, dok istovremeno pruža odgovor na snažnu zabrinutost postojećih država članica, predlažući nekoliko institucionalnih izuzetaka koji bi bili privremeni.

Dobar korak ka unapređenju procesa proširenja bi bio da države Zapadnog Balkana usvoje zajedničku poziciju u skladu sa predstavljenim idejama. Iako ovo trenutno izgleda neizvodljivo, postoji presedan ove vrste koji je napravljen 2011¹³. Mreže civilnog društva na Zapadnom Balkanu i EU mogu sa svoje strane predvideti takve inicijative, zagovarajući ono što bi želele da se uradi na zvaničnom nivou. Međutim, glavna inicijativa mora doći od političkih lidera u institucijama EU i država članica, koji bi signalizirali svoju zainteresovanost za ideje poput ovih koje bi mogle da budu osnova za izlazak iz trenutnog ćorsokaka. Mogao bi se formirati i klub najzainteresovanijih država članica EU koji bi se zalagao za ovakve reforme procesa proširenja. Evropska komisija bi tada preuzela ulogu institucije koja bi pripremila zvanični predlog.

13 Presedan za takvu inicijativu se desio u aprilu 2011. kada su se ministri Albanije, Crne Gore, (Severne) Makedonije i Srbije obratili EU sa zajedničkom pozicijom o pretprijetnom finansiranju.

Aneks A – Klasteri poglavlja u procesu proširenja

1. Osnove

- 23 – Pravosuđe i osnovna prava
- 24 – Pravda, sloboda i bezbednost
- 5 – Javne nabavke
- 18 – Statistika
- 32 – Finansijska kontrola
- +Ekonomski kriterijumi
- +Funkcionisanje demokratskih institucija
- +Reforma javne uprave

2. Unutrašnje tržište

- 1 – Sloboda kretanje robe
- 2 – Sloboda kretanja radnika
- 3 – Pravo poslovnog nastanjivanja i sloboda pružanja usluga
- 4 – Sloboda kretanja kapitala
- 6 – Pravo privrednih društava
- 7 – Pravo privatne svojine
- 8 – Konkurencija
- 9 – Finansijske usluge
- 28 – Zaštita potrošača i zaštita zdravlja

3. Konkurentnost i inkluzivni rast

- 10 – Informaciono društvo i mediji
- 16 – Oporezivanje
- 17 – Ekonomska i monetarna politika
- 19 – Socijalna politika i zapošljavanje
- 20 – Preduzetništvo i industrijska politika
- 25 – Nauka i istraživanje
- 26 – Obrazovanje i kultura
- 29 – Carinska unija

4. Zelena agenda i održivo povezivanje

- 14 – Transportna politika
- 15 – Energetika
- 21 – Transevropske mreže
- 27 – Životna sredina

5. Resursi, poljoprivreda i kohezija

- 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj
- 12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika
- 13 – Ribarstvo
- 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata
- 33 – Finansijske i budžetske odredbe

6. Klaster spoljnih odnosa

- 30 – Ekonomski odnosi sa inostranstvom
- 31 – Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika

Izvor: : European Commission, Communication, 'Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans', COM(2020)57 Final, 5.2.2020

Aneks B: Konfiguracije Saveta EU

Pored Evropskog saveta gde se sastaju šefovi vlada i država, zakonodavni sastanci Saveta EU u 10 konfiguracija okupljaju relevantne ministre država članica:

- Opšti poslovi;
- Spoljni poslovi;
- Ekonomski i finansijski poslovi;
- Pravosuđe i unutrašnji poslovi;
- Zapošljavanje, socijalna politika, zdravstvo i pitanja potrošača;
- Konkurencija (unutrašnje tržište, industrija, istraživanje i svemir);
- Transport, telekomunikacije i energetika;
- Poljoprivreda i ribarstvo;
- Životna sredina;
- Obrazovanje, mladi, kultura i sport.

Aneks C: Komiteti

Broj komiteta prema proceduri, u 2019.

	Type of procedure				
Directorate-General of the Commission	Advisory	Examination	Regulatory with scrutiny	Operates under several procedures	TOTAL:
AGRI	0	6	0	5	11
BUDG	0	1	0	1	2
CLIMA	0	1	0	4	5
CNECT	0	4	0	5	9
DEFIS	0	3	1	2	6
DEVCO	0	2	0	3	5
DIGIT	0	1	0	0	1
EAC	0	1	0	1	2
ECFIN	0	0	0	1	1
ECHO	0	1	0	1	2
EMPL	0	0	2	3	5
ENER	2	6	1	5	14
ENV	0	7	4	16	27
ESTAT	0	0	0	2	2
FISMA	0	2	2	5	9
FPI	0	4	0	0	4
GROW	3	7	2	24	36
HOME	1	14	0	3	18
JUST	8	8	4	4	24
MARE	0	2	0	1	3
MOVE	4	10	4	14	32
NEAR	1	1	0	1	3
OLAF	0	1	0	0	1
REGIO	0	0	0	1	1
RTD	0	15	0	2	17
SANTE	0	12	0	22	34
SG	0	3	0	1	4*
TAXUD	1	10	0	15	26
TRADE	3	4	0	7	14
TOTAL:	23	126	20	149	318

Izvor: : Report from the Commission to the European parliament and the Council on the working of committees during 2019, COM/2021/69 final

<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A69%3AFIN&qid=1613991728727>

