

Autori:

Milena Lazarević, programska direktorka, Centar za evropske politike - CEP, Beograd
 Strahinja Subotić, programski menadžer i viši istraživač, Centar za evropske politike - CEP, Beograd

MODEL FAZNOG PRISTUPANJA ODGOVOR NA ČETIRI GLAVNE NEDOUVICE



Think for Europe Network

Model **faznog pristupanja** okupirao je značajnu pažnju u diskusijama o budućnosti politike proširenja EU. Inicijalno objavljen u oktobru 2021. godine, predlog je samo do sada bio predmet nekoliko međuevropskih **debata** u kojima je dobio podršku mnogobrojnih članova ekspertske zajednice, kao i određenih donosioca odluka. Iako je predlog imao obećavajući početak, on tek treba da bude prepoznat od strane institucija EU i stekne širu podršku od strane država članica EU. Pronalaženje konsenzusa o ovakvom nešablonskom rešenju, u trenucima kada se čini da je proces proširenja zapao u ćorsokak, postalo je još relevantnije. U nameri da načini korak bliže prevazilaženju statusa kvo, ovaj papir odgovara na sumnje i zabrinutosti koje su se pojavile u održanim diskusijama vezanim za model faznog pristupanja.

Od slova na papiru do istinskog zamaha u proširenju

Osnova modela faznog pristupanja izgrađena je na činjenici da dvodecenijski pristup proširenju nije proizveo željene rezultate u transformaciji zemalja Zapadnog Balkana i učinio članstvo u EU dostižnom perspektivom. Kao rezultat, neke države nastavljaju da stagniraju, dok neke druge čak nazaduju na svom reformskom putu. Na primer, **izveštaj** Fridom Hausa „Zemlje u tranziciji“ iz 2021. godine, opisuje sve zemlje Zapadnog Balkana kao hibridne režime. Takođe, nedostatak EU perspektive je otvorio vrata **spoljnim akterima**, poput Kine, Rusije, Turske i Ujedinjenih Arapskih Emirata, i širenju njihovog uporišta po cenu političkog, ekonomskog i društvenog uticaja EU u regionu. Osećaj stagnacije rizikuje istovremeno širenje dubokog razočarenja evrointegracijama među građanima, naročito u Srbiji. Kombinacija ovih okolnosti dodatno otežava suočavanje sa sve vidljivijim trendovima destabilizacije, što je najuočljivije u Bosni i Hercegovini. Zapadnom Balkanu je, stoga, očigledno preko potrebno alternativno rešenje za sadašnje zabrinjavajuće stanje stvari.

Iako je se pojavio prostor za napredak usvajanjem **revidirane metodologije proširenja** od strane Evropske komisije 2020. godine, i njenim **odobrenjem** od strane Saveta EU, ona do sada nije uspela da unese suštinsku promenu u proces pristupanja. Činjenica da se njome uvodi mogućnost da zemlje Zapadnog Balkana budu postepeno integrisane u politike i programe EU – uključujući mogućnost dobijanja statusa posmatrača na sastancima EU koji su od suštinskog značajan za njih – isprva je izgledalo kao nešto što bi moglo dati novi podsticaj čitavom procesu. Međutim, godinu dana kasnije, nijedna od ovih zemalja nije integrisana ni u jednu od EU politika ili programa, niti je i jedna dobila pristup nekom relevantnom sastanku EU. Ovo je posledica činjenica

da Komisija nije podnela nijedan zvaničan predlog ili plan kako operacionalizovati postepenu integraciju. U ovom trenutku, čini se da su prozori koje je nova metodologija inicijalno otvorila već sada zatvoreni i da je region prepušten starim instrumentima pristupanja, sada neznatno prepakovanim.

Shvatajući da momentum treba da bude kreiran, umesto da se na njega čeka, tink tenkovi – posebno Centar za evropske politike (CEP) iz Beograda i Centar za evropske političke studije (CEPS) iz Brisela – preuzeli su inicijativu te ponudile put napred, detaljno razrađujući model faznog pristupanja.¹ Ovaj model obezbeđuje prevazilaženje postojećeg binarnog pristupa proširenju („članstvo-odsustvo članstva“), uvodeći pristupanje u fazama: dve pretpristupne faze (Faza I – Inicijalna faza pristupanja; i Faza II – Srednja faza pristupanja) i dve faze članstva (III – Nova država članica; i faza IV – Konvencionalno članstvo). Ideja je u tome da „šargarepa“ proširi, omogućavajući gradacijski pristup institucijama i uvećanoj finansijskoj pomoći onima koji ispune uslove u svakoj od faza. Kao najznačajnije, u trećoj fazi, nove države članice dobile bi ograničena prava glasa u Savetu (u onim oblastima u kojima se odlučuje kvalifikovanim većinom) i ne bi imale mogućnost da predlažu člana Komisije i sudiju u Sudu pravde. Kako bi ovaj predlog proizveo suštinske promene u praksi, svaka odluka kojom bi se povećao ili smanjio nivo finansiranja ili učešća u radu institucija, trebalo bi da bude bazirana na detaljnijoj, koherentnijoj i merljivijoj metodologiji kojom bi se političke reforme i reforme u oblasti vladavine prava pravilno nadgledale i procenjivale.²

Prepoznajući da je uslovljavanje bilo temelj u pristupu EU reformama u prošlosti, dok se danas čini da je ona **izgubila sposobnost** da podstakne promene ili sankcioniše nedostatak reformi usled odugovlačenja čitavog procesa i nedostataka opipljivih koristi, ovaj model je takođe predvideo osnaživanje mehanizama uslovljavanja. Zamišljeno je da, ukoliko prosečne ocene padnu značajno ispod utvrđene norme ili ocene, to bi vodilo snižavanju nivoa finansiranja i učešća u institucijama države u procesu pristupanja. Da bi ovo bilo efektivno, model predlaže da se o pitanjima nazadovanja odlučuje kvalifikovanim većinom država članica.

Istovremenim uvećanjem i štapa i šargarepe, cilj modela je dvostruk. Sa jedne strane, gradacijskim obezbeđivanjem pristupa institucijama i finansijskim benefitima na putu do članstva u EU, on podstiče političke elite Zapadnog Balkana da se angažuju u reformama, istovremeno održavajući i osnažujući proevropsko raspoloženje u regionu. Sa druge strane, uskraćujući pravo novim državama članicama da glasaju u situacijama u kojima se zahteva jednoglasnost i predlažući ojačane mehanizme uslovljavanja,³ oslobađa

1. Majkl Emerson, Milena Lazarević, Stiven Blokmen i Strahinja Subotić, „Model za fazno pristupanje EU“, Centar za evropske političke studije (CEPS – Brisel) & Centar za evropske politike (CEP – Beograd), 2021, dostupno na: www.ceps.eu/ceps-publications/a-template-for-staged-accession-to-the-eu ili www.cep.org.rs/en/publications/a-template-for-staged-accession-to-the-eu

2. Učinak država kandidata trebalo bi da bude nadgledan za svako poglavlje tako da ide iznad trenutnih kvalitativnih ocena dodavanjem kvantitativnih merila, primera radi, u opsegu od 0 (odsustvo implementacije pravnih tekovina EU i drugih standarda) sve do 5 (dobra implementacija pravnih tekovina EU).

3. Kao posledica, iako možda ima unapređenje u nivou formalne usaglašenosti regiona sa pravnim tekovinama EU, to u praksi ne donosi pozitivne pomake kada su demokratski standardi u pitanju. Štaviše, činjenica da aktiviranje **klauzule balansa** zahteva jednoglasnost u Savetu EU, objašnjava zašto ona do sada nikada nije bila upotrebljena, uprkos očiglednoj stagnaciji ili čak nazadovanju u nekim zemljama regiona.

mnoge u EU legitimne bojazni da bi nove države članice mogle da potencijalno potkopaju funkcionisanje Unije. Ukratko, primena ovog predloga ima potencijal da povрати reformrske i integracione podsticaje, dok istovremeno vodi računa o ključnim brigama postojećih država članica i održava pravni poredak EU.

Otklanjanje nedoumica

Ne bi bilo preterivanje ako bi se reklo da bilo koji predlog koji uvodi značajnu promenu u način funkcionisanja EU često sa sobom povlači zabrinutost da li bi i do koje mere to donelo rizik od neželjenih turbulencija statusa kvo. Na neki način, ovaj strah jeste legitiman, kao i što svaka odluka koja je povezana sa pravnim poretkom i praktičnim stvarima zahteva jednoglasno odobrenje 27 država članica čiji interesi i pogledi mogu da se razlikuju. Uprkos ovoj svojstvenoj tendenciji EU, ona ipak drži svoje kanale komunikacije i zagovaranja otvorenim – barem u meri dovoljnoj da dozvoli relevantnim zainteresovanim stranama da predstavljaju i potencijalno je inspirišu novim idejama za njeno funkcionisanje. Isto se dešava i sa modelom faznog pristupanja, pri čemu su određene zainteresovane strane prilično eksplicitne u odobravanju predloga, dok druge izražavaju svoju zabrinutost da li bi i kako on bio primenjen u praksi. Imajući u vidu povratne informacije dobijene od relevantnih zainteresovanih strana, naredna sekcija prikazuje ključne nedoumice s ciljem sistematičnog odgovora na njih, i tvrdi da model ima realističnu perspektivu da bude u potpunosti implementiran u praksi.

Prva nedoumica: „Upitno je da li i na koji način ovo može biti pravno izvodljivo“

EU je entitet *sui generis* čiji su temelji uspostavljeni osnivačkim ugovorima i kasnije dalje razvijani sekundarnim zakonodavstvom, kao i određenim protokolima i deklaracijama. Ona je zajednica prava. Stoga, razmatranje pravnih aspekata predstavlja dobru polaznu osnovu za testiranje kredibiliteta svakog predloga – uključujući i ovaj. Dakle, kako se model faznog pristupanja uklapa u pravni poredak EU?

Model faznog pristupanja bazira se direktno na članu 49 Ugovor o Evropskoj uniji (UEU) koji predstavlja jedinu odredbu ugovora koja služi kao pravni osnov za pristupanje. Iako prve dve pristupne faze predviđaju postepeni pristup institucijama EU, odnos sa kandidatima bi u ovim fazama i dalje bio zasnovan na Sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju koju su već na snazi. Do sada, EU je omogućila da se politički dijalog sa pristupajućim državama odvija kroz Odbor za stabilizaciju i pridruživanje i Savet za stabilizaciju i pridruživanje, istovremeno dozvoljavajući da se održe sastanci, kada je to neophodno, sa predsedništvom Saveta i Visokim predstavnikom za spoljne poslove i bezbednosnu politiku. Ovo pokazuje da dalja integracija regiona u EU ne bi bilo nešto što bi se desilo niotkuda, jer bi se gradila na postojećem nivou institucionalne saradnje i finansijske pomoći.

Da bi se ostvarila značajna pretpristupna institucionalna saradnja, dalji koraci napred morali bi da budu preduzeti oslanjajući se na postojeće predsedane. Postoje države koji nisu članice EU, ali koje saraduju i učestvuju u Šengenskom prostoru i Stalnoj strukturalnoj saradnji (PESCO), kao i u Evropskoj agenciji za graničnu i obalsku stražu (Fronteks) i Agenciji Evropske unije za saradnju u sprovođenju zakona (Evropol). Ovo je omogućeno međunarodnim sporazumima i administrativnim aranžmanima. Kada govorimo o ključnim institucijama EU, Evropski parlament već tradicionalno dozvoljava da članovi budu delegirani kao posmatrači po potpisivanju Ugovora o pristupanju. Ovo je omogućavalo delegiranim članovima da posećuju plenarne sednice (bez prava da učestvuju u debati i glasaju), kao i

odbore i delegacije (sa pravom da učestvuju u debati, bez prava glasa) pre ratifikacije i zvaničnog kompletiranja pristupnog procesa. Svi ovi primeri trebalo bi da budu uzeti u obzir kada se razmišlja o predlogu da se državama kandidatima dozvoli viši nivo učešća u radu različitih institucija EU kroz model faznog pristupanja.

Iako bi Faza I i Faza II uvele određene izmene u pristupu EU prema regionu, ključne promene sa pravne tačke gledišta desile bi se između Faze II i Faze III. Kao i kod prethodnih pristupanja, svaka dalja pristupanja bi takođe bila uspostavljena kroz Ugovor o pristupanju. Ipak, za razliku od prethodnih ciklusa proširanja, postati nova država članica u Fazi III dolazilo bi sa glasačkim ograničenjima u Savetu EU (bez prava veta), i ograničenom institucionalnom participacijom u Evropskom savetu, Evropskoj komisiji i Sudu pravde EU. Ova ograničenja bila bi detaljno regulisana u svakom ugovoru o pristupanju potpisanim i potom ratifikovanim od strane država članica EU i pristupajuće države.

Ugovori o pristupanju uspostavljaju uslove i aranžmane pristupanja, uključujući prava i obaveze novih država članica kao i prilagođavanja institucija EU. S obzirom da se ovde radi međunarodnim ugovorima, potpisani i ratifikovani od strane EU, svih država članica i pristupajuće države, oni imaju isti pravni status kao i osnivački ugovori EU. Stoga, oni imaju kapacitet da privremeno derogiraju određene odredbe osnivačkih ugovora za novopristupajuće države – što je najvažnije, one odredbe koje regulišu članstvo u Evropskoj komisiji i Sudu pravde, kao i pravo glasa u Savetu EU. Privremena derogacija određenih prava novih država članica nije nešto što je bez presedana: zapravo, između 2004. i 2013. godine, talasi proširenja obuhvatali su brojne tranzicione mere koje su bile precizirane u ugovorima o pristupanju. Ograničenja prava koja proizilaze iz članstva bila bi uspostavljena privremeno, ali bi i dalje bilo potrebno da protekne dovoljan period kako bi nova država članica dokazala da je u potpunosti zadovoljila sve kriterijume članstva i obezbedila održivost svojih reformi.

Druga nedoumica: „Biće stvorene drugorazredne države članice“

S obzirom na to da generalno razumevanje pristupanja EU implicira potpuni pristup pravima i koristima koje proizilaze iz članstva, mnogi bi želeli da kreiranje drugorazrednog članstva bude izbegnuto. Zainteresovane strane u EU mogle bi da se protive kreiranju Evrope u više brzina, dok bi one na Zapadnom Balkanu želele da izbegnu da se na njih gleda kao na „građane drugog reda“ EU. Ipak, iako su pristupajuće države u prethodnim ciklusima u pravnom smislu postale ravnopravni partneri sa ranijim članicama EU, nisu sve od njih stekle ista prava i obaveze momentom sticanja članstva. U tom smislu, Šengenski prostor i Evrozona predstavljaju oblasti dublje integracije kojima se ne može pristupiti automatski, već samo nakon što određeni dodatni uslovi budu ispunjeni u periodu nakon pristupanja EU. Štaviše, tranzicioni aranžmani su već do sada redovno upotrebljavane, poput privremenih derogacija pravila EU o slobodnom kretanju radne snage iz Hrvatske (kao i prethodno za osam od deset država u proširenju 2004. i za dve u proširenju 2007. godine) na tržištu rada (određenih) država članica do sedam godina nakon pristupanja.

EU se takođe opredeljivala za rešenja po meri, u situacijama gde države kandidati pate od određenih reformskih problema i gde se smatralo da im je potrebno dodatno vreme kako bi obezbedile ili punu implementaciju ili održivost reformi, naročito u oblasti vladavine prava. Uvođenje **Mehanizma saradnje i verifikacije** kao postpristupnog mehanizma monitoringa i uslovljavanja za Bugarsku i Rumuniju predstavlja primer originalnog načina razmišljanja EU. Uprkos brojnim tačkama kritike ove politike u stručnoj javnosti,

građani Bugarske i Rumunije **gledaju pozitivno** na ove mere i vide ih kao mehanizam koji drži njihove političare pod kontrolom. Svaki put kada su ova „ograničenja“ uvedena, predstavljala su promišljen način delovanja EU s ciljem pomoći zemljama kandidatima da se priključe Uniji. Zato je danas neuobičajeno čuti da su, na primer, Rumunija ili Bugarska, drugorazredne države članice. Slična logika mogla bi da bude primer i za države Zapadnog Balkana u okviru modela faznog pristupanja.

Iz društvene perspektive, činjenica da bi građani Zapadnog Balkana dobili državljanstvo EU u Fazi III takođe govori u korist argumenta da nikakvo drugorazredno članstvo neće biti kreirano. Kao i građani EU iz konvencionalnih država članica, građani novih država članica imali bi pravo da uživaju četiri slobode koje predstavljaju integralni deo vizije i osnovnog funkcionisanja EU, čak i ako bi neka privremena ograničenja koja su postojala u prošlosti bila ponovljena i za zemlje Zapadnog Balkana. Građani novih država članica bi takođe imali pravo na pasoš EU, pravo da glasaju i kandiduju se na izborima za Evropski parlament i lokalnim izborima u drugim državama članicama EU, kao i da budu zaposleni u institucijama EU. Na ovaj način, bilo kakav vid diskriminacije bio bi izbegnut. Proširenjem ovih benefita na građane pristupajućih zemalja, ne bi bilo nikakvog osnova da se tvrdi da bi oni bili označeni kao građani drugog reda.

Legitimnost modela bila bi prilično snažna imajući u vidu da bi njegova implementacija zahtevala prethodno odobrenje i EU27 i svake od država Zapadnog Balkana. U idealnom scenariju, ukoliko bi se lideri zemalja regiona samostalno saglasili da EU privremeno ograniči određena institucionalna prava novim državama članicama, model bi izbegao situaciju u kojoj bi ograničenja bila uvedena usled pritiska konvencionalnih država članica da to učine. Drugim rečima, s obzirom da je namera da se od ovoga načini dvosmeran proces, biće malo mesta za evroskeptike u regionu da tvrde kako njihove zemlje bivaju uvučene u drugorazredni status. Adekvatna komunikacija sa građanima tokom Faze I i II, kako u pogledu benefita, tako i u pogledu privremenih ograničenja koja se uvode modelom faznog pristupanja, smanjila bi na minimum mogućnost da dođe do otpora javnosti jednom kada njihove zemlje postanu članice EU u Fazi III.

Treća nedoumica: „Bilo bi preskupo organizovati pristupanje u fazama“

Iako bi zemlje regiona bile neto-primaoci, mala veličina njihovih ekonomija smanjuje i zabrinutost da bi model faznog pristupanja bio previše skup za EU27. Zapravo, **nominalni BDP svih** zemalja Zapadnog Balkana zajedno je otprilike na nivou slovačkog. Iz perspektive dve pristupne faze, tj. Faze I i Faze II, njihovo finansiranje bi odgovaralo finansiranju 50%, odnosno 75% konvencionalnog članstva. U međuvremenu, tek sa Fazom III, nakon što je Ugovor o pristupanju potpisan, država koja pristupi bi stekla jednak pristup fondovima kao i druge države članice. Imajući u vidu predloženi postepeni i na zaslugama zasnovani pristup svakoj od faza, obim finansiranja zasigurno ne bi bio odmah drastično uvećan, posebno s obzirom na to da i trenutni nivoi pretpripravnog finansiranja u proseku iznose oko 25% finansiranja konvencionalnih država članica.

Već su načinjene neke preliminarne procene o tome koliko bi porasla potrošnja EU za svaku državu Zapadnog Balkana, prema modelu faznog pristupanja. Na primer, privreda Crne Gore je svojom veličinom , grubo rečeno, uporediva sa privredom Malte – zemljom kojoj je **alocirano** 990 miliona evra u sedmogodišnjem periodu (od čega je ona potrošila svega 54% dostupnih sredstava). Držeći se istog primera, ali istovremeno imajući u vidu da je Crna Gora već **primila** 280 miliona evra (IPA II, 2014-2020), to bi značilo da bi ova

zapadnobalkanska država dobila otprilike 495 miliona evra u Fazi I, odnosno 743 miliona u Fazi II. S obzirom da strukturni fondovi EU **iznose** oko 400 milijardi evra, novac koji bi Crna Gora dobijala u Fazi III bio bi manji od 0,25% ukupnog budžeta EU namenjenog kohezivnoj politici. Primenjujući isti metod na ostatak Zapadnog Balkana, postaje jasno da bi obezbeđivanje postepenog pristupa fondovima EU, u skladu sa modelom faznog pristupanja, imalo minimalne budžetske troškove za konvencionalne države članice EU. Istovremeno, uvećanje finansijske pomoći od izuzetnog je značaja i kao vid podrške društveno-ekonomskom razvoju regionu i blagovremenom i postepenom smanjivanju jaza sa EU27.

Sa političke tačke gledišta, takođe bi se moglo tvrditi da je prevazilaženje postojećih pretpripravnih fondova (IPA) cena koju vredi platiti. U prethodnih nekoliko godina, prisutan ja uvećan **upliv drugih spoljnih aktera**, na prvom mestu Kine, koja je u stanju da **ubrizga** značajan iznos sredstava (investicija i pozajmica) u ekonomije regiona. Ovo, zauzvrat, čini zemlje regiona još zavisnijim od spoljnih aktera, smanjujući ekonomsko uporište EU koje je dugo bilo nesporno u regionu. Otvaranjem dodatnih fondova, EU ima priliku da u potpunosti osigura svoju poziciju ključnog ekonomskog igrača u regionu, time dalje snažeći evropsku stratešku autonomiju, dok istovremeno i na pravi način doprinosi društveno-ekonomskoj transformaciji regiona. Delovanje iz ovakve pozicije moglo bi ne samo da podigne evrooptimizam u regionu, već da takođe bude i podsticaj političkim liderima da se u potpunosti posvete sveobuhvatnim (i često bolnim) reformama.

Čak i da postoji konsenzus da se isplati obezbediti regionu dalju finansijsku podršku u fazama, neko bi ipak mogao tvrditi da je Višegodišnji finansijski okvir (VFO 2021-27) već utvrđen i da ništa više ne može biti urađeno u vezi sa tim. Ipak, u praksi nije baš tako. Korisno je pogledati hrvatski primer. Naime, nikakvi fondovi inicijalno nisu bili predviđeni za potencijalne nove članice u okviru VFO 2007-2013. Jednom kada je postalo jasno da će Hrvatska uspeti da otvori i zatvori sva pregovaračka poglavlja na vreme, EU je odlučila da **prilagodi** VFO i uzme u obzir troškove koji će proizaći iz proširenja 2013. Ista stvar bi mogla da se dogodi u slučaju da ekonomije Zapadnog Balkana ostvare napredak u toku trenutnog VFO, na temelju modela faznog pristupanja. Ukoliko politička volja postoji, nema pravnih prepreka koje bi sprečile države članice da sprovedu u delo ono što su naumile.

Četvrta nedoumica: „Ovo bi moglo destimulisati pristupajuće države da teže punopravnom, odnosno konvencionalnom članstvu“

Imajući u vidu prirodu modela faznog pristupanja, neke zainteresovane grupe su se uplašile da bi lideri regiona možda bili zadovoljni zbog benefita koje donose faze koje prethode finalnoj fazi, naročito sa nivoom finansiranja od 50% u Fazi I i 75% u Fazi II u odnosu na ono što bi dobijale kao konvencionalne države članice. Posledično, oni bi zaustavili reforme u ranijim fazama (kada prosečna ocena bude 3/5 u Fazi I, odnosno 4/5 u Fazi II), bez punog podvrgavanja kriterijumima iz Kopenhagena, a opet dobijali novac za to. Bilo kako bilo, model faznog pristupanja uslovljava pristup ovim benefitima progresivnim napretkom prema EU, a u suprotnom, mehanizmi reverzibilnosti bili bi primenjeni. Stoga, bilo kakva stagnacija ili nazadovanje ne bi bilo tolerisano, a na konvencionalnim državama članicama bi onda bilo da smanje nivo finansiranja ili čak status pristupajuće države obore na niži nivo. Mogućnost da prethodno stečeni finansijski i institucionalni benefiti budu uskraćeni, služila bi stoga kao mehanizam odvratanja lokalnih lidera od stagnacije u reformskom procesu.

Razlozi za zabrinutost bili bi umanjani do trenutka kada bi pristupajuće države zadovoljile kriterijume za ulazak u Fazu III. Naime, u ovoj fazi, država bi već imala gotovo potpun nivo primene *acquis*-a (prosečna ocena 4,5 od 5), što bi značilo da bi ona već bila adekvatno pripremljena da postane nova država članica. Stoga, potencijalna stagnacija u ovoj fazi ne bi nanela štetu pravnom poretku EU ili njenim vrednostima, s obzirom da bi gorepomenuti nivo implementacije reformi verovatno nadmašio nivo demokratske konsolidacije nekih postojećih država članica. Zapravo, ova faza bi na neki način mogla da se posmatra i kao avangardna, iz razloga što bi uskraćivanjem prava veta novim državama članicama one bile bliže onome gde EU želi da stigne progresivnim smanjivanjem zahteva za jednoglasnošću, koristeći „klauzulu premošćavanja“ uvedenu Lisabonskim ugovorom. Ohrabrujuće je to što su lideri Francuske i Nemačke nedavno počeli sa zagovaranjem proširenja odlučivanja kvalifikovanom većinom, na račun jednoglasnosti, što se savršeno uklapa u ideju Faze III kao avangardne, zajedno sa agendom za budućnost Evrope. Imajući ovo u vidu, Faza IV bi, progresivnim reformama unutar EU, vremenom konvergirala u Fazu III.

U međuvremenu, s obzirom da bi zemlje Zapadnog Balkana mogle da napreduju drugačijim tempom u slučaju implementacije predloženog modela, ovo bi moglo da ohrabri pozitivnu konkurenciju među njima. Naime, ako jedna zemlja počne zaostajati i time uđe u rizik gubitka stečenih prava, dok druga napreduje i stiče dodatne benefite, ovo bi moglo podstaći građane da svoje vlade pozovu na odgovornost u slučaju nedostatka reformi. Posmatrajući benefite koje uživaju građani susjednih zemalja, lokalno stanovništvo, kao i politički oponenti, imali bi prostora da naglase potrebu pridržavanja vrednostima i politikama EU, imajući u vidu da bi koristi bile vidljivije i merljivije nego ikada pre. Pretvaranjem EU perspektive u nešto kredibilno i dostižno, može biti stvoreno plodno tle za unapređenje nadzora nad potezima vlade i angažman građana – nešto što u ovom trenutku očigledno nedostaje.

Šta Nemačka može da učini ovim povodom?

Lansiranje novih ideja na horizontu EU uvek predstavlja odvažan pokušaj. Ovo posebno važi u kontekstu modela faznog pristupanja, budući da on predviđa alternativni metod osnaživanja jedne važne politike EU, kakva je politika proširenja. Nemačka je oduvek bila snažan promoter proširenja, najpre na Centralnu i Istočnu Evropu, a sada na Zapadni Balkan. Kao takva, ona je lansiranjem Berlinskog procesa 2014. godine pokrenula jedna zapaženu inicijativu koja je obezbedila podsticaje stabilizaciji i pomirenju u regionu. Na temeljima ovog iskustva, koje je takođe omogućilo i civilnom društvu da izrazi svoje zabrinutosti i ponudi ideje, Nemačka sada ima mogućnost da pomogne u oživljavanju usporenog procesa koji je tako snažno podržavala u prošlosti.

Kao država članica koja je podržavala dalje integracione procese Unije u prethodnim decenijama, Nemačka nema razloga da bude skeptična u vezi sa pokušajima da se promeni nešto što očigledno ne daje rezultate. U najboljem slučaju, ovaj model bi zaista mogao da otkoči zastoj u

proširenju (što bi koristilo, kako nemačkim, tako i interesima EU); u najgorem, predložene promene neće doneti očekivane rezultate, a status kvo će biti prolongiran. U svakom slučaju, Nemačka ne može ništa da izgubi, a puno toga može da dobije prihvatanjem ovog predloga. Za sada, lideri Severne Makedonije, Albanije i Srbije, već su javno i zajedno **podržali** neku vrstu faznog pristupanja, dok je Crna Gora, iako odvojeno, **potvrdila** značaj pronalaza „mera rane integracije“ koje bi prethodile članstvu. Ovo pokazuje da potencijalna podrška modelu faznog pristupanja koja bi u budućnosti došla od Nemačke i drugih država članica EU, od strane država kandidata ne bi bila shvaćena kao nešto neprikladno i nametljivo.

pozicioniranje Nemačke na ovom modelu postaje još opravdanije, imajući u vidu da se usvajanje revidirane metodologije 2020. godine pokazalo kao vežba koja je dala malo praktičnih rezultata. Fokusiranje na kozmetičke promene, stoga, ne bi bilo ni u čijem interesu, s obzirom da su i region i EU potrošili puno vremena u pokušajima da poprave nešto što ne može biti popravljeno pod postojećim okolnostima. Zapravo, ovo je i prepoznato od strane nekih država članica, zbog čega su one već pokazale razumevanje prema modelu faznog pristupanja. Ipak, one su još uvek nespremljene da ga javno podrže, zabrinute da li bi i Nemačka bila spremna da ih u tome prati. U cilju prevazilaženja potencijalne zbrke, Nemačka ima čvrst interes u tome da se makar angažuje u direktnom i aktivnom dijalogu o ovoj temi sa svojim kolegama u EU i regionu. Da bi se ovo dogodilo, neophodan je izlazak iz zone komfora, posebno zato što velika pitanja zahtevaju hrabra rešenja. Premda su hrabre ideje često praćene dozom skepticizma koja mora biti prevaziđena, ovaj model namerava da unese talas entuzijazma u proširenje, što bi moglo biti sažeto u sledećem: „Neprekidni optimizam je multiplikator snage“.

4. Citat Kolina Pauela, bivšeg državnog sekretara SAD.

