

Revidirani predlog - Avgust 2023.



Model 2.0 za fazno pristupanje Evropskoj uniji

Milena Mihajlović, Stiven Blokman, Strahinja Subotić, Majkl Emerson

Sažetak

Model za fazno pristupanje EU je prvi put predložen u jesen 2021. godine, nakon što je Evropska komisija objavila revidiranu metodologiju proširenja i nakon već dugog zastoja u procesu pristupanja država Zapadnog Balkana. Neophodnost prilagođavanja politike proširenja EU je postala još izraženija od početka ruske invazije na Ukrajinu. Iako je novi geopolitički kontekst podstakao brojne predloge, „fazno pristupanje” je i dalje jedini model koji pruža predvidljiv put napretka za sve sadašnje i buduće kandidate za članstvo, paralelno sa unutrašnjim reformama koje bi trebalo da obezbede nesmetano funkcionisanje uvećane EU. Nastao kao rezultat opsežnih konsultacija i niza tematskih analiza koje su detaljno zalazile u pojedinačne elemente Modela, revidirani Model 2.0 predstavlja sveobuhvatan predlog kako reformisati postojeću politiku pristupanja EU. Njime je predstavljena celokupna struktura faznog pristupanja, zajedno sa novim specifičnostima u pogledu pristupa EU prema reformama u oblasti *Osnove* (en. *fundamentals first*). U njemu se izlažu „neophodni elementi” predloga, koje autori smatraju apsolutnim minimumom koje bi nova revizija politike proširenja trebalo da obuhvati kako bi se ostvarili ciljevi Modela. Navedeni su i detalji o dve pretpristupne faze, kao i koristi postepenog institucionalnog učešća i uvećanog finansiranja koje je ponuđeno (potencijalnim) kandidatima kao podsticaj da se nastavi sa najzahtevnijim temeljnim reformama. EU bi ovaj momentum trebalo pažljivo da iskoristi kako bi osigurala da kandidati učestvuju u meritokratskom i predvidljivom procesu koji će garantovati da reforme budu nagrađene, a da zastoj i nazadovanje sa sobom povlače odgovarajuće mere, uključujući i reverzibilnost u procesu integracija. Detaljno su objašnjeni i posebni aranžmani u Fazi 3 – režim „nove države članice”, kao i prelazak u četvrtu, odnosno poslednju fazu koja predviđa konvencionalno članstvo u EU. Takođe, analizirane su i ideje o naprednoj sektorskoj integraciji,

tj. vertikalnom „faznom uključivanju u politike” (en. *phasing-in*) i njihova moguća veza sa horizontalnim pristupom faznog pristupanja.

Na kraju, razmatraju se predlozi za inoviranje sveukupnog načina upravljanja politikom proširenja EU. Model 2.0 završava davanjem važnih preporuka institucijama EU, državama članicama i kandidatima koje bi trebalo uzeti u obzir ukoliko EU želi da izbegne propuštanje još jedne šanse da povрати kredibilitet i efikasnost svoje nekada najuspešnije grane spoljne politike. Ovaj predlog bi trebalo da bude operacionalizovan najkasnije u oktobru 2023. godine kao deo sledećeg Komisijinog „Paketa proširenja”, s ciljem postizanja dogovora na sastanku Evropskog saveta u decembru 2023. godine.

Milena Mihajlović je programska direktorka Centra za evropske politike (CEP) u Beogradu. Stiven Blokmans je direktor Centra za studije evropskih politika (CEPS) u Briselu. Strahinja Subotić je viši istraživač i programski menadžer u CEP-u. Majkl Emerson je viši istraživač u CEPS-u. Autori zahvaljuju Adamu Lazovskom za stručan doprinos u vezi sa primenom zaštitnih klauzula u Fazi 3. Takođe, zahvaljujemo Danu Iljaziju, Gentijanu Eleziju, Mileni Muk, Osmanu Topčagiću, Simonidi Kacarskoj i Srđanu Majstoroviću za dragocene komentare na ranije radne verzije Modela 2.0.

SADRŽAJ

I. Uvod	3
II. Opšta struktura i pravna osnova za Model	5
III. Pretpristupne faze i koristi	7
III. 1 Institucionalno učešće	7
III.2 Povećavanje pretpristupnih fondova	9
III.2.1. Predložena dinamika uvođenja povećanih fondova	10
III.2.2. Predloženi dizajn instrumenata za finansiranje	11
III.3 Mehanizmi reverzibilnosti u procesu pristupanja	13
IV. Faze članstva i posebni režimi	14
IV.1. Osiguravanje funkcionisanja odlučivanja u EU tokom faze 3	14
V.2. Čuvanje osnovnih vrednosti EU u fazi 3	15
V. Veze sa postepenom sektorskom integracijom	15
VI. Upravljanje EU u oblasti politike proširenja	17
VI.1. Glasanje kvalifikovanom većinom u politici proširenja?	17
VI.2. Rešavanje bilateralnih sporova	19
VI. 3. Praćenje procesa od strane Evropske komisije	20
VII. Zaključak	21
Aneks 1: Pregled izmena u Modelu 2.0 u poređenju sa prvobitnim Modelom	22
Bibliografija	23