Aneks D: Odbori Evropskog parlamenta

Spoljni poslovi

 Podobor za ljudska prava

 Podobor za bezbednost i odbranu

Razvoj

Budžeti

Odbor za međunarodnu trgovinu

Budžetska kontrola

Ekonomski i monetarni poslovi

Fiskalni poslovi

Pododbor za pitanja oporezivanja

Zapošljavanje i socijalni poslovi

Životna sredina, javno zdravlje i bezbednost hrane

Industrija, istraživanje i energetika

Unutrašnje tržište i zaštita potrošača

Transport i turizam

Regionalni razvoj

Poljoprivreda i ruralni razvoj

Ribarstvo

Aneks E: Agencije EU

Decentralizovane agencije

Evropska agencija za bezbednost i zdravlje na radu
Evropski centar za razvoj i stručno osposobljavanje
Evropska fondacija za unapređenje životnih i radnih uslova
Evropska agencija za zaštitu životne sredine
Evropska fondacija za obuku
Evropski centar za monitoring droga i bolesti zavisnosti
Evropska agencija za lekove
Kancelarija Evropske unije za intelektualnu svojinu
Kancelarija Evropske zajednice za različite vrste biljaka
Prevodilački centar tela Evropske unije
Evropska agencija za bezbednost hrane
Evropska agencija za pomorsku bezbednost
Evropska agencija za bezbednost vazduhoplovstva
Agencija Evropske unije za sajberbezbednost
Evropski centar za kontrolu i prevenciju bolesti
Agencija Evropske unije za svemirski program
Evropska železnička agencija
Evropska agencija za kontrolu ribarstva
Evropska agencija za hemikalije
Evropski institut za ravnopravnost polova
Evropska odbrambena agencija
Evropski institut za studije bezbednosti
Satelitski centar Evropske unije
Agencija Evropske unije za obuku sprovođenja zakona
Agencija Evropske unije za saradnju u sprovođenju zakona
Evropsko telo za jačanje sudske saradnje
Evropska agencija za osnovna prava
Evropski odbor za sistemske rizike
Telo evropskih regulatora elektronskih komunikacija
Evropska agencija za saradnju energetske regulatora
Evropska bankarska uprava
Evropsko telo za hartije od vrednosti i tržište
Evropsko telo za osiguranje i profesionalne penzije
Evropska kancelarija za podršku azilu
Evropska agencija za graničnu i obalsku stražu
Evropsko telo za rad
Evropska agencija za operativno upravljanje velikim IT sistemima u oblasti slobode, bezbednosti i pravosuđa

Izvršne agencije

[privremene agencije, nisu relevantne]

Evroatom agencije

Agencija za snabdevanje Evroatoma
Evropsko zajedničko preduzeće za ITER i razvoj fuzijske energije

Nezavisna tela

Evropski institut za inovaciju i tehnologiju
Evropski nadzornik za zaštitu podataka
Evropski univerzitetski institut
Telo za evropske političke partije i evropske političke fondacije
Kancelarija Evropskog javnog tužioca

Literatura

Milena Lazarevic, "Away with the enlargement bogeyman – Reforming the EU Enlargement Policy for a prompt acceptance of the Western Balkans", Discussion Paper, July 2018, CEP, Belgrade, available at: https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2018/07/Away-with-the-Enlargement-Bogeyman_CEP-1.pdf;

Michael Emerson, Steven Blockmans et al., "Balkan and Eastern European Comparisons - Building a New Momentum for the European Integration of the Balkan and Eastern European associated states", Policy Contribution, March 2021, CEPS, Brussels <https://3dcftas.eu/op-eds/building-a-new-momentum-for-european-integration-of-the-balkan-and-eastern-european-associated-states>;

Milena Lazarević, Strahinja Subotić, "The Future of the EU in the Western Balkans... and the Future of the Western Balkans in the EU", Civil Society & Think Tank Forum, 2021, Think for Europe Network (TEN), available at: https://wb-csf.eu/docs/CSF_Paper_WG-I.pdf.pdf;

Pierre Mirel, 'Union européenne-Balkans occidentaux : pour un cadre de négociations d'adhésion renoué', 30/09/2019. <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0529-union-europeenne-balkans-occidentaux-pour-un-cadre-de-negociationsd-adhesion-renove>;

Barbara Lippert, 'The Nexus Between Enlargement and Differentiation', IAI, 7 February 2017. https://www.iai.it/sites/default/files/eu60_2.pdf;

Barbara Lippert, 'The EU after Brexit: Renewed Debate about Enlargement and Deepening', SWP, Comment 1 February 2021. <https://www.swp-berlin.org/en/publication/the-eu-after-brexit-renewed-debate-about-enlargement-and-deepening>;

Milena Lazarevic, Strahinja Subotic, Simonida Kacarka, Sotirag Hroni, Arberesha Loxha Stublla, Anida Sabanovic, Stevo Muk, Steven Blockmans and Michael Emerson (TEN and CEPS), 'The Enlargement Impasse and Necessity of its Transformation'. <https://www.ceps.eu/ceps-news/overcoming-the-enlargement-impasse-some-ideas-for-the-slovenian-presidency/>;

Frank Schimmelfennig, 'Is differentiation the future of European Integration?', in Bjorn Fagesten & Goran von Sydow, eds., 'Perspectives on the Future of the EU', SIEPS, April 2019 <https://www.sieps.se/en/publications/2019/perspectives-on-the-future-of-the-eu>.

Dokumenta institucija EU

European Commission, 'Report to the European Parliament and the Council on the working of committees during 2019', COM/2021/69 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A69%3AFIN&qid=1613991728727>

Regulation (EU) 182/2011, 'Laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States



www.cep.org.rs
www.ceps.eu