

Jun 2023.

ANALITIČKI PAPIR



## Omogućavanje postepenog pristupanja institucijama EU pomoću Modela faznog pristupanja

---

Strahinja Subotić, programski menadžer i viši istraživač, Centar za evropske politike

**Rezime:** U radu se istražuje potencijal za institucionalno učešće država kandidata u organima EU tokom pretpristupnog perioda, sa ciljem da se stvori postepeniji pristup proširenja zasnovan na zaslugama, u skladu sa Modelom faznog pristupanja. Pretpostavka je da bi otvaranje vrata doprinelo efikasnosti procesu pristupanja podsticanjem reformi i olakšavanjem rane socijalizacije. Stoga se, u ovom radu istražuju operativne procedure institucija EU, uključujući Savet EU, Evropski savet, Evropski parlament, komitologiju, ekspertske grupe Evropske komisije, kao i konsultativna tela i agencije EU. U radu se zaključuje da EU može da omogući veći institucionalni pristup državama kandidatima bez izmene ugovora, pod uslovom da postoji politička volja u institucijama EU i državama članicama. Pritom, „princip autonomije u donošenju odluka” mora biti ispoštovan, jer kao što je i Pravna služba Saveta EU više puta potvrdila, ovaj princip je od suštinske važnosti u ispunjavanju odgovornosti koje se tiču kreiranja politika i donošenja odluka. Kako bi se omogućilo prisustvo država kandidata na sastancima uz očuvanje autonomije, bilo bi neophodno da se privremeno ukloni obaveza čuvanja službene tajne, pri čemu bi oni koji su pozvani napuštali prostoriju kada bi se diskusija na temu u okviru koje su pozvani završila. Šta-

više, prethodno prisustvo određenoj temi ne znači da će određena država biti opet pozvana na tu istu temu i u budućnosti, čime se ponovo potvrđuje mogućnost poništavanja stečenih institucionalnih beneficija u slučaju da neophodne pristupne reforme nedostaju. Ovakva logika se posebno odnosi na Savet EU, Evropski savet, Evropski parlament i komitologiju, dok bi se fleksibilniji pristup primenio na ekspertske grupe Evropske komisije, konsultativna tela i agencije EU, koji su do sada bili otvoreniji za učešće ostalih država. U međuvremenu, da bi se iskoristile očekivane povlastice, svaki pokušaj uvođenja režima postepenog napretka kroz faze institucionalne participacije bi morao da bude zasnovan na spremnosti za članstvo u procesu koji se u potpunosti bazira na zaslugama, po principu „više za više, manje za manje”. Ovakav pristup bi takođe bio primenljiv i na ostale države kandidate, kao što su Ukrajina, Moldavija i potencijalno Gruzija. Koristeći prethodna iskustva i naučene lekcije, EU može efikasno da usmerava put kandidata ka članstvu, omogućujući da politika proširenja ostaje transformišuće sredstvo za promenu u trenucima kada se geopolitička realnost menja.

## I Uvod

Ističući značaj napuštanja trenutnog binarnog pristupa politici proširenja prema kojem jedna država ili jeste ili nije članica, u Modelu za fazno pristupanje EU se navodi, između ostalog, da kandidati mogu da dobiju pristup institucijama Evropske unije već tokom procesa pristupanja na postepen i predvidljiv način koji se zasniva isključivo na njihovim zaslugama.<sup>1</sup> Insistirajući na važnosti stvaranja puteva za institucionalnu saradnju, cilj je bio dvostruk: Prvo, da se poveća efikasnost procesa pristupanja podsticanjem sprovođenja reformi i podsticanjem međusobnog razumevanja politika od zajedničkog značaja; Drugo, da se stvori osećaj pripadnosti za države kandidate, tako što bi se smanjila asimetrija u njihovom onosu sa Evropskom unijom, a promovisala socijalizacija na različitim administrativnim i političkim nivoima. U postizanju ovoga cilja, Model se oslanjao na temelje postavljene u Revidiranoj metodologiji proširenja (REM) iz 2020. godine, što je otvorilo mogućnost kandidatima za članstvo da učestvuju kao „posmatrači na ključnim sastancima Evropske unije o pitanjima koja su od suštinske važnosti za njih”.<sup>2</sup> Iako je Model nastavio sa predlaganjem šeme za institucionalno pristupanje po fazama, takođe je omogućio i dovoljno prostora za dalje ispitivanje o tome na koji način konkretno pravni sistem Evropske unije danas može uspešno da prilagodi učešće ostalih država.

U tom smislu, u ovom radu se istražuju operativne procedure Saveta EU, Evropskog saveta, Evropskog parlamenta, komitologije, ekspertskih grupa i konsultativnih tela i agencija EU.<sup>3</sup> Nakon sveobuhvatne analize svake institucije, ključni zaključak ukazuje na to da EU zaista može da obezbedi veći institucionalni pristup državama kandidatima bez promene ugovora, u zavisnosti od političke volje institucija EU i država članica. Pored toga, autori su primetili, na osnovu ove analize, da originalni predlog Modela može zahtevati izvesna prilagođavanja. Pa će se tako Model 2.0 nadograditi na osnovu podataka do kojih se došlo u ovoj analizi i dalje će se usavršiti pristup tako što će istaći kako institucionalno učešće može biti neprimetno integrisano sa ostalim ključnim elementima predloga. Cilj je uspostavljanje sveobuhvatnog okvira koji garantuje pristup kreiranju politika EU baziranu na zaslugama kroz proces pristupanja.

1 Michael Emerson, Milena Lazarević, Steven Blockmans, and Strahinja Subotić, „Model za fazno pristupanje EU”, Centre for European Policy Studies (CEPS – Brussels) and European Policy Centre (CEP – Belgrade), Oktobar 2021, dostupno na: <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2023/01/A-Template-for-Staged-Accession-to-the-EU.pdf>

2 Evropska komisija, „Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans”, 5. mart 2020, dostupno na: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-02/enlargement-methodology\\_en.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-02/enlargement-methodology_en.pdf)

3 Ova analiza isključuje institucije kao što su Sud pravde EU, Evropski revizorski sud i Evropski centralnu banku. Iako su ove institucije veoma važne u praksi, nijedna od njih nije pomenuta tokom razgovora sa relevantnim akterima od objavljivanja Modela kao potencijalni izvori postepenog institucionalnog učešća.

## II Otvaranje vrata institucija Evropske unije

### II.1 Savet Evropske unije

Pravo Evropske unije dozvoljava status posmatrača ostalim državama u Savetu sve dok je princip autonomije u donošenju odluka zadržan. Kao što Pravna služba Saveta jasno navodi, pomenuti princip je „fundamentalan za ispunjavanje obaveza u kreiranju politika i donošenju odluka” koje su mu poverene ugovorima Evropske unije.<sup>4</sup> Shodno tome, u skladu s članom 16.2 Ugovora o EU (UEU)<sup>5</sup>, učešće u razgovorima svih konfiguracija Saveta, „u smislu donošenja, oblikovanja i uticanja na odluke” proizilazi iz članstva u Savetu i rezervisano je isključivo za članove Saveta.<sup>6</sup> Iako postoje izuzeci od ovog pravila u ostalim institucijama Evropske unije<sup>7</sup>, uglavnom „nijedno drugo telo nije predstavljeno kroz Savet”<sup>8</sup> iako je ova vrsta učešća direktno povezana sa *predstavljanjem* vlada država članica u Savetu.<sup>9</sup> Pravna služba upozorava da „čak i samo prisustvo drugih strana na sastancima” može da ugrozi autonomiju u donošenju odluka Saveta, bilo promenom pravca razmatranja između država članica, bilo sprečavanjem država članica da slobodno iskažu svoju poziciju.<sup>10</sup> Kao posledica toga, potencijalno uključivanje drugih država u Savet ne može da oponaša, ni u kom obliku, učešće u diskusijama na isti način na koji učestvuju članovi Saveta.<sup>11</sup>

Uprkos striktnosti u gore navedenom tekstu, pogledom na prethodno proširenje uočava se da je Evropska unija već bila uspešna u institucionalnoj integraciji pridošlica pre njihovog zvaničnog pristupanja sačuvavši princip autonomije. U talasima proširenja na istok od 2004. do 2013. godine, status posmatrača dobijale su pristupajuće države samo tokom „prelaznog perioda”, tj. od trenutka kada su potpisale ugovor o pristupanju pa sve do trenutka njegovog stupanja na snagu.<sup>12</sup> Obrazloženje je bilo to da su ove države prihvatile pravne tekovine Unije u celini tako da su njihove odredbe postale obavezujuće za njih uprkos tome što one nisu imale pravo glasa u njihovom usvajanju.<sup>13</sup> Iako se smatralo da ovakvo učešće posmatrača ne krši princip autonomije, pravo da se sastanci posmatraju je ipak bilo ograničeno pravom Saveta „na sastanke Saveta bez učešća pristupajućih država”, kao što se može videti u izjavi oko koje se složila relevantna konferencija o pristupanju.<sup>14</sup> Uprkos ovoj prepriki, opisano uključivanje u institucije EU pre samog članstva je

4 Council's Legal Service Contribution (CLS), 6566/20, član 14, Brisel, 16. mart 2020, dostupno na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6566-2020-INIT/en/pdf> Za više informacija o tome kako EU zakon reguliše princip autonomije, pogledati: CLS opinions 9463/11, tačke 2 - 4; 7893/95, tačka 3.

5 U članu se navodi: „Savet će se sastojati od predstavnika svake države članice na ministarskom nivou, koji može da angažuje vladu dotične države članice i daje svoj glas.” Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX-3A12016M016>

6 Council's Legal Service Contribution, 6566/20, član 8

7 Kao što pravna služba ističe u članu 9, ovi izuzeci su izričito predviđeni u samim ugovorima ili proizilaze implicitno iz uloge koja je ugovorima dodeljena instituciji Unije. Na primer, član 284(2) TFEU predviđa: „Predsednik Evropske centralne banke biće pozvan da učestvuje na sastancima Saveta kada Savet raspravlja o pitanjima koja se odnose na ciljeve i zadatke ECSB-a”. Štaviše, Komisija je u praksi virtuelno uvek prisutna i učestvuje na sastancima Saveta i sastancima pripremnih tela Saveta na svim nivoima i u svim oblastima delovanja.