I. Uvod

Model za fazno pristupanje EU prvi put je predložen u jesen 2021. godine, nakon objave Evropske komisije o revidiranoj metodologiji proširenja i dugotrajnog zastoja u procesu pristupanja država Zapadnog Balkana (ZB) EU. Predložen je četvorofazni proces, pri čemu svaka faza nudi veće koristi državama kandidatima kao nagradu za uvećanu spremnost za članstvo. Krajnji cilj bio je stvaranje predvidljivijeg i podsticajnijeg procesa pristupanja, uz istovremeno jačanje meritokratskog pristupa proširenja EU i osiguravanje punog članstva kao konačnog ishoda. Štaviše, Model je bio – a i dalje je – jedini predlog koji otvara put za sledeći krug proširenja bez uslovljavanja završetkom unutrašnjih reformi EU. Naposljetku, Model je napravljen s ciljem ne samo da olakša, već i obezbedi da države kandidati postanu punopravne članice EU, bez rizika da se bilo koji međukorak pretvori u trajno odredište za države u procesu pristupanja, od kojih je većini pre 20 godina obećan opipljiv put ka članstvu. Ovaj jedinstveni predlog, koji u svom dizajnu kombinuje gledišta postojećih članica i država kandidata, rezultat je rada zajedničkog tima eksperata iz EU i sa Zapadnog Balkana.

Prepoznajući da revidirana metodologija proširenja nije proizvela dovoljno promena kako bi istinski oživela politiku proširenja i doprinela ubrzanju reformi u državama kandidatima, Model je podržao pristup revidirane metodologije prema kome se poglavlja grupišu u klastere čiji je cilj da obezbede bolju koherentnost reformi u pregovorima o pristupanju. **Model je dodatno podržao** osnovne namere revidirane metodologije proširenja da unese više kredibilitnosti, snažnijeg političkog usmeravanja, kao i da proces učini dinamičnijim i predvidljivijim. Koristeći **formulaciju** same Komisije, Model je ponudio način da se „jasnije predstavi šta se od država u procesu proširenja očekuje u različitim fazama procesa”.

Neophodnost oživljavanja pretpristupnog procesa je postala još izraženija od početka ruske invazije na Ukrajinu. Rat na granicama EU je proizveo ono što je nemački kancelar Olaf Šolc nazvao „Zeitenwende” (sr. „prelomni trenutak”) u raznim oblastima i drastično intenzivirao geopolitički imperativ za proširenje EU, što je proizvelo mnogobrojne najave i predloge visokih zvaničnika država članica, kao i odluke Evropskog saveta oko kojih ranije nije moglo biti političkog dogovora. Najznačajnije je to što je perspektiva članstva otvorena za tri istočnoevropske države, među kojima je Ukrajini i Moldaviji dodeljen status kandidata. Shvatajući da proširenje ostaje najefikasnije sredstvo EU za osiguranje mira, napretka i demokratije na kontinentu, pojavila se potreba da se politika proširenja prilagodi radi postepene integracije novih i slabijih pretendena za članstvo. U takvom kontekstu, fazno pristupanje se pojavljuje kao sveobuhvatni model koji pruža predvidljiv put napretka za sve postojeće i buduće kandidate za članstvo u EU¹. Štaviše, novi imperativ za unapređenje metodologije proširenja usled rata u Ukrajini takođe proizvodi pozitivan efekat „prelivanja” (en. *spillover*) i na perspektivu članstva država Zapadnog Balkana.

Otkako je objavljen, Model je predstavljao predmet brojnih diskusija, kako širom EU, tako i u državama ZB. Različiti zainteresovani akteri su postavljali konkretna pitanja i izrazili zabrinutost povodom pojedinih elemenata predloga. Ove diskusije su dovele do objavljivanja dva uzastopna analitička papira, od kojih **jedan** adresira zabrinutost zainteresovanih strana iz EU, a **drugi** zabrinutost sagovornika sa Zapadnog Balkana. One su takođe dovele do uviđanja da brojni segmenti predloga zahtevaju dublju analizu i detaljniju razradu pre nego što bi se mogli preneti u konkretne politike. Kao rezultat, razvijen je niz **tematskih analitičkih radova**, od kojih svaki pojedinačni rad razmatra određeni segment prvobitnog predloga, kao i važne komplementarne teme, poput upravljanja bilateralnim sporovima kroz politiku proširenja i odnosu Modela sa postojećim inicijativama regionalne saradnje. Sve diskusije i objavljeni tematski papiri su ugrađeni u ovaj dokument, koji predstavlja revidirani Model faznog pristupanja.

¹ Istraživanje koje je poslužilo kao osnova za Model 2.0 bilo je usmereno na (potencijalne) države kandidate sa Zapadnog Balkana. Iako rad jasno prepoznaje relevantnost predloga u kontekstu država kandidata Istočnog partnerstva, detaljna analiza (na primer, ona koja se odnosi na budžetski uticaj) nije sprovedena za ove zemlje, te zato zaslužuju dalja istraživanja i analize.

Uzimajući u obzir da su ideje autora znatno sazrele od objavljivanja inicijalnog predloga, Model 2.0 predstavlja revidirani i konsolidovani tekst bez nužnog objašnjavanja svih modifikacija u odnosu na originalni predlog (tabela koja prikazuje pregled modifikacija se nalazi u Aneksu 1).

Implementacija nekolicine aspekata Modela je već predložena od strane zvaničnika EU. Na tragu [poziva](#) predsednika Evropskog saveta Šarla Mišela da se uvede „postepena, fazna integracija, čak i dok traje proces pristupanja” iz juna 2022. godine, Evropski savet je [pozvao](#) Evropsku komisiju, Visokog predstavnika i Savet EU „da unaprede postepenu integraciju Evropske unije i regiona, zasnovanu na zaslugama i reverzibilnosti, u toku trajanja samog procesa proširenja”. Nekoliko nezvaničnih dokumenata (en. *non-papers*) država članica EU su ponovile slične ideje², što je kulminiralo u [eksplicitnoj podršci](#) postepenoj integraciji Zapadnog Balkana u EU od strane Španije kao države predsedavajuće Savetu EU u drugoj polovini 2023. godine. Najznačajnija najava u vezi sa tim stigla je u maju 2023. godine od strane predsednice Evropske komisije Ursule fon der Lajen kada je [predložila četvorostubni plan rasta](#) za Zapadni Balkan (en. *four-pillar growth plan*), koji je uključio i mogućnost uvećanja pretpristupnih fondova. I dok su neki predlozi išli u smeru više diferencirane, sektorske integracije u periodu koji prethodi pristupanju, detalji i dalje nedostaju, a najvažnija pitanja čekaju pojašnjenje.

Ovaj rad počinje opisom ukupne strukture Modela faznog pristupanja, sa novim specifičnostima u vezi sa [pristupom](#) prema oblasti *Osnove* (en. *fundamentals first*). U poglavlju 2, izlažu se osnovni elementi predloga koje smatramo apsolutnim minimumom koji bi nova revizija politike proširenja trebalo da sadrži kako bi ostvarila ciljeve Modela. Potom se u poglavlju 3 prelazi na diskusiju o dve pretpristupne faze i predloženim koristima za kandidate koje predstavljaju podsticaj za sprovođenje najtežih temeljnih reformi i, time, sprečavanje zastoja ili čak nazadovanja. U poglavlju 4 objašnjava se poseban režim u trećoj fazi – „nova država članica” – kao i prelazak u četvrtu i finalnu fazu koja predviđa punopravno, konvencionalno članstvo u EU. Poglavlje 5 razmatra ideje o naprednoj sektorskoj integraciji, tj. vertikalnom „faznom uključivanju u politike” u članstvo (en. *phasing-in*) i njihov mogući odnos sa horizontalnim pristupom Modela faznog pristupanja. Poglavlje 6 pruža uvid u predloge za inoviranje celokupnog upravljanja politikom proširenja EU, koji, mada ne čine deo „osnovnih elemenata” Modela, predstavljaju garant olakšanja procesa sve do punopravnog članstva. Zaključno poglavlje 7 diskutuje o promenjenom kontekstu za proširenja EU i daje važne preporuke institucijama i državama članicama EU koje bi trebalo razmotriti ukoliko EU ne želi da propusti još jednu priliku za obnavljanje kredibiliteta i efikasnosti svog nekada najuspešnijeg aspekta spoljnopolitičkog delovanja.

II. Opšta struktura i pravna osnova za Model

Model faznog pristupanja je zasnovan na četiri ključne faze u procesu pristupanja države kandidata, od kojih je svaka zasnovana na određenom nivou opšte pripremljenosti za članstvo, prema oceni Evropske komisije (videti Ilustraciju 1 ispod). Model prati logiku horizontalnog napretka nasuprot sektorskom pristupu (po pojedinačnim javnim politikama), što znači da države kandidati moraju poboljšati svoj učinak u svim klasterima kako bi napredovale kroz faze, što će im omogućiti pristup određenim koristima. Ipak, uzimajući u obzir potrebu za prioritizacijom politika, kao i širinu procesa pristupanja koji zahteva visok nivo administrativnih kapaciteta, Model se fokusira na prosečne učinke po klasterima (osim za Klaster 1, za koji je predložen stroži režim – videti ispod) kao preduslov za napredovanje kroz faze, umesto insistiranja da se u okviru svakog poglavlja dostignu viši nivoi pripremljenosti za članstvo.

² Videti, npr. Austrian non-paper, ‘EU enlargement and neighbourhood policy beyond existing templates’, May 2022; i Czech Presidency, ‘Non-paper on accelerated/gradual integration’, November 2022

Ilustracija 1. Osnovna struktura Modela faznog pristupanja sa zahtevanim nivoima spremnosti za otvaranje svake od faza



Kako bi se olakšala transparentnost, analiza i uporedivost, Model predlaže kvantifikovanje ocena Evropske komisije, koje već prate standardizovanu kvalitativnu skalu koja seže od pripremljenosti u ranoj fazi (1) do naprednog nivoa pripremljenosti (5). U načelu, autori predlažu da se od država kandidata zahteva postizanje naprednog nivoa pripremljenosti u svim pregovaračkim poglavljima kako bi mogle završiti pregovore i potpisati sporazume o pristupanju, premda će verovatno doći do određenih izuzetaka zbog dogovorenih tranzicionih perioda.³

Kako bismo uvažili izuzetan značaj prvog klastera, koji okuplja sva poglavlja i podoblasti koje spadaju u kategoriju „Osnove“, revidirani Model uključuje prekopotrebno razjašnjenje. Za razliku od drugih klastera u kojima se očekuje minimalna prosečna ocena, za Klaster 1 predložimo stroži režim kao preduslov za napredak po fazama. U skladu s tim, svako poglavlje i oblast politike u Klasteru 1 mora zasebno postići bar minimalnu zahtevanu ocenu kako bi zemlja mogla dostići određenu fazu. Radi ilustracije, da bi država kandidat otključala koristi iz Faze 1, pored toga što treba da dostigne minimalnu ocenu 3 u svim klasterima, u Klasteru 1 svako poglavlje i podoblast mora postići najmanje isti taj nivo pripremljenosti. Cilj je da se spreči scenario u kome bi država mogla dobiti umerenu prosečnu ocenu zbog, npr. naprednijih ekonomskih kriterijuma, dok istovremeno zaostaje u poglavljima koja se odnose na vladavinu prava (poglavljja 23 i 24). Ovakav pristup podupire princip EU „osnove na prvom mestu“ (en. fundamentals first) i osigurava da svaka država kandidat nastavi napredak u svim ključnim reformskim oblastima dok istovremeno preduzima korake da poveća usaglašenost sa pravnim tekovinama EU (fr. *acquis communautaire*) u zasebnim poglavljima ostalih klastera.

Iako Model predviđa uvođenje faza kao inovativnog pristupa, on se ipak u potpunosti oslanja na postojeće pravne instrumente u okviru politike proširenja bez narušavanja metodologije za pregovore o pristupanju. Postojeći sporazumi o pridruživanju bi služili kao osnova u prve dve pretpristupne faze, dok bi članstvo u fazama 3 i 4 bilo regulisano ugovorima o pristupanju, kao i celokupnim pravom EU. Uvođenje Modela faznog pristupanja zahtevalo bi formalno odobrenje država članica, najverovatnije u formi zaključka Saveta EU na osnovu komunikacionog akta Evropske komisije koja bi detaljno opisala pristup. Za potonju primenu, EU bi se oslanjala na već postojeće pravne instrumente (detalji su dati u narednim odeljcima koji se bave pojedinačnim fazama). Koraci prema prvoj i drugoj fazi mogli bi biti dogovoreni u formi izvršnih odluka koje donose institucije EU u okviru svojih ovlašćenja, sa konkretnim koracima i planovima za sprovođenje koji bi učinili proces predvidljivijim i potvrdili uslovljenost po principu „više za više, manje za manje“⁴

³ Na primer, zatvaranje Poglavlja 27 (Životna sredina i klimatske promene) će verovatno uključiti sporazum o prelaznom periodu u korist država kandidata, omogućujući im time dodatno vreme da dostignu punu usaglašenost sa komunitarnim pravom u oblasti životne sredine, koje zahteva dosta troškova. U tom slučaju, krajnja ocena učinka u ovom poglavlju u vreme pristupanja Fazi 3 može biti niža od 5 – naprednog nivoa pripremljenosti.

⁴ Šest nacionalnih tematskih papira su proizvedeni kao deo istraživačkih napora koji su stvorili osnovu za Model 2.0. Oni uključuju detaljnu analizu akcija koje bi svaka vlada trebalo da sprovede, prema izveštajima Evropske komisije, kako bi uvećala ocene u zasebnim poglavljima i klasterima radi dostizanja Faze 1 i Faze 2.

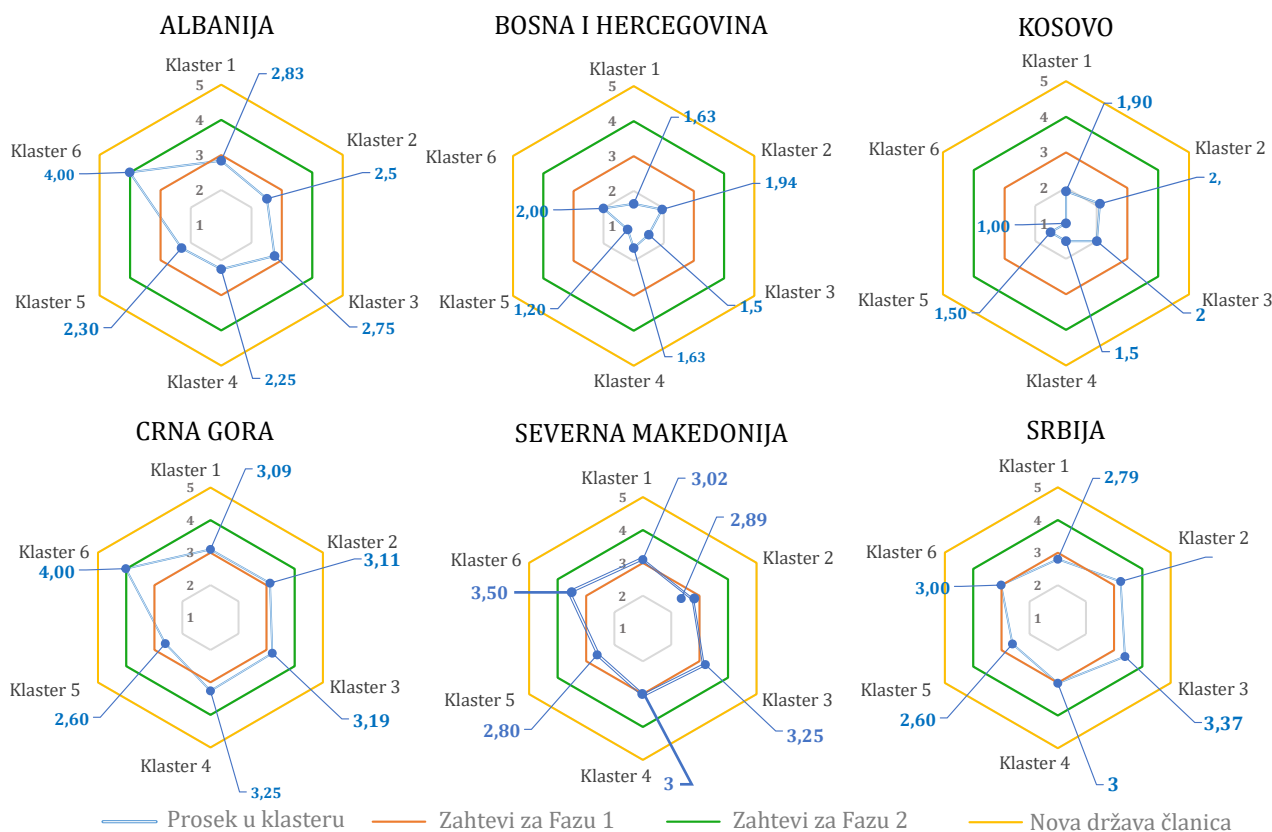
Karakterisan, između ostalog, suspenzijom prava da predloži komesara i da glasa protiv odluka Saveta za koje je potrebna jednoglasnost, poseban režim predviđen u Fazi 3 trebalo bi da bude detaljno opisan u sporazumima o pristupanju svake od države kandidata, što je primarni izvor prava EU, ravnopravan sa osnivačkim ugovorima EU. Stoga, temeljni rad na pregovorima o pristupanju ostaje nenarušen, omogućavajući da se većina administrativnih kapaciteta fokusira na ključne reforme i usklađivanje sa pravnim tekovinama EU. Budući da ograničenja u Fazi 3 suštinski predstavljaju privremena ograničenja i prelazne mere koje prestaju po isticanju predviđenog vremenskog okvira, Faza 4 nastupa automatski, bez glasanja ili donošenja bilo kakve odluke. Međutim, kao i sa svim ostalim državama članicama, uživanje svih koristi punog članstva će i dalje zavistiti od održavanja postignutih učinaka pri implementaciji pravnih tekovina EU, pogotovo u domenu vladavine prava. Ukratko, jedna od ključnih prednosti Modela leži u činjenici da ne zahteva pregovore ili potpisivanje dodatnih međunarodnih sporazuma, što bi bio proces koji bi zahtevao dosta vremena i resursa.

Naposletku, dok je originalni Model predlagao da bi svi klasteri trebalo biti otvoreni na početku procesa pregovaranja, iz mahom administrativnih razloga, ovaj revidirani predlog priznaje da takvo pojednostavljenje procesa možda nije moguće jer strane uključene u proces moraju uložiti značajne napore za pripremu, a zatim i za dogovore oko pregovaračkih pozicija. Međutim, EU bi trebalo da teži obezbeđivanju toga da se pregovori otvore i da se odvijaju u skladu sa napretkom kandidata u pripremljenosti za članstvo, na osnovu ocena Evropske komisije, kao i sa ispunjavanjem merila za otvaranje, prelaznih merila i merila za zatvaranje, bez nepotrebnih poremećaja političkim pitanjima koja nisu povezana sa kriterijumima za članstvo. Istovremeno, politički proces treba da se usmeri na postizanje ključnih reformi i usklađivanje sa pravom EU koje ocenjuje Evropska komisija, što bi postalo osnova za odlučivanje o tome kada država kandidat stiče predložene koristi.

Međutim, analize sprovedene za svaku od država kandidata i potencijalnih kandidata sa Zapadnog Balkana (videti fusnotu iznad) ukazuju da trenutno nijedna od ovih država ne ispunjava kriterijume za ulazak u Fazu 1. Ove analize za pojedinačne države su sprovedene kvantifikovanjem ocena spremnosti za članstvo koje je pružila Evropska komisija u godišnjim izveštajima o napretku država Zapadnog Balkana.⁵ Kako bi se ostvarile koristi predviđene Modelom, apsolutno je neophodna odlučna posvećenost sprovođenju dubinskih reformi u oblasti demokratije i vladavine prava. Sa odgovarajućim podsticajima za generisanje političke volje, kao što su povećana finansijska podrška i institucionalno učešće, stupanje u Fazu 1 moglo bi biti kratkoročna perspektiva za države predvodnike i srednjoročna perspektiva za one koje zaostaju, kao što je prikazano na ilustraciji ispod.

⁵ Sva poglavlja i podoblasti pokrivene izveštajima Evropske komisije bile su uključene u analizu. Kvantifikovana skala je imala opseg od 1 do 5 u skladu sa nivoima pripremljenosti za sva poglavlja/klastere, prateći kvalitativne ocene Evropske komisije (1 = rana faza pripremljenosti, 2 = određeni nivo pripremljenosti, 3 = umerena pripremljenost, 4 = dobar nivo pripremljenosti, 5 = napredan nivo pripremljenosti). Dodatno, uvedeno je posebno ocenjivanje za podoblast „Funkcionisanje demokratskih institucija“ jer Komisija do sada nije pružala ocenu pripremljenosti u ovoj oblasti. Za ovu svrhu, CEP je razvio pilot-metodologiju zasnovanu na kredibilnim indikatorima trećih strana.

Ilustracija 2. Primena Modela faznog pristupanja na države sa Zapadnog Balkana koje su kandidati i potencijalni kandidati za članstvo u EU



III. Pretpristupne faze i koristi

Prve dve faze obuhvataju pretpristupni period i odvijaju se paralelno sa pregovorima o članstvu. Da bi bila kvalifikovana za Fazu 1, državi mora da bude dodeljen status (potencijalnog) kandidata od strane EU. Pregovori o pristupanju mogu ili ne moraju biti formalno otvoreni, ali bi bilo idealno da je otvoren bar Klaster 1 do trenutka kada država kandidat dostigne umereni nivo pripremljenosti za članstvo.

Za prve dve pretpristupne faze predložene su dve ključne koristi za države kandidate:

- » selektivno (u Fazi 1), a potom generalizovano (u Fazi 2) učešće u radu institucija EU;
- » značajno veći i postupno rastući fondovi za podršku socioekonomskom približavanju proseku EU.

Detaljnije informacije o predloženim koristima za svaku od pretpristupnih faza nalaze se u narednim odeljcima.

III.1. Institucionalno učešće

Dok je prvobitni Model bio ambiciozniji u vezi sa institucionalnim učešćem država kandidata u statusu posmatrača, nedavno usvojeno mišljenje Pravne službe Saveta razjasnilo je da je status punog posmatrača nemoguć pre potpisivanja ugovora o pristupanju. Model 2.0 stoga nudi modifikovan predlog kako da se države kandidati uključe u rad institucija EU.

Na osnovu temeljne analize dostupnih mišljenja i pravila procedure, zaključeno je da EU može ustupiti državama kandidatima veći pristup institucijama bez izmene osnivačkih ugovora. Među-

tim, za razliku od predloga sadržanom u prvobitnom Modelu, pozvanim državama kandidatima ne bi bilo dozvoljeno da prisustvuju tokom celog trajanja sastanaka. Pravna služba Saveta **pravi razliku** između institucionalnog učešća država članica i „pristupajućih država” (tj. kandidata koji su završili pregovore, ali koji i dalje nemaju pravo glasa u institucijama do datuma zvaničnog pristupanja) na osnovu prava na predstavljenost, s jedne strane, i mogućnosti povremenog prisustva trećih država, s druge strane. U ovom drugom slučaju, održavanje autonomije EU u donošenju odluka je od suštinskog značaja.⁶ Ovo se može postići privremenim uklanjanjem (prostom većinom) obaveze profesionalnog čuvanja tajne (en. *obligation of professional secrecy*) uz istovremen zahtev da pozvane države napuste prostoriju nakon što je zaključena rasprava o određenoj temi sa dnevnog reda.

Ova logika se naročito primenjuje u slučaju Saveta EU, Evropskog saveta, Evropskog parlamenta i komitoloških odbora, dok se **fleksibilniji pristup** primenjuje u ekspertskim grupama Evropske komisije, konsultativnim telima i agencijama EU jer su ove institucije i do sada bile otvorenije za učešće trećih država. Što se tiče praktičnog sprovođenja, kada se u izveštaju Komisije za državu (potencijalnog) kandidata prepozna da je stekla preduslove za uživanje koristi određene pretpristupne faze, Komisija bi pozvala pojedinačne institucije da omoguće državi kandidatu pristup sastancima u skladu sa onom fazom u koju stupaju.

Pod pretpostavkom političke volje da se operacionalizuje **Revidirana metodologija proširenja iz 2020. godine** – koja omogućava kandidatima da učestvuju kao posmatrači na ključnim sastancima EU o temama od suštinskog značaja za njih – može doći do pristupa institucijama EU tako što bi se državama kandidatima omogućilo pravo obraćanja, ali ne i pravo glasa. Prvobitni Model je pravio razliku između statusa pasivnog posmatrača dodeljenog u Fazi 1 (pravo prisustva bez prava obraćanja) i statusa aktivnog posmatrača u Fazi 2 (uz pravo obraćanja). Međutim, osnovne procedure institucija EU i standardne prakse su već prevazišle ovu dihotomiju. Bilo kakav potencijalni poziv trećoj državi da učestvuje na sastancima EU bio bi sproveden u formi razmene mišljenja o određenoj temi, što stoga nužno implicira pravo obraćanja. Kako bi poziv, između ostalog, zavisio od toga da li je prisustvo predstavnika trećih država „u interesu” dotične institucije, nemo prisustvo tokom sastanaka bilo bi protivno, ne samo gorepomenutom principu autonomije, već i potrebi da se sastanci koriste za negovanje udruženog razumevanja politika od zajedničke važnosti i olakšavanje prilagođavanja država kandidata na regularne aktivnosti EU.

Što se tiče obima pristupa institucijama EU, ostaje važeći prvobitni predlog o selektivnom davanju statusa posmatrača u Fazi 1, praćen širim, generalizovanim pristupom u Fazi 2. Model 2.0 se nastavlja na ovo i pruža konkretniji putokaz. Kako se pristup Fazi 1 događa po postizanju umerenog nivoa pripremljenosti u klasterima (ocena 3 od 5), u praksi bi država mogla dobiti pristup organima koji pokrivaju poglavlja sa ocenom višom od proseka, tj. sa dobrim nivoom pripremljenosti (ocena 4). Nakon toga, pristup bi bio maksimalno proširen u obimu i intenzitetu u Fazi 2 jer bi kandidati bili bliži postizanju svih uslova članstva. Ovo bi moglo da obezbedi najšire moguće učešće, omogućujući odvijanje diskusija u svim oblastima politika EU. Ipak, prisustvo sastanku određene tematike ne bi stvorilo pravo automatskog pozivanja na istu temu u budućnosti,⁷ potvrđujući time mogućnost gubljenja stečenih institucionalnih koristi u slučaju izostanka bilo koje od neophodnih pristupnih reformi.

6 Council of the EU, Legal Service opinions 9463/11, points 2 to 4; 7893/95, point 3, as referenced in: Council of the EU, [Legal Service Contribution \(CLS\)](#), 6566/20, article 14, 16 March 2020

7 Council of the EU, [General Secretariat's Comments on the Council's Procedure Rules](#), 2022, p.57.

Ilustracija 3. Učešće kandidata u radu institucija EU u pretpristupnim fazama



III.2. Povećavanje pretpristupnih fondova

Iako diskusije o proširenju na Zapadni Balkan često podstiču pitanje uticaja na budžet EU, nalazi istraživanja pokazali su neosnovanost ovih strahova. Naime, ako bi se ceo region Zapadnog Balkana odjednom integrisao u EU, godišnji neto trošak za budžet EU bi iznosio 3,76 milijardi EUR, odnosno 26,32 milijardi EUR tokom trajanja Višegodišnjeg finansijskog okvira (MFF)⁸, pod pretpostavkom punog plaćanja obaveznih budžetskih doprinosa⁹. Premda to predstavlja petostruko povećanje u dostupnim fondovima u poređenju sa trenutnim Instrumentom za pretpristupnu pomoć (IPA), ove sume deluju gotovo zanemarljivo kada se stave u širi kontekst kombinovanih fondova MMF-a i „EU nove generacije“ (en. *NextGenerationEU*), koji ukupno iznose 1,8 biliona. Ovakvo sagledavanje značajno podriva finansijske argumente protiv pristupanja i služi kao podsetnik da politička volja ostaje ključni faktor u određivanju vremena i uslova za proširenje EU. U tom smislu, mora se priznati da bi pristupanje Ukrajine predstavljalo mnogo značajniji budžetski izazov za EU, iako nivo finansijskog ulaganja EU i politička posvećenost Ukrajini od početka rata zasenjuju finansijski argument protiv istočnog proširenja.

⁸ Ako ne uračunamo doprinose novih država, ukupan trošak inkorporiranja država ZB u budžet EU bi iznosio 5,07 milijardi EUR godišnje ili 35,5 milijardi EUR tokom trajanja MFF. Iako bi ovo predstavljalo povećanje od 7,5 puta u troškovima za EU u odnosu na IPA III, godišnje opterećenje na BND država članica iznosio bi samo 0,014% i 0,026%. Ovo se prevodi u trošak po glavi stanovnika između 1,6 EUR i 10,8 EUR zavisno od države članice.

⁹ Veličina obaveznih doprinosa po državi je izračunata prema [ranijem radu](#) (Rant, Mrak i Marinc, 2020).

Tabela 1. Raspodela sredstava za Zapadni Balkan pre i posle pristupanja EU (godišnji proseki; u milijardama EUR)¹⁰

	ALB	BIH	CG	KOS	MKD	SRB	ZB
IPA CA*	0,11	0,08	0,04	0,08	0,09	0,2	0,6
CA nakon pristupanja	0,74	0,95	0,21	0,41	0,6	2,17	5,07
Doprinos budžetu EU nakon pristupanja	0,18	0,24	0,15	0,07	0,15	0,57	1,32
CA nakon pristupanja sa uračunatim doprinosom budžetu EU ¹¹	0,57	0,71	0,14	0,3	0,45	1,59	3,76

* CA – ukupna predviđena budžetska sredstva (en. *commitment appropriation*)

Osim toga što su male, ekonomije Zapadnog Balkana do sada nisu uspele da dostignu dovoljno visoke stope rasta koje bi im omogućile da smanje socioekonomski jaz sa EU.¹² Iako je EU podržavala države Zapadnog Balkana kroz prepristupnu pomoć, ukupni transferi prema regiji su bili do 11 puta niži u odnosu na susedne države članice, čime se povećavao jaz između ovih država. S tim u vezi, prepoznajući da pozamašna finansijska pomoć može poslužiti kao snažan podsticaj poboljšanju napretka u reformama, ovaj Model predlaže da, nakon postizanja viših nivoa pripremljenosti, države kandidati budu nagrađene za postignuća kroz otvaranje novih i značajno uvećanih mogućnosti finansiranja u Fazama 1 i 2.

III.2.1. Predložena dinamika uvođenja povećanih fondova

Originalni Model je predlagao da se kandidatima u Fazi 1 omogući pristup u iznosu od 50% od fondova koji bi bili dodeljeni državama članicama, potom 75% u Fazi 2, da bi se dostiglo 100% u Fazi 3, kada je članstvo postignuto.

Ipak, prvobitni predlog nije razmotrio dinamiku uključivanja obaveznih doprinosa u budžet EU u Fazi 3, što bi rezultiralo manjim finansijskim podsticajem da se proces nastavi. Kako je nekoliko zainteresovanih strana **izrazilo zabrinutost** zbog mogućnosti da države kandidati odluče da se zaustave u Fazi 2, uživajući u benefitima uvećanog finansiranja i bez dodatnog pritiska da se postigne puna usklađenost sa kriterijumima članstva, istražili smo nekoliko mogućnosti kako bi se ova zamka izbegla. Pregled opcija u okviru originalnog predloga su prikazani u tabeli ispod.

Tabela 2. Sažetak šeme predloženog finansiranja i doprinosa

	FINANSIRANJE (%)				DOPRINOS (%)			
	Faza 1	Faza 2	Faza 3	Faza 4	Faza 1	Faza 2	Faza 3	Faza 4
Varijanta A	35	55	100	100	0	0	100	100
Varijanta B	40	60	100	100	0	0	50	100
Varijanta C	40	60	100	100	5	15	100	100

10 Za detaljniju diskusiju o uticaju Modela faznog pristupanja na budžet EU videti: Strahinja Subotic, "On financial and economic implications of the Staged Accession Model on the EU budget, and on acceding countries' budgets", European Policy Centre (CEP – Belgrade) and Centre for European Policy Studies (CEPS - Brussels), 2023.

11 Rezultati predstavljaju razliku između post-pristupnih CA i doprinosa.

12 Za detaljniju analizu, videti: Milena Mihajlovic, 'Reforming the EU's pre-accession funding instrument: Effective membership preparation through the Staged Accession Model,' European Policy Centre (CEP - Belgrade) and Centre for European Policy Studies (CEPS - Brussels), 2023.

Iako se detalji ovih analiza nalaze u [odvojenom tematskom radu](#), revidirana dinamika zadržava prekopotrebno stvaranje vidljivih finansijskih podsticaja za političko vođstvo država kandidata da nastave sa teškim reformama. Kako pokazuje Tabela 2, kandidatima bi u Fazi 1 bio omogućen pristup od 40% finansijskih transfera za koje bi bili kvalifikovani kao države članice,¹³ dok bi se u Fazi 2 taj iznos povećao na 60%. Iako komparativni pregled prikazuje da je Varijanta A najjednostavnija i najdirektnija u smislu sprovođenja, Varijanta B nosi najviše prednosti za kandidate. Ona efektivno uravnotežava neophodnost pojačavanja reformi i ekonomskog približavanja sa potrebom da se kandidatima nadomeste ograničenja u Fazi 3. U okviru ove varijante, procenjeni godišnji trošak EU za ceo region – pod pretpostavkom da sve države istovremeno stupaju u faze – iznosio bi 2,3; 3,4; 4,42 i 3,76 milijardi po fazama. Uzimajući u obzir da će države najverovatnije imati značajne razlike u dinamici napretka