8 Mišljenje Pravne službe, 10962, 9. jul 2018, Član 29, dostupno na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10962-2018-INIT/en/pdf>

9 Komentari Generalnog sekretarijata na Poslovnik Saveta, 2023, str. 18, dostupno na: [https://www.consilium.europa.eu/media/63469/20213371\\_pdf\\_qc0221838enn\\_002.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/63469/20213371_pdf_qc0221838enn_002.pdf)

10 Council's Legal Service Contribution, 6566/20, član 8

11 Za više informacija, pogledati: Mišljenje Pravne službe, 10962, 9. jul 2018, Član 31(iv)

12 Doprinos pravne službe Saveta, 6566/20, upućuje u Članu 13 na Konferenciju o pristupanju 2002. godine, koja je usaglasila ovo pitanje (pogledati tačku 8, dokumenta 13569/02 iz 13. novembra 2002. godine za detalje o praktičnim aranžmanima).

13 Kad god se EU poziva na države pristupnice, bilo da se radi o Poslovniku ili bilo kom drugom relevantnom dokumentu, to se uvek odnosi na one države koje su već potpisale Akt o pristupanju i prolaze kroz proceduru ratifikacije na putu da postanu punopravne članice.

14 General Secretariat's comments on Council's Rules of Procedure, 2023, footnote 54; and Council's Legal Service Contribution, 6566/20, član 13.

pragmatičan korak koji je omogućio pridošlicama da se socijalizuju sa svojim kolegama i postepeno pripremaju za učešće u kompleksnom procesu donošenja odluka na više nivoa u okviru EU.<sup>15</sup>

Međutim, potrebna je drugačija argumentacija da bi se obezbedio postepeni pristup institucijama EU u skladu sa Modelom faznog pristupanja. Samo oslanjanje na iskustvo sa pristupajućim državama u ovom slučaju nije primenljivo, ovde se misli na prve dve faze, države kandidati ne bi prihvatile pravne tekovine u njihovoj celosti, niti bi potpisale akt o pristupanju koji ih obavezuje na primenu pravnih tekovina. Štaviše, prelazak iz jedne faze u drugu bi mogao potrajati mnogo duže od tipičnog dvogodišnjeg procesa ratifikacije ugovora o pristupanju<sup>16</sup>, čime se potencijalno može produžiti period statusa posmatrača. Ipak, važno je naglasiti da dodeljivanje statusa posmatrača pristupajućim državama je takođe bio rezultat širokog političkog konsenzusa među državama članicama, kao što je i istaknuto na već pomenutoj Konferenciji o pristupanju koja je formalno otvorila vrata za tako nešto. Bez ovakve političke volje, pitanje je koliko bi pravni načini za dodeljivanje statusa posmatrača pristupajućim državama bili automatski primenjeni. Na sličan način, implementacija bilo kakvog predloga za institucionalno učešće na Zapadnom Balkanu se oslanja na veliku posvećenost Evropske unije.

S obzirom na prepoznata ograničenja i različite kontekste, obnovljeni predlog za institucionalno učešće država kandidata može da se zasniva na pravu „povremenog prisustva”.<sup>17</sup> U stvari, Generalni sekretarijat Saveta pravi razliku između prethodno opisanog institucionalnog učešća pristupajućih država na sastancima Saveta i povremenog institucionalnog prisustva trećih država.<sup>18</sup> Iako obe mogućnosti isključuju pravo na glasanje, poslednja zavisi od procene toga da li je zapravo prisustvo predstavnika tih država „u interesu” Saveta.<sup>19</sup> Ovo, ipak, znači da će te države biti „pozvane da prisustvuju određenim sastancima” na svim nivoima Saveta po „ad hoc osnovi”, kao što je potvrdila i Pravna služba Saveta i Generalni sekretarijat.<sup>20</sup> Ovo objašnjava zašto je čak i Komisija insistirala da „prema novoj metodologiji proširenja države kandidati mogu da učestvuju u radu Saveta”.<sup>21</sup> Uvođenje ovakve vrste podsticaja, koji ranije nije postojao, moglo bi da dovede do razvijanja višestrukog prostora za institucionalnu saradnju čiji bi se nivo intenziteta mogao zasnivati na zaslugama određene države.

Iz praktičnih razloga, da bi se omogućilo prisustvo država kandidata na sastancima Saveta, potrebno je privremeno ukloniti obavezu čuvanja profesionalne tajne. U Članu 6.1 u poslovniku Saveta se navodi da će „rasprave Saveta biti obuhvaćene obavezom službene tajne, osim ukoliko Savet ne odluči drugačije”.<sup>22</sup> Pod pretpostavkom saglasnosti o ovom pitanju u Savetu, treće zemlje bi u tom slučaju bile pozvane da uđu u salu za sastanke kako bi razmenile mišljenja i dale određene informacije članovima Saveta samo o „konkretnoj tački dnevnog reda” i onda napustile prostori-

15 Brojne diplomate iz različitih država članica EU potvrdile su ovo shvatanje u diskusijama koje su prethodile pisanju ovog rada.

16 Proces ratifikacije u proseku traje dve godine, mada bi u budućim proširenjima to moglo da potraje duže zbog činjenice da su procedure ratifikacije u nekim državama članicama postale zahtevnije, pre svega u Francuskoj, gde bi referendum mogao biti neophodan.

17 Council's Legal Service Contribution, 6566/20, Član 10; i komentari Generalnog sekretarijata na Poslovnik Saveta, 2023, str.561, 20 Doprinos pravne službe Saveta, 6566/20, Član 10; i komentari Generalnog sekretarijata na Poslovnik Saveta, 2023, str. 57. 21 Doprinos Pravne službe Saveta 6566/20, u članu 3, upućuje na prezentaciju Komisije od 25. februara 2020. svog Saopštenja o novoj metodologiji proširenja Savetu za opšte poslove. 22 Poslovnik o radu Saveta, član 6.1, Official Journal L

18 Komentari Generalnog sekretarijata na Poslovnik Saveta, 2023, str.54-57

19 Ibid, str. 57

20 Council's Legal Service Contribution, 6566/20, Član 10; Komentari Generalnog sekretarijata na Poslovnik Saveta, 2023, str. 57

21 The Council's Legal Service Contribution 6566/20, Član 3, odnosi se na prezentaciju Komisije 25. februara 2020. godine Saopštenja o novoj metodologiji proširenja Savetu za opšte poslove.

22 Poslovnik Saveta, Član 6.1, Official Journal L 325, 2009, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TX-T/?uri=CELEX%3A32009Q1211%2801%29>

ju nakon što se ta tačka raspravi.<sup>23</sup> Generalni sekretarijat objašnjava da na taj način treće države „ne učestvuju u razmatranju, već samo pružaju Savetu informacije na koje može da se osloni pre nego što donese odluku.”<sup>24</sup> Shodno tome, princip autonomije je zaštićen pošto ostalim državama nije omogućeno da budu prisutne dok Savet razmatra „izradu akta Saveta ili njegovo usvajanje”.<sup>25</sup> Takođe, prethodno prisustvo na sastanku na određenu temu ne podrazumeva pravo prisustva na sastancima o istoj toj temi i u budućnosti.<sup>26</sup> Ove tačke pokazuju da bi svako učešće kandidata trebalo da bude planirano i dogovoreno unapred, potvrđujući mogućnost poništavanja stečenih institucionalnih koristi u slučaju da izostanu neophodne pristupne reforme.

Pod pretpostavkom da se stvori politička volja za sprovođenje predloga o postepenom institucionalnom učešću, država predsedavajuća Savetu bi bila odgovorna za organizovanje postupaka sa državama kandidatima, vodeći računa o očuvanju autonomije odlučivanja Saveta. Da bi došlo do razmene mišljenja, država predsedavajuća bi trebalo da saopšti nameru da pozove ostale države unapred, dozvoljavajući da se iznesu potencijalne zamerke pre sazivanja sastanka.<sup>27</sup> Nakon što država predsedavajuća ukazala na praktične modalitete tog učešća<sup>28</sup>, ukidanje profesionalne tajne bilo bi izglasano prostom većinom.<sup>29</sup> Jedini izuzetak od tog pravila bi bio ukoliko poziv drugim državama predstavlja političku odluku koja ima uticaja na Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku (ZSBP); u ovom slučaju - odluka mora biti doneta jednoglasno.<sup>30</sup> Za očuvanje autonomije čak i po ukidanju pomenute obaveze, u nacrtu dnevnog reda bi se izričito morala navesti pozvana država o kojoj je reč.<sup>31</sup> Pozvane države su u obavezi da napuste prostoriju nakon što je razmatranje određene stavke završeno ili ukoliko je država predsedavajuća zatraži od te države da napusti sastanak.<sup>32</sup> Sledeći ovu logiku, postaje jasno da nivo angažovanja države predsedavajuće Savetu postaje presudan faktor za intenzitet i efikasnost institucionalne saradnje sa zemljama kandidatima.

Na osnovu ovih nalaza, rezultati analize Poslovnika o radu Saveta kažu da je ova vrsta povremenog učešća nešto uža od originalnog predloga Modela o faznom pristupanju iz 2021. godine. Prvobitno je Model pravio razliku između statusa pasivnog posmatrača dodeljenog u Fazi I (pravo da se prisustvuje sastancima, ali bez prava na obraćanje) do statusa aktivnog posmatrača na Fazi II (uključuje pravo na obraćanje). Međutim, čini se da pravni poredak EU prevazilazi ovu dihotomiju, jer svaki potencijalni poziv ostalih država da razmeni mišljenja o određenoj temi nužno podrazumeva pravo na obraćanje, dok je svako potencijalno pasivno posmatranje rasprave Saveta isključeno. Stoga, da bi se pridržavali osnovnih procedura i standardne prakse institucija EU, fazno pristupanje institucijama EU moglo bi se odviti samo pod uslovom da je pravo na obraćanje, bez prava glasa, zagwarantovano u svim fazama.

---

23 Komentari Generalnog sekretarijata na Poslovnik Saveta, 2023, p.58

24 Ibid, str. 59

25 Council's Legal Service Contribution, 6566/20, Član 10

26 Prethodno prisustvo na određenoj temi ne stvara pravo da budete pozvani na tu temu u budućnosti. Ovo povećava kredibilitet da bi dati institucionalni podsticaji mogli postati predmet preokreta u slučaju da reforme stagniraju ili padnu ispod određenog nivoa zahteva po fazi.

Pogledati: General ; Komentari Generalnog sekretarijata na Poslovnik Saveta, 2023, str. 57

27 Komentari Generalnog sekretarijata na Poslovnik Saveta, 2023, str.58

28 Mišljenje Pravne službe, 10962, 9. jul 2018. godina, Član 31.iii

29 Komentari Generalnog sekretarijata na Poslovnik Saveta, 2023, str.58; Mišljenje Pravne službe, 10962, 9. jul 2018. godina, Član 31.iii

30 Komentari Generalnog sekretarijata na Poslovnik Saveta, 2023, str.58

31 Ibid

32 Mišljenje Pravne službe, 10962, 9. jul 2018, Član 31.iv

Bez obzira na to, originalni predlog Model za selektivno učešće posmatrača iz Faze I i širi pristup konfiguracijama Saveta u Fazi II ostaje važeći i može poslužiti za razvoj Modela 2.0. Nadogradnjom prvobitne osnove uz razmatranje rezultata ovog dokumenta, zemlje Zapadnog Balkana mogle bi biti pozvane na razmenu mišljenja već u Fazi I, koncentrišući se na konfiguracije koje odgovaraju oblastima u kojima su ove zemlje postigle najviši nivo spremnosti za članstvo, prema izveštajima Komisije. Na primer, kako se pristup Fazi I odvija nakon sticanja umerenog nivoa pripremljenosti u klasterima (ocena 3), u praksi bi ta zemlja mogla da dobije pristup konfiguracijama Saveta koje pokrivaju oblasti sa natprosečnim ocenama, tj. dobrim stepenom spremnosti (ocena 4). Pristup Savetu mogao biti maksimalno proširen po obimu i intenzitetu u Fazi II. Pod pretpostavkom da postoji politička volja za produblivanjem veza sa državama kandidatima koje bi bile veoma blizu ispunjavanju svih uslova za članstvo u Fazi II, to bi moglo da uključi obezbeđivanje najšireg mogućeg učešća koje bi omogućilo vođenje diskusija o svim pregovaračkim oblastima od zajedničkog interesa. Primena ove ili slične strategije kao načina za napredovanje može obezbediti da svaki pokušaj da se započne sa režimom napredovanja kroz faze institucionalnog učešća bude zasnovan na spremnosti za članstvo u procesu koji se u potpunosti zasniva na zaslugama odnosno učinku.

Nakon dogovora o formalnim procedurama za uključivanje država kandidata po fazama, institucionalna saradnja se može dalje proširiti uključivanjem njih u neformalne ministarske sastanke. Zemlja koja predsedava Savetom bi, opet, imala diskreciono pravo da donese takvu odluku u svim oblastima osim ZSBP, koju pokriva visoki predstavnik. Kako se organizuju ovi sastanci regulisano je zaključcima Evropskog saveta iz 1999. godine, koji propisuju da su ovi sastanci „osmišljeni tako da dozvoljavaju što veću slobodu u pogledu razmene mišljenja o temama opšteg obima”, ali dodaje da one ne predstavljaju sednice Saveta i ne mogu zameniti normalne aktivnosti Saveta.<sup>33</sup> U zaključcima je precizirano da se može održati najviše pet nezvaničnih ministarskih sastanaka tokom bilo kog predsedavanja uz dodatak da diskusije ne smeju zahtevati da se dokumenti Saveta pripreme pre ili posle sastanka i takođe da se na sastancima ne smeju donositi formalni zaključci ili odluke. Kako organizovanje ovakvih sastanaka predstavlja standardnu praksu svakog predsedavanja, ovo bi takođe mogla biti značajna opcija za razmatranje prilikom jačanja institucionalne saradnje sa kandidatima. Ipak, osiguravanje institucionalnog učešća ostaje važan podsticaj za države kandidate, potencijalno učešće na nezvaničnim sastancima mora da isključivo dopunjuje prethodno diskutovano povremeno prisustvo u zvaničnim okruženjima u okviru različitih konfiguracija Saveta.

## II.2 Evropski savet

Kao i u slučaju Saveta, poslovnici o radu regulišu rad Evropskog saveta (EUCO) nudeći mogućnosti za učešće ostalih država. Prema članu 4 poslovnika EUCO-a<sup>34</sup>, sastanci na marginama EUCO-a sa predstavnicima ostalih država „mogu biti održani samo u izuzetnim okolnostima i uz prethodni jednoglasan dogovor Evropskog saveta”. Sledeći ovo pravilo, na predsedniku EUCO-a je, koji posreduje i priprema sastanke EUCO-a zajedno sa Savetom za opšte poslove (GAC), da pokrene inicijativu i pripremi prostor za održavanje sastanka. Kao i u slučaju Saveta, EUCO bi trebalo da opozove obaveznu čuvanja profesionalne tajne.<sup>35</sup> Zatim, razgovor sa pozvanim stranama bi dobio oblik „razmene mišljenja”,<sup>36</sup> koja bi bila postavljena kao jedna tačka od više tačaka na opštem dnevnom redu EUCO-a za taj dan. Učinivši boravak pozvanih strana samo privremenim sa tim da učesnik odlazi kada se završi određena tačka dnevnog reda, EUCO bi uspeo da se pridržava principa autonomije u procesu odlučivanja.

33 Evropski savet, Zaključci, Helsinki, 10-11 decembar 1999, član 20, dostupno na: [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/acfa4c.htm](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/acfa4c.htm)

34 Pravilnik Evropskog saveta, 2009, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32009D0882>

35 Ibid, Član 11

36 Specijalni Evropski savet, Privremeni dnevni red, 9. februar 2023, dostupno na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-2-2023-INIT/en/pd>

Uz značajne geopolitičke promene, učešće ostalih država u sastancima EUCO-a je već postalo uobičajena praksa i pitanje od visokog političkog značaja. U februaru 2023. godine<sup>37</sup> predsednik Ukrajine Vladimir Zelenski učestvovao je kao gost na specijalnom jednodnevnom samitu Evropskog saveta. Ovo, međutim, nije bio jednokratni poziv, pošto se predsednik Zelenski takođe pridružio liderima EU na video konferenciji i mesec dana kasnije.<sup>38</sup> U oba slučaja, lideri su razgovarali o najnovijim dešavanjima u vezi sa ruskom agresijom protiv Ukrajine i nastavku podrške EU Ukrajini. Ova praksa važila je i za zemlje koje nisu kandidati, kao na primer Sjedinjene Države. U stvari, američki predsednik Džozef Bajden pridružio se diskusiji u martu 2022. godine u vezi transatlantske saradnje u kontekstu ruske vojne agresije protiv Ukrajine.<sup>39</sup> U svakom slučaju, EUCO je transparentno naveo u svojim zaključcima da se razmena mišljenja održala. Ovi primeri pokazuju da kada postoji politička volja da se i ostale strane uključe u sam vrh institucija EU, kao što je na primer Evropski savet, takođe postoji i način.

Slično tome, otvaranje vrata EUCO-a za kandidate sa Zapadnog Balkana zavisi isključivo od postizanja međusobnog konsenzusnog priznanja da tekući geopolitički razvoj predstavlja „izuzetne okolnosti“, koje predstavljaju „novu normalu“ i time garantuju redovan poziv kandidatima. Postizanje takvog sporazuma je verovatnije nego ranije, s obzirom na rastuću svest da rešavanje pitanja od zajedničkog interesa zahteva zajedničko razmatranje i delanje. To bi takođe bilo u skladu sa zaključcima EUCO-a iz juna 2022. godine u kojima su države članice istakle potrebu „da se dalje unapredi postepena integracija između Evropske unije i regiona već tokom procesa proširenja“.<sup>40</sup> Dalje, regulisanje sastanaka na najvišem nivou u skladu je sa prvobitnim predlogom Modela, koji je insistirao s jedne strane - na dijalogu o politici koji se kreće „od rutinske diplomatske razmene mišljenja do pregovora ka efikasnim odlukama o strateškim pitanjima“<sup>41</sup>, a s druge strane - na vođenju ovog dijaloga zavisno od ostvarenog napretka od jedne faze do druge. Zato bi akumulacija političke volje za unapređenje saradnje sa regionom, počevši od redovnih poziva onim zemljama koje ostvaruju određeni nivo spremnosti za članstvo po fazama, pružila dragocen i institucionalni pristup koji prethodno nije postojao u zemljama Zapadnog Balkana na najvišem političkom nivou, bez potrebe da se menjaju standardne procedure EUCO-a, a kamoli da se uvode promena ugovora.

## II. 3 Evropski parlament

Od svih institucija EU, Evropski parlament (EP) je do sada slao najsnažnije signale u korist davanja statusa posmatrača zemljama Zapadnog Balkana. Prepoznajući neophodnost da se one postepeno integrišu sa EU već tokom procesa pristupanja, pozvao je na proširenje mogućnosti za države kandidate kako bi „učestvovala i posmatrale rad“ institucija EU u „Novoj strategiji proširenja EU“<sup>42</sup> iz novembra 2022. godine. Dodali su da će razmotriti načine da „ubrzaju period kada posmatrač iz država kandidata mogu zauzeti svoja mesta“ u EP.<sup>43</sup> Štaviše, činjenica da je EP usvojio rezoluciju

37 Specijalni Evropski savet, Lista učesnika i gostiju, 9-10 februar, 2023, dostupno na:

<https://www.consilium.europa.eu/media/61950/trombinoscope-special-euco-9-10-02-2023-web.pdf>

38 Pozvan je takođe i Generalni sekretar UN-a, Antonio Guterres, Evropski savet, Zaključci, 23. mart, 2023, dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2023/03/23/>

39 Evropski savet, Zaključci, 25. mart 2022, dostupno na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2022-INIT/en/pdf>

41 Majkl Emerson, Milena Lazarević, Stiven Blokman i Strahinja Subotić, „A Šablon za postupno pristupanje EU“, Centar za evropske političke studije (CEPS – Brisel) i Centar za evropsku politiku (CEP – Beograd), oktobar 2021. 42 Evropski parlament, Nova strategija proširenja, 23. novembar 2022., tačka 1v, dostupno na: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0406\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0406_EN.pdf)

40 Evropski savet, Zaključci, 24. jun 2022, članak 16, dostupno na:

<https://www.consilium.europa.eu/media/57442/2022-06-2324-euco-conclusions-en.pdf>

41 Michael Emerson, Milena Lazarević, Steven Blockmans, and Strahinja Subotić, „Model za fazno pristupanje EU“, Centre for European Policy Studies (CEPS – Brussels) and European Policy Centre (CEP – Belgrade), Oktobar 2021

42 Evropski parlament, Nova strategija proširenja, 23. novembar, 2022, tačka 1w, dostupno na:

[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0406\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0406_EN.pdf)

43 Ibid, tačka 1bb

2018. godine kojom je sačuvao 46 od 73 mesta koja su oslobođena odlaskom Ujedinjenog Kraljevstva nakon Bregzita „da bi se prilagodila potencijalnim budućim proširenjima EU“<sup>44</sup>, pokazala je svoju dugoročnu posvećenost izgradnji institucionalnih mostova sa državama kandidatima.<sup>45</sup> Ovi događaji predstavljaju jedinstvenu priliku za Zapadni Balkan da odgovori na direktan poziv EP i razmotri opcije za slanje delegata tokom procesa pristupanja.

Iako je EP raspoložan da pozove Zapadni Balkan na rasprave u plenumu, trenutna proceduralna pravila postavljaju određena ograničenja na praktičnosti ovog procesa. Naime, poslovnik EP jasno prepoznaje pojam posmatrača, koji imaju pravo da učestvuju u radu parlamenta i pravo da govore u odborima bez prava glasa.<sup>46</sup> Ipak, ovo važi – slično Savetu – samo u slučajevima „gde je Ugovor o pristupanju određene zemlje Evropskoj uniji potpisan“, odnosno za pristupajuće države. Nakon što se ugovor potpiše, predsednik EP može, nakon što dobije saglasnost Konferencije predsednika, „da pozove parlament države koja pristupa kako bi imenovala iz reda svojih članova broj posmatrača“ jednak broju mesta u EP koji će biti dodeljen toj državi po pristupanju. Ovo je primenjeno, na primer, u Hrvatskoj čijih je 12 parlamentaraca učestvovalo u radu EP od marta 2012. do aprila 2013. godine. S obzirom na to da Model podrazumeva davanje statusa posmatrača već tokom pretpristupnih faza, EP bi trebalo da prevaziđe dosadašnju praksu da bi ostvario svoje namere u slučaju Zapadnog Balkana.

Jedan od načina da se prevaziđe gore opisano ograničenje je izmena poslovnika EP (en. *Rules of Procedure* - RoP), kako bi se proširio pojam posmatrača i učinio ga obuhvatnijim nego što trenutno jeste. Član 237. važećeg Pravilnika, u skladu sa članom 232. Ugovora o funkcionisanju EU (UFEU),<sup>47</sup> kaže da „svaka članica može predložiti izmene ovih pravila i njihovih aneksa uz kratka obrazloženja, po potrebi“. Nakon što se taj korak preduzme, nadležni odbor bi ih „pregledao i odlučio da li će ih dostaviti Parlamentu“. Po potvrdnoj odluci Komisije, i nakon što amandmani stignu na plenarnu sednicu, „većina članova parlamenta“ bi bila u obavezi da promeni RoP. Pod pretpostavkom da različite političke grupe u EP postignu dogovor po ovom pitanju, status posmatrača koji je tradicionalno rezervisan za države pristupnice mogao bi se proširiti na sve one koji su već otvorili pristupne pregovore i trenutno su na putu da postanu članovi. Takav scenario bi obezbedio odgovarajuće učešće parlamentaraca Zapadnog Balkana u EP i omogućio izgradnju značajnih institucionalnih veza.<sup>48</sup>

Alternativno, EP bi mogao da se odluči za uži pristup načinu na koji može da stupi u kontakt sa ostalim državama. Ovo podrazumeva oslanjanje na pravilo 216.2 RoP EP-a, koje ostavlja prostor za razmenu informacija slično rešenju predloženom za Savet i EUCO. Iako se priznaje to da Komisija, Savet i druge institucije Unije mogu uzeti reč na sastancima odbora ako ih predsedavajući pozove da to učine u ime komiteta, pravilo takođe dodaje da odlukom odbora „svako drugo lice može biti pozvano da prisustvuje i učestvuje na sastanku“. Ovo se već primenjuje u slučaju Zapadnog Balkana. Na primer, odbor za spoljne poslove (AFET) je još 2013. godine održao razmenu mišljenja sa srpskim premijerom.<sup>49</sup> Štaviše, razmenjen je stav i sa onima koji tek treba da dobiju sta-

44 Evropski parlament, Resolution on the Composition of the European Parliament, 7. februar, 2018, dostupno na: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0029\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0029_EN.pdf)

45 Mediji Evropskog parlamenta, „Broj poslanika će se smanjiti nakon izbora za EU 2019“, 2018, dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180607IPR05241/number-of-meps-to-be-reduced-after-eu-elections-in-2019>

46 Pravilnik Evropskog parlamenta, 2023, Pravilo 13.1-2, dostupno na: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-02-14\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-02-14_EN.pdf)

47 Član 232 TFEU: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12016E232>

48 Da bi se ovo sprovelo, neophodno je ispitati da li princip očuvanja institucionalne autonomije odlučivanja EU treba da bude striktno primenjen kao u slučaju Saveta (pogledati na odeljak II.1). Trenutno ne postoji javno dostupna pravna analiza o ovom pitanju od strane pravnih službi EU iz perspektive EP. Poslovnik EP ne predviđa da sadrži članak sličan Pravilniku o radu Saveta.

49 Evropski parlament, Sastanak komiteta AFET-a sa premijerom Srbije, 29. maj, 2013, dostupno na: [https://multimedia.europarl.europa.eu/en/photo/afet-committee-meeting-with-prime-minister-of-serbia\\_20130529\\_prime\\_minister\\_of\\_Serbia\\_095](https://multimedia.europarl.europa.eu/en/photo/afet-committee-meeting-with-prime-minister-of-serbia_20130529_prime_minister_of_Serbia_095)



tus kandidata, kao što je to Kosovo\*<sup>50</sup> u 2023.godini.<sup>51</sup> Iako je dodatno ograničavajuća zbog isključivanja pristupa plenarnoj sednici, ova opcija bi se mogla primeniti bez promene poslovnika EP ili narušavanja principa institucionalne autonomije. Da li će se EP opredeliti za ovaj pristup, ili za širi, zavisice pre svega od nivoa političke volje unutar EP da ostane privržen svom zalaganju za postepenu integraciju.

U kontekstu Modela faznog pristupanja, otvaranje Evropskog parlamenta, kao najviše demokratske institucije u EU, mogao bi se koristiti kao važan institucionalni podsticaj za Zapadni Balkan. U Modelu je, prvobitno predložen status pasivnog posmatrača u Fazi I i aktivnog posmatrača u Fazi II. Kao što je objašnjeno u odeljku II.1, ova dihotomija se ne može primeniti na predviđen način, jer svaki put kada delegati posete EP, od njih se očekuje da aktivno učestvuju u procesu razmeni mišljenja. Umesto toga, Model 2.0 bi mogao da predloži dodeljivanje statusa delimično aktivnog posmatrača u fazi I delegacijama koje bi odražavale sastav nacionalnog parlamenta – proporcionalno uključujući, u praksi, i opozicione stranke.<sup>52</sup> Selektivnost bi se odnosila na oblasti u kojima jedna zemlja ostvaruje relativno značajniji napredak od ostalih (iznad određenog proseka). Kada ispuni uslove u Fazi II, ta država bi dobila pristup svim odborima, što bi omogućilo da sva pregovaračka područja postanu predmet diskusije između poslanika EP i nacionalnih delegata. Takođe, ukoliko poslanici EP prošire pojam posmatrača, kandidati bi mogli da zauzmu „rezervisana mesta” i učestvuju na plenarnoj sednici u fazi II. Ovakve aktivnosti bi se mogle dobro uklopiti u već postojeće Grupe prijateljstva, Parlamentarne odbore za stabilizaciju i pridruživanje (SAPC), Konferencija odbora za poslove Unije parlamenta Evropske unije (COSAC),<sup>53</sup> kao i tekuće programe.<sup>54</sup> S obzirom da se zemlje regiona i dalje suočavaju sa značajnim poteškoćama u oblasti funkcionisanja demokratskih institucija, pronalaženje načina da se omogući pristup EP već tokom samog procesa pristupanja na način zasnovan na zaslugama mogao bi doprineti socijalizaciji i demokratskom unapređenju zakonodavne vlasti Zapadnog Balkana.

## II. 4 Komitologija

Komitologija, kao sveobuhvatni institucionalni sistem EU, ima ključnu ulogu u sprovođenju i održavanju politika EU. Sa praktičnim pravilima i opštim principima koja se poštuju - navedeni u Uredbi (EU) br. 182/2011 („Uredba o komitologiji“), čine hibridni sistem koji kombinuje elemente nadnacionalnog i međuvladinog pristupa, pri čemu Komisija aktivno učestvuje i vodi komitete koji se sastoje od predstavnika svih država članica. U praksi, Komisija mora da dostavi svaki nacrt implementacionog akta odborima. Činjenica da na hiljade akata godišnje prođe kroz odbore dovoljno govori o njihovom značaju za ukupno funkcionisanje politika EU i celokupnog institucionalnog porotka. Dakle, koristeći prednost mogućnosti učešća u različitim odborima može biti od ogromnog značaja za proces socijalizacije Zapadnog Balkana i sticanje uvida u to kako funkcionišu institucije EU.

50 Ova oznaka ne dovodi u pitanje stavove o statusu i u skladu je sa Rezolucijom SB UN 1244 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o Deklaraciji o nezavisnosti Kosova.

51 Evropski parlament, AFET Nacrt dnevnog reda, 28. februar, 2023, dostupno na: [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/plmrep/COMMITTEES/AFET/OJ/2023/02-28/1273111EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/AFET/OJ/2023/02-28/1273111EN.pdf)

52 Delegacije zemalja koje su pristupile odražavale su sastav nacionalnih parlamenata. Ista logika se primenjuje se i u kontekstu postepenog pristupanja.

53 Za detalje o tome kako tela označena kurzivom funkcionišu u praksi u odnosu na zemlju kandidata, pogledati na: Strahinja Subotić, „Zastupanje interesa Srbije u Evropskoj uniji – administrativni, finansijski i lobistički kapaciteti”, European Policy Centre (CEP), 2017, dostupno na: <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2023/01/CEP-Study-Serbias-pursuit-of-interest-in-the-EU.pdf>

54 Na primer, postoji program Evropskog parlamenta o rodnoj ravnopravnosti Simon Veil, koji daje prioritet učešću parlamentara iz regiona. Kao pozitivan primjer može se istaći e programi, pogledati na: Nikoleta Pavićević, „Potencijali rane integracije Crne Gore u Okvir rodne ravnopravnosti”, Institute Alternative, 2023, dostupno na: <https://media.institut-alternativa.org/2023/03/Potentials-of-Early-Integration-of-Montenegro-into-the-EU-Gender-Equality-Framework.pdf>

Poslovnik o radu odbora prepoznaje mogućnost pozivanja posmatrača da prisustvuju sastancima, praveći u praksi razliku između učešća i povremenog prisustva kada je to u interesu EU. Opcija učešća proizilazi iz klauzula u pravilniku o radu odbora koji eksplicitno upućuju na pozivanje zemalja koje pristupaju – definisane na isti način kao u slučajevima Saveta i EP – da prisustvuju sastancima. Opcija povremenog prisustva je ograničenija, jer se fokusira na mogućnost pozivanja predstavnika ostalih zemalja da govore samo o određenim temama. Takva strategija se primenjuje na isti način u različitim odborima.<sup>55</sup> Ovo ukazuje na to da, u zavisnosti od nivoa generisane političke volje i objektivne neophodnosti, učešće zemalja Zapadnog Balkana u sistemu komitologije moglo bi da deluje tako što će istražiti tu opciju da se izmeni Poslovnik u odabranim odborima kako bi se proširio pojam statusa posmatrača ili da se opredeli za regularno prilagođavanje poziva zemljama Zapadnog Balkana o pitanjima od zajedničkog značaja. Sam broj komitoloških odbora implicira da bi uključivanje predstavnika Zapadnog Balkana kao posmatrača zahtevalo ogroman rad na promeni poslovnika, za svakog od njih ponaosob, upravo zbog ovoga selektivniji pristup bi verovatno bio efikasnija opcija. To bi takođe omogućilo kandidatima da postepeno grade kapacitete za učešće u sve većem broju odbora.

U skladu sa prvobitnim predlogom Modela, nivo selektivnosti učešća u komitologiji zemalja kandidata može da varira od jedne faze do druge. Kako gore pomenuti RoP ukazuje, pozivanje ostalih zemalja bilo bi moguće, ali na predlog predsednika odbora. Da bi se takav predlog odbio, prosta većina sastavnih članova odbora morala bi da se suprotstavi učešću pozvanih država na sastanku.<sup>56</sup> Štaviše, u cilju očuvanja autonomije u donošenju odluka odbora, predstavnici ostalih zemalja kao ni stručnjaci ne smeju biti prisutni, niti mogu učestvovati u postupku glasanja. Kako Zapadni Balkan već učestvuju u odabranim komitetima<sup>57</sup>, istraživanje daljih mogućnosti za učešće treba da prati intenzivniji oblik zasnovan na principima zasluga, kao i reverzibilnosti. Pronalaženje načina da se zemlje Zapadnog Balkana na sistematičniji način uvedu u sistem komitologije bi u suštini bio jednak ubacivanju ovih zemalja u krvotok EU, čineći ih tako bitnim elementom u sistemu upravljanja EU.

## II.5 Ekspertske grupe Komisije

Iako se o njima ređe raspravlja u analizi institucionalne postavke EU, ekspertske grupe Komisije predstavljaju važno mesto za institucionalno učešće zemalja Zapadnog Balkana. Originalni Model ih je takođe već sažeto pomenuo.<sup>58</sup> S obzirom na to da su oformljene od strane Komisije, njihova primarna uloga je da daju konkretne savete i stručnost Komisiji i njenim odeljenjima o određenoj temi u određenom mandatu. Za razliku od komitoloških odbora, Komisija i njena odeljenja zadržavaju punu nezavisnost kada razmatraju stavove i stručnost svojih učesnika. Pored toga, kako se uglavnom bave pripremom zakonskih predloga, ono što je karakteristično za ove grupe je znanje i stručnost, a ne diskusija i pregovaranje o nacionalnim stavovima. Ovo znači da je nepotrebno za sve države članice da učestvuju u svim grupama u isto vreme. Za administracije zemalja ZB,

55 Za ilustraciju pogledati, RoP Član 7 u IPA II komitetu kao najrelevantniji za Zapadni Balkan predviđa (zvanični registar komitologije ne sadrži prilog RoP IPA III, a pretpostavlja se da RoP IPA III nije bitno drugačiji iz IPA II RoP, ili isti članak u Komitetu od panevropskog značaja kao što su Evropski građanski inicijativni odbor i EU Digital COVID Certificate Committee Pogledati na: Komitološki registar, IPA II komitet, Evropska komisija, dostupno na:

<https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/committees/C45400/consult?lang=en%20ibid>  
 ibid, European Citizens' Initiative Committee, dostupno na: <https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/committees/C51500/consult?lang=en%20ibid,%20EU%20Digital%20COVID%20Certificate%20Committee,%20dostupno%20na:%20https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/committees/C82400/consult?lang=en%20ibid>, EU Digital COVID Certificate Committee, dostupno na: <https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/committees/C82400/consult?lang=en>

56 ibid, Član 7

57 Prema informacijama dobijenim iz intervjua koji je autor vodio sa osobom koja je imala iskustva sa komitologijom iz srpske perspektive

58 Michael Emerson, Milena Lazarević, Steven Blockmans, and Strahinja Subotić, „Model za fazno pristupanje EU” Centre for European Policy Studies (CEPS – Brussels) and European Policy Centre (CEP – Belgrade), Oktobar 2021, str. 10.3

koje imaju ogroman zadatak transponovanja evoluirajućeg zakonodavstva EU u nacionalno pravo, učešće u ovim grupama može biti od velike koristi za razmenu znanja, pripremu za predstojeće promene u pravu EU, i generalno jačanje administrativnih kapaciteta.

Među svim institucijama EU, ekspertske grupe prednjače sa pravne tačke gledišta u smislu njihove otvorenosti za učešće trećih zemalja. Ovo ne iznenađuje s obzirom na neobavezujuću prirodu radnih procesa grupa. Odlukom Komisije iz 2016. godine uspostavljena su horizontalna pravila za kreiranje i rad ovih grupa, pri čemu je član 7. precizirao da ekspertske grupe mogu činiti i drugi javni subjekti, kao što su organi trećih zemalja, uključujući vlasti država kandidata.<sup>59</sup> Kao članovi tipa E (drugi javni subjekti) u šifrniku ekspertske grupe, treće zemlje ne moraju dobiti javne pozive za učešće, ali ih Komisija može pozvati. Oni mogu biti članovi stručnih grupa gde, „iz geografskih ili drugih objektivnih razloga“, savet i stručnost koja se pruža Komisiji ne bi bila potpuno validna bez njihovog učešća u grupi.<sup>60</sup> Takođe, članovi tipa E imenuju svoje stalne predstavnike ili imenuju predstavnike po *ad hoc* principu, u zavisnosti od dnevnog reda sastanka grupe.<sup>61</sup> Činjenica da učešće zemalja kandidata tako eksplicitno regulisano može poslužiti kao koristan primer za druge institucije EU koje bi mogle ovoj Model da „imitiraju“ odnosno preuzmu.

U skladu sa inkluzivnošću pravila za učešće trećih zemalja, ekspertske grupe su već bile svedoci učešća zemalja Zapadnog Balkana. Prema zvaničnom registru stručnih grupa Komisije,<sup>62</sup> postoji 1.014 stručnih grupa, sa ukupnom registracijom 41.000 članova. Od tog broja 826 predstavljaju zapadnobalkanske zemlje. Sa izuzetkom Kosova\*, brojke pokazuju da zemlje iz regiona imaju relativno sličan broj eksperata koji učestvuju u ekspertskim grupama: Severna Makedonija 184, Srbija 183, Crna Gora 154, Albanija 144, Bosna i Hercegovina 120, Kosovo\* 9. Iako je tačan broj stručnih grupa u kojima ove zemlje učestvuju nepoznat, njihovi stručnjaci su doprineli širokom spektru tema, uključujući statistiku, digitalno obrazovanje, prava intelektualne svojine, biznis, kulturu, održivu potrošnju, životnu sredinu, itd. Na primer, srpska institucija sa najvećim učešćem u ekspertskim grupama je Republički zavod za statistiku. Pošto su ove grupe već otvorene za Zapadni Balkan, čini se da ima dovoljno prostora da se zamisli više sistemsko zaslužno proširenje pristupa odbora u proširenom obimu iz jedne faze u drugu.

## II. 6 Konsultativna tela EU

Učešće država kandidata u konsultativnim telima može poslužiti kao važan pokušaj da se decentralizuju proces pristupanja i tako obuzda „izvršna pristrasnost“ koja ga karakteriše. Think Tank-ovi iz regiona su ranije upozoravali da je „podrazumevani format“ procesa EU integracija u kojem izvršne vlasti sa strane EU učestvuju u dijalogu i pregovorima sa izvršnim ograncima iz aspiranata, za EU nije imalo afirmativni efekat na konsolidaciju demokratija u regionu.<sup>63</sup> Pružanje mogućnosti

59 European Commission, Commission Decision establishing horizontal rules on the creation and operation of Commission expert groups, 30 May 2016, dostupno na: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/C\(2016\)3301\\_0/de0000001029661?rendition=false](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/C(2016)3301_0/de0000001029661?rendition=false)

60 *ibid*, Član 7

61 Registar stručnih grupa Komisije, obrazložene ekspertske grupe, Evropska komisija, dostupno na: <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups-explained?lang=en>

62 Registar stručnih grupa Komisije, obrazložene ekspertske grupe, Evropska komisija dostupno na: <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/home?lang=en>

63 EU je tradicionalno usvajanje svojih normi posmatrala prvenstveno kao administrativnu vežbu, čime je svoj angažman sa zemljama kandidatima i kandidatima fokusirala na izvršnu vlast. Kao rezultat toga, sve odlučujuće faze procesa, uključujući politički dijalog i međuvladine konferencije, pretežno su uključivale interakciju sa vladama. Međutim, ovaj pristup je otkrio značajne nedostatke u kontekstu Zapadnog Balkana, gde zemlje pate od neravnoteže moći u korist izvršne vlasti i nemaju snažne mehanizme za sprovođenje i osiguranje kvaliteta javnih konsultacija. Shodno tome, istraživački centri su upozorili da bi EU trebalo da ode dalje od pukog prihvatanja usvajanja politika i zakona kao pokazatelja pozitivnog napretka i umesto toga stavi veći naglasak na kvalitet konsultacija i parlamentarnih debata koje vode do njihovog odobravanja. Za više informacija: Milena Lazarević i Sena Marić, „Suzbijanje pristrasnosti izvršne vlasti u politici proširenja EU za snažniju demokratiju na Zapadnom Balkanu“, Mreža Think for Europe (TEN), 2019, dostupno na:

<https://www.thinkforeurope.org/wp-content/uploads/2020/04/Curbing-the-executive-bias-in-EU-enlargement-policy-for-a-stronger-democracy-in-the-Western-Balkans.pdf>

učesća u različitim EU konsultativnim telima služilo bi kao oblik posredovanja između institucija EU i raznih zainteresovanih strana sa Zapadnog Balkana. To bi uključivalo predstavnike sub-nacionalnih teritorija i lokalnih samouprava, organizacija civilnog društva i think tankova, predstavnike industrije i poslodavaca, sindikate i zaposlene, kao i akademske stručnjake. Efikasno obuzdavanje pristrasnosti izvršne vlasti na ovaj način bi omogućilo izgradnju značajnijeg uključivanja širih delova društva, omogućavajući proširenje nadležnosti nad reformama u državama kandidatima.

Prepoznajući važnost proširenja dijaloga izvan ključnih institucija EU kao što su Savet, Evropska komisija i Evropski parlament, Model je insistirao na važnosti Evropskog ekonomskog i socijalnog komiteta (EESC).<sup>64</sup> Cilj ovog tela je da obezbedi da politike i zakonodavstvo EU budu bolje povezane sa ekonomskim, društvenim i građanskim okolnostima na terenu.<sup>65</sup> Već postoji određena saradnja, kao što su sastanci Zajedničkog konsultativnog komiteta EU i Crne Gore (JCC) između EESC i organizacija civilnog društva sa ZB.<sup>66</sup> Oni se nekad održavaju u Briselu, a onda sledeći put u dotičnoj državi. Ipak, problem je što se ovi sastanci održavaju samo jednom<sup>67</sup> ili dva puta godišnje.<sup>68</sup> Osim toga, činjenica da je region imao otvorena vrata pred EESC nije dovoljno iskorišćena jer se čini da deklaracije i preporuke koje usvajaju nisu entuzijastično zagovarane i komunicirane između EU i domaćih sagovornika, niti ih je EU sistematski koristila za unakrsnu proveru napretka vlade.<sup>69</sup> Štaviše, ne postoje JCC za Albaniju, Bosnu i Hercegovinu i Kosovo\*.<sup>70</sup> Shodno tome, regularnije i efektivnije učesće svih zemalja ZB u EESC predstavljalo bi korak napred; ipak, za razliku od institucija koje su obrađene u prethodnim poglavljima rada, ovaj deo ne mora da bude reverzibilan, jer rad organizacija civilnog društva i drugih tela ne bi trebalo da trpi kao posledica potencijalnog nedostatka reformi određene vlade.

Model je takođe istakao važnost Komiteta evropskih regiona (CoR), tela koje savetuje o novim zakonima koji imaju uticaj na regione i gradove.<sup>71</sup> U okviru njega, CIVEX Komisija (Komisija za državljanstvo, upravljanje, institucionalne i spoljne poslove) je odgovorna za institucionalni stav o politici proširenja EU. Sastoji se od Zajedničkih konsultativnih komiteta (JCC) i radnih grupa (RG). Iako oba predstavljaju oblik saradnje sa lokalnim i regionalnim vlastima države kandidata i sastaju se dva puta godišnje, prvi je više formalizovan jer ima svoja pravila procedure i kopredsedavanje.<sup>72</sup>

64 Michael Emerson, Milena Lazarević, Steven Blockmans, and Strahinja Subotić, „Model za fazno pristupanje EU”, Centre for European Policy Studies (CEPS – Brussels) and European Policy Centre (CEP – Belgrade), Oktobar, 2021, str.12

65 Pomaže Evropskom parlamentu, Savetu i Evropskoj komisiji. Obuhvata sledeće teme: Ekonomska i monetarna unija; Ekonomska i socijalna kohezija; Jedinствeno tržište, proizvodnja i potrošnja; Saobraćaj, energetika, infrastruktura i informaciono društvo; Zapošljavanje, socijalna pitanja i državljanstvo; Poljoprivreda, ruralni razvoj i životna sredina; i spoljni odnosi. Za više informacija, pogledajte na zvaničnom sajtu EESK: <https://www.EESK.europa.eu/en>

66 U slučaju Crne Gore, mandat ZSO proizilazi iz Odluke br. 1/2011 Savjeta EU i Crne Gore za stabilizaciju i pridruživanje od 20. juna 2011. godine, kojom se menja Odluka br. 1/2010 kojom se usvaja poslovnik Savjeta za stabilizaciju i pridruživanje. Pogledati na: EESK, Zajednički konsultativni komitet EU-Crna Gora, dostupno na: <https://www.EESK.europa.eu/en/sections-other-bodies/other/eu-montenegro-joint-consultative-committee>

67 U slučaju Crne Gore, sastanci su se održavali dva puta godišnje od 2016. do 2019. godine. Zabrinjavajući je znak da se broj sastanaka godišnje smanjio. Pogledati na: EESK, Zajednički konsultativni komitet EU-Crna Gora – povezani događaji, dostupno na: <https://www.EESK.europa.eu/en/sections-other-bodies/other/eu-montenegro-joint-consultative-committee-jcc/events>

68 EESK nastavlja da održava sastanke Zajedničkog konsultativnog komiteta EU i Srbije dva puta godišnje. Pogledati na: EESK, Zajednički konsultativni komitet EU-Srbija - povezani događaji, dostupno na: <https://www.EESK.europa.eu/en/sections-other-bodies/other/eu-serbia-jcc/events>

69 Ovo je izvučeno iz ličnog iskustva sagovornika iz Crne Gore. U tom kontekstu, napomenula je da ZSO omogućava obostranim organizacijama civilnog društva da prate put Crne Gore ka EU i da usvajaju preporuke za pažnju Vlade Crne Gore i institucija EU. Članovi civilnog društva iz Crne Gore biraju se u skladu sa procedurom Vlade, ali u razgovorima mogu učestvovati i drugi učesnici po pozivu. Na primer, ona je kao pozvana razgovarala o reformi javne uprave.

70 Na zvaničnom sajtu EESK nema podataka o njihovom postojanju, za razliku od Crne Gore, Severne Makedonije i Srbije.

71 Pogledati na the KR official website: <https://KR.europa.eu/en>

72 Za razliku od radnih grupa koje se formiraju odlukom Biroa CoR-a u skladu sa „Pravilnikom o radu Komiteta regiona”, ZSO su osnovana ili na zahtev vlade dotične zemlje, na osnovu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Sporazuma (SSP), ili kroz zvaničnu deklaraciju Saveta za stabilizaciju i pridruživanje.

Trenutno, Komitet regiona za odnos sa Crnom Gorom, Severnom Makedonijom i Srbijom je pokriven posebnim JCC, dok Albaniju, Bosnu, Hercegovinu i Kosovo\* pokriva RG za Zapadni Balkan.<sup>73</sup> Da bi se došlo do sistematičnije saradnje, trebalo bi formirati JCC za sve zemlje regiona.<sup>74</sup> Saradnja sa COR-om, međutim, ne bi trebalo da se zaustavi na tome, Takođe učešće u drugim komisijama CoR-a takođe može pomoći u unapređenju socijalizacije i razmene znanja o pitanjima koja su od značaja za EU.

## II. 7 Agencije EU

Agencije EU takođe predstavljaju izvor potencijalnog učešća država kandidata. Oni predstavljaju autonomna tela uspostavljena da obezbede ekspertizu u određenoj oblasti ili da obavljaju određene funkcije u određenom sektoru.<sup>75</sup> Pomaganje u sprovođenju zakona i politike EU, pružanje naučnih saveta za zakonodavstvo i primenu, prikupljanje informacija, pružanje specifičnih usluga, usvajanje obavezujućih akata i ispunjavanje centralnih uloga u koordinaciji nacionalnih vlasti, sve ovo je doprinelo da broj agencija poraste na četrdeset.<sup>76</sup> S obzirom na njihovu sve veću ulogu u različitim oblastima politike, kao što su bezbednost hrane i vazduha, lekovi, telekomunikacije i granična kontrola, neki čak opisuju tekući razvoj kao „agencifikaciju“ izvršne vlasti EU.<sup>77</sup> U ispunjavanju njihove uloge, značaj dobija i njihova saradnja sa ostalim državama, koja se takođe opisuje kao „spoljna dimenzija“ agencifikacije.<sup>78</sup> S obzirom da je rad agencija namenjen da oblikuje regulatornu državu kako unutar tako i van granica EU,<sup>79</sup> one imaju očekivani pozitivan „uticaj na izgradnju institucija i unapređenje državnih kapaciteta ostalih zemalja da svoje regulatorne standarde približe normama EU“, dok ih dalje integrišu sa EU.<sup>80</sup> Kako se jaz između unutrašnje i spoljašnje dimenzije smanjuje – posebno u svetlu međunacionalnih izazova kao što su migrantska kriza, pandemija COVID-19 i rat u Ukrajini – postepeni tok učešća Zapadnog Balkana u radu agencija dobija poseban značaj.

Osnivački akti brojnih agencija predviđaju mogućnost da države koje nisu članice EU učestvuju u njihovim aktivnostima.<sup>81</sup> Zapravo, Evropska komisija je objavila još 2003. godine *Saopštenje o pripremi za učešće zemalja Zapadnog Balkana u programima i agencijama zajednice*.<sup>82</sup> Ovo je bilo vezano za Samit u Solunu 2003. godine koji je potvrdio evropsku perspektivu regiona, dodajući

73 Komitet regiona, Zemlje proširenja, dostupno na: <https://KR.europa.eu/en/our-work/International-cooperation/Pages/Enlargement-countries.aspx>

74 Na primer, u Mišljenju o paketu proširenja iz 2020. godine, OR je ukazao na „hitnost uspostavljanja zajedničkog konsultativnog odbora sa Albanijom“. Nejasno je, međutim, zašto isto nije važno za Bosnu i Hercegovinu i Kosovo. Pogledati na: KR, Mišljenje o paketu proširenja 2020, član 37, 2021, dostupno na: <https://cor.europa.eu/en/events/Documents/CIVEX/6th-enlargement-day/CoR%20opinion%20on%20Enlargement%20Package%202020.pdf>

75 Evropska komisija, Priprema za učešće zemalja Zapadnog Balkana u programima i agencijama Zajednice, 2003, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0748>

76 Merijn Chamon, Herwig C.H. Hofmann and Ellen Vos, “Introduction: EU agencies going global”, in book: Herwig C.H. Hofmann, Ellen Vos, and Merijn Chamon (eds), “The External Dimension of EU Agencies and Bodies: Law and Policy”, 2019, str.1, dostupno na: <http://bitly.ws/II2s>

77 Ibid.

78 Ibid. 5.

79 Divilè Rimkutė and Karina Shyrokykh, “Transferring the acquis through EU agencies: the case of the European Neighbourhood Policy countries”, in book: Herwig C.H. Hofmann, Ellen Vos, and Merijn Chamon (eds), “The External Dimension of EU Agencies and Bodies: Law and Policy”, 2019, str. 183, dostupno na: <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/access/item%3A3188859/view>

80 Divilè Rimkutė and Karina Shyrokykh, “Transferring the acquis through EU agencies: the case of the European Neighbourhood Policy countries”, 2019, str.183.

81 Marja-Liisa Öberg, “Third countries in EU agencies: participation and influence”, in book: Herwig C.H. Hofmann, Ellen Vos, and Merijn Chamon (eds), “The External Dimension of EU Agencies and Bodies: Law and Policy”, 2019, str. 205, dostupno na: [https://www.researchgate.net/publication/336802665\\_Third\\_countries\\_in\\_EU\\_agencies\\_Participation\\_and\\_influence](https://www.researchgate.net/publication/336802665_Third_countries_in_EU_agencies_Participation_and_influence)

82 Evropska komisija, Priprema za učešće zemalja Zapadnog Balkana u programima i agencijama Zajednice, 2003.

da bi se ovim zemljama „moglo dozvoliti da učestvuju u agencijama zajednice” uz programe.<sup>83</sup> Interesantno je da je Komisija preporučila „postepeni pristup”.<sup>84</sup> Otvaranje ovih tela tokom pretpristupnog procesa, pa sve do „punog učešća u radu agencija bez prava glasa”,<sup>85</sup> viđeno je kao nešto što može dati Zapadnom Balkanu „čvrsto simbolično, praktično i operativno uporište u EU” dok se omogućava transfer znanja i dobre prakse, posebno u onim oblastim pravnih tekovina koje će poslužiti kao centralna referentna tačka za proces reformi na Zapadnom Balkanu”.<sup>86</sup> Ista ova logika se koristi i danas, posebno s obzirom na to da preporuka iz 2003.godine nikada nije u potpunosti ispunjena u praksi.

Iako je Model u vreme pisanja zahtevao dodatna istraživanja o ovom pitanju, non-pejper objavljen pod pokroviteljstvom češkog predsedavanja može se koristiti kao dragocen izvor za identifikaciju odnosno mapiranje određenih agencija koje treba da budu uključene u kontekst Modela faznog pristupanja. Dok je potpuna lista agencija koje su Česi naveli predstavljena u aneksu ovog rada, treba imati na umu da se teme koje dotične agencije pokrivaju vrlo razlikuju, pa uključuju kako zaštitu granica, tako i prava na azil, borbu protiv droge, prevenciju bolesti, bezbednost životne sredine, policijsku saradnju, bezbednost hrane, itd.<sup>87</sup> I dok su različite agencije uključene u različite regulatorne sektore u različitom stepenu,<sup>88</sup> neke od agencija na listi su ipak već otvorile svoja vrata. Na primer, sve zemlje Zapadnog Balkana učestvuju kao posmatrači u Savetodavnom odboru Evropske agencije za hranu i bezbednost (EFSA),<sup>89</sup> dok Albanija, Severna Makedonija i Srbija imaju status posmatrača u Upravnom odboru Agencije EU za osnovna prava (FRA).<sup>90</sup> Iako je ohrabrujuće da su u toku razgovori između zvaničnika EU i Zapadnog Balkana o unapređenju saradnje, bilo kakav pokušaj da se učešće u agencijama izjednači sa pojmom postepenog institucionalnog učešća bez otvaranja vrata drugih institucija EU vrlo verovatno neće imati transformativni i podsticajni efekat.<sup>91</sup>

---

83 Samit EU-Zapadni Balkan Solun, Solunska agenda za Zapadni Balkan: kretanje ka evropskim integracijama, 2003, dostupno na: [https://www.eerstekamer.nl/eu/documenteu/thessaloniki\\_agenda\\_for\\_the/meta](https://www.eerstekamer.nl/eu/documenteu/thessaloniki_agenda_for_the/meta)

84 Evropska komisija, Priprema za učešće zemalja Zapadnog Balkana u programima i agencijama Zajednice, 2003, str.10

85 Ibid, str.9

86 Ibid str.2

87 Češko predsedavanje, Non-pejper o ubrzanoj/postepenoj integraciji za COELA, novembar 2022, pogledati Aneks

88 Dovelé Rimkutė and Karina Shyrokykh, “Transferring the acquis through EU agencies: the case of the European Neighbourhood Policy countries”, 2019, str.202

89 Evropska agencija za hranu i bezbednost (EFSA), članovi Savetodavnog foruma i posmatrači, dostupno na: <https://www.efsa.europa.eu/en/partnersnetworks/eumembers>

90 Agencija EU za osnovna prava (FRA), članovi Upravnog odbora, dostupno na: <https://fra.europa.eu/en/about-fra/structure/management-board/members>

91 Ovaj zaključak je zasnovan na iskustvu autora. U više navrata autor je imao priliku da čuje neke zvaničnike EU koji tvrde da činjenica da se agencije EU otvaraju prema Zapadnom Balkanu dokazuje da se revidirana metodologija proširenja uspešno operacionalizuje. Iako pozitivan, korak u ovom pravcu, međutim, treba biti shvaćen kao samo mali deo veće institucionalne šeme potrebne za stvaranje podsticaja.

### III Zaključak

Institucionalni okvir EU nudi široke mogućnosti za zemlje Zapadnog Balkana da učestvuju u telima EU već tokom pretpristupnog procesa. Učešće u Savetu EU i u Evropskom savetu bi pomoglo vladama Zapadnog Balkana da steknu bolje razumevanje politike EU, istovremeno dozvoljavajući tim vladama da doprinose svojim nacionalnim interesima bez vršenja neprimerenog uticaja na razmatranja i odluke država članica. Pristup Evropskom parlamentu bi ojačao međuparlamentarne veze, što bi potencijalno doprinelo poboljšanju funkcionisanja demokratskih institucija i uveravanju građana da najviša demokratska institucija EU uvažava njihove glasove. Uključenost zemalja Zapadnog Balkana u komitologiji može produbiti njihovo razumevanje sprovođenja politike EU, dok učešće u ekspertskim grupama Komisije može pružiti korisnu platformu za razmenu znanja i najbolje prakse na različite teme. Učešće u konsultativnim telima EU može pomoći u suzbijanju pristrasnosti izvršne vlasti u procesu proširenja, dok pristup agencijama može olakšati sprovođenje politike kroz saradnju sa partnerima iz EU. Pa tako, sistematizacija država kandidata za ulazak u institucionalni okvir EU mogu biti od velike koristi i za EU i za same kandidate (pogledati tabelu ispod o tome kako bi to funkcionisalo u praksi).

Posvećenost EU u podršci ka evropskom putu regiona zahteva konstantne diplomatske napore i konstruktivan angažman između EU i Zapadnog Balkana, kao i između same EU i država članica, kako bi se osiguralo progresivno institucionalno učešće. Ovo donosi beneficije kao što su socijalizacija i transfer znanja, jačanje administrativnih kapaciteta, veću usklađenost sa politikama i vrednostima EU, i, poslednje ali ne i manje važno, negovanje osećaja pripadnosti pre dobijanja zvaničnog članstva. Uz neophodnu političku volju i vođstvo, izvodljivo je zamisliti selektivniji pristup institucijama (Faza I) praćen sistematičnijim i sveobuhvatnijim pristupom (u Fazi II) kako se pretpristupni period bliži kraju. Pod pretpostavkom da EU usvoji Model faznog pristupanja, predavajući organa Saveta, Komisije i druge institucije bi trebalo da naprave smernice o tome kako bi različiti nivoi institucionalnog učešća mogli biti povezani sa Fazama I i II kako bi se garantovala pravičnost i predvidljivost tog procesa. Na ovaj način, Model faznog pristupanja bi umanjio jasne i štetne podele između „nas” i „njih” – između država članica EU i država kandidata.

Ipak, da bi ovaj pristup dao rezultate, potrebno ga je primeniti na način koji je zasnovan na zaslugama odnosno učinku. Kao što sam Model ukazuje, institucionalno učešće i beneficije treba da se zarađuju progresivno na osnovu nivoa pripremljenosti i poštovanja kriterijuma za članstvo u svakoj fazi. Bez uslovljavanja pristupa institucijama EU na istinsku posvećenošt reformama, delotvornost i integritet procesa pristupanja bi bili ugroženi, smanjujući podsticaj kandidatima i državama članicama da ispune svoje obaveze, i potencijalno potcenjujući opšte ciljeve integracije u EU. Konstruktivnim angažovanjem i istraživanjem inovativnih rešenja, kao što je Model faznog pristupanja, učešće u institucijama EU pre članstva moglo bi na kraju da pomogne u racionalizaciji reformi, poboljšanju delotvornosti procesa uz istovremeno jačanje institucija i politika EU u tom procesu. Institucionalno učešće će ostvariti svoj puni potencijal samo ako EU iskoristi trenutni (geo)politički zamah i postavi indikativni vremenski okvir u kom će sledeće proširenje biti moguće.

Na samom kraju, iako su ove ideje u početku razvijene u kontekstu procesa pristupanja zemalja Zapadnog Balkana, mogli bi da posluže i kao odgovarajući put za Ukrajinu, Moldaviju, a potencijalno i Gruziju. Naročito s obzirom na to da se 2023. godine obeležava 20. godišnjica Solunskog samita, ključni trenutak koji je učvrstio evropsku perspektivu Zapadnog Balkana, EU ima jedinstvenu priliku da izvuče pouke iz svog prethodnog angažmana u regionu. Koristeći ovo iskustvo, EU može da krene putem članstva za „stare” i „nove” države kandidate na efikasniji način, čineći naposljetku da se politika proširenja ponovo pojavi kao moćno oruđe za transformativne promene.

## **Okvir: Rezime mogućnosti za učešće država kandidata u institucijama EU**

### **Savet**

- moguće povremeno institucionalno prisustvo država kandidata uz poštovanje principa autonomije u odlučivanju
- moguć pristup svim konfiguracijama i nivoima za diskusiju o određenoj stavci na dnevnom redu
- ključna uloga države predsedavajuće u pozivanju kandidata i određivanju dnevnog reda
- u skladu sa priložima/mišljenjima pravne službe Saveta
- učešće u neformalnim savetima moguće kao komplementarna opcija

### **Evropski savet**

- učešće ostalih zemalja predviđeno u izuzetnim okolnostima, sve dok se poštuje princip autonomije
- razmena mišljenja koja trenutno postaje normalizovana praksa, npr. sa predsednikom Zelenskim i Bajdenom
- ključna uloga predsednika Evropskog saveta i Saveta za opšte poslove (GAC) kako bi se organizovali sastanci

### **Evropski parlament**

- kandidati mogu biti pozvani na sastanke odbora za razmenu mišljenja
- dalje proširenje mogućnosti za kandidate u skladu sa novom strategijom proširenja iz 2022. godine
- učešće može dopuniti grupe prijateljstva, odbore za stabilizaciju i pridruživanje (SAPC) i Konferencija odbora za poslove Unije parlamenata Evropske unije (COSAC), kao i tekuće programe

### **Komitologija**

- moguće selektivne pozivnice

### **Ekspertske grupe Komisije**

- najotvoreniji sa pravnog stanovišta za učešće ostalih zemalja
- kandidati su već upisali svoje delegate u zvanični Registar stručnih grupa Komisije

### **Konsultativna tela**

- Zajednički odbori za saradnju (JCC) mogli bi se potpunije koristiti u EESC i u Komitetu evropskih regiona (CoR)

### **Agencije**

- različiti kandidati imaju/mogu imati status posmatrača ili potpunije učešće
- pristup određenim agencijama uslovljen usvajanjem pravnih tekovina u domaćem zakonu davstvu



## Aneks

Spisak agencija prema češkom non-pejperu za 2022. godinu

a) *Angažovanje kroz formalne sporazume o saradnji i IPA finansiranje* – Evropska granica i Agencija obalske straže (EBCGA), Agencija EU za azil (EUAA), Evropol, Agencija EU za obuku za sprovođenje zakona (CEPOL), Evropski centar za praćenje droga i zavisnosti od droga (EMCDDA), Eurojust, Agencija za bezbednost vazduhoplovstva EU (EASA);

b) *Angažovanje kroz formalne sporazume o saradnji bez IPA finansiranja* – BERIC kancelarija;

c) *Angažovanje kroz IPA programe za pripremu ZB za buduće učešće* – Evropski centar za prevenciju i kontrolu bolesti (ECDC), Evropska agencija za životnu sredinu (EEA), Evropska agencija za hemikalije (ECHA), Evropska agencija za hranu i bezbednost (EFSA), Evropski institut za rodnu ravnopravnost (EIGE), Evropska agencija za lekove (EMA), Evropska agencija za pomorsku bezbednost (EMSA), Agencija EU za železnicu (ERA), Evropska agencija za bezbednost i zdravlje na radu (EU-OSHA), Evropska fondacija za poboljšanje života i uslova rada (Eurofond);

d) *Drugi angažman* – Agencija EU za osnovna prava (FRA).

## Bibliografija

Chamon, Merijn Hofmann, Herwig C.H., Vos, Ellen, "Introduction: EU agencies going global", in book: Herwig C.H. Hofmann, Ellen Vos, and Merijn Chamon (eds), "The External Dimension of EU Agencies and Bodies: Law and Policy", 2019, pp. 1-10

Council of the EU, *Rules of Procedure*

— *General Secretariat's Comments on the Council's Rules of Procedure*, 2022

— *Legal Service Contribution 6566/20*, 16 March 2020

— *Legal Service Opinion 10962/18*, 09 July 2018

— *Czech Presidency's Non-paper on accelerated/gradual integration for COELA*, November 2022

Emerson, Michael Emerson, Lazarevic, Milena, Blockmans, Steven, Subotic, Strahinja, "A Template for Staged Accession to the EU", European Policy Centre (CEP – Belgrade) and Centre for European Policy Studies (CEPS – Brussels), October 2021

EU-Western Balkans Summit Thessaloniki, *Thessaloniki Agenda for the Western Balkans: moving towards European integration*, 2003

European Commission, *Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans*, 5 March 2020

— *Decision establishing horizontal rules on the creation and operation of Commission expert groups*, 30 May 2016

— *Comitology Register: Digital Covid Certificate Committee*

— *Comitology Register: European Citizens' Initiative Committee*

— *Comitology Register: IPA II Committee*

— *Preparing for the participation of the Western Balkan countries in Community programmes and agencies*, 2003

— *Register of Commission Expert Groups*

— *Register of Commission Expert Groups - Expert groups explained*

European Committee of the Regions, *Opinion of the 2020 Enlargement Package*, article 37, 2021

— *144th Plenary Session Opinion – Enlargement Package*, 7 May 2021

— *Enlargement countries*, Official website

European Council, *Conclusions*, 10-11 December 1999

— *Conclusions*, 23 March 2023

— *Special European Council List of Participants and Guests*, 10 February 2023

— *Special European Council Provisional Agenda*, 9 February 2023

— *Conclusions*, 24 June 2022

— *Conclusions*, 25 March 2022

— *Decision Adopting its Rules of Procedure*, 2009

European Economic and Social Committee, *The EU-Montenegro Joint Consultative Committee - Related Events*

— *The EU-Montenegro Joint Consultative Committee*

— *The EU-Serbia Joint Consultative Committee - Related Events*

European Food and Safety Authority (EFSA), *Advisory Forum members and observers – official website*

European Parliament, *AFET Draft Agenda*, 28 February 2023

- *Rules of Procedure*, February 2023
- *AFET Committee Meeting with Prime Minister of Serbia*, 29 May 2013
- *New Strategy for Enlargement (2022/2064(INI))*, 23 November 2022
- *Number of MEPs to be reduced after EU elections in 2019*, 13 June 2018
- *European Parliament Press: Resolution on the Composition of the European Parliament*, 7 February 2018

Lazarević, Milena, Marić, Sena, “Curbing the Executive Bias in EU Enlargement Policy for a Stronger Democracy in Western Balkans”, Think for Europe Network (TEN), 2019

Öberg, Marja-Liisa, “Third countries in EU agencies: participation and influence”, in book: Herwig C.H. Hofmann, Ellen Vos, and Merijn Chamon (eds), “The External Dimension of EU Agencies and Bodies: Law and Policy”, 2019, pp.204-221

Official Journal of the European Union, *Consolidated Version of the Treaty on European Union*, 2012

- *Rules of Procedure of the Council*, 2019
- *Treaty on the Functioning of the European Union*, 2012

Pavićević, Nikoleta, “Potentials of Early Integration of Montenegro into the Gender Equality Framework”, Institute Alternative, 2023

Rimkutė, Dovilė, Shyrokykh, Karina, “Transferring the Acquis through EU Agencies: the Case of the European Neighbourhood Policy Countries” in book: Herwig C.H. Hofmann, Ellen Vos, and Merijn Chamon (eds), “The External Dimension of EU Agencies and Bodies: Law and Policy”, 2019, pp. 183-203

Subotić, Strahinja, “Serbia’s Pursuit of Interests in the EU: Administrative, Financial, and Lobbying Capacities”, European Policy Centre (CEP), 2017



## OPEN SOCIETY FOUNDATIONS



Serijska publikacija odnosno analitičkih dokumenata na temu potencijalne primene Modela faznog pristupanja u šest zemalja Zapadnog Balkana razvijena je u okviru projekta „Podrška daljem razvoju modela faznog pristupanja zemalja Zapadnog Balkana Evropskoj uniji“ koji je sprovodio Centar za evropske politike zajedno sa partnerskom organizacijom iz Brisela, Centrom za evropske političke studije (Centre for European Policy Studies – CEPS). Projekat je za cilj imao da dodatno doprinese razvoju robusnog i u potpunosti operativnog modela faznog pristupanja EU koji su zajedno kreirali CEP i CEPS. Kako bi ostvario zacrtani cilj, projekat je podržao istraživanja i analize potrebne za izradu 14 analitičkih dokumenata od kojih se svaki bavi konkretnim segmentom Modela faznog pristupanja ili pitanjem koje utiče na potencijalnu primenu Modela. Rad na analitičkim dokumentima predstavljao je ključni deo projekta koji je omogućio sveobuhvatnu razradu Modela faznog pristupanja 2.0.

Serijska „nacionalnih“ analitičkih dokumenata za temu ima potencijalnu primenu Modela za fazno pristupanje u svakoj od zemalja Zapadnog Balkana, sa fokusom na njihove političke i ekonomske specifičnosti, potencijalnu dinamiku implementacije na nacionalnom nivou, analizu zainteresovanih strana, kao i analizu prilika i rizika koje treba razmotriti u kontekstu potencijalne primene Modela.

Izradi ove serije publikacija doprineli su istaknuti regionalni istraživači, kao i određeni članovi mreže *Think for Europe* (TEN), kao što su Institut za evropske politike (EPI – Skoplje), Institut Alternativa (IA – Podgorica) i Vanjskopolitička inicijativa BH (FPI BH – Sarajevo).



institut alternativa



FOREIGN POLICY  
INITIATIVE BH

[www.cep.org.rs](http://www.cep.org.rs)

[www.ceps.eu](http://www.ceps.eu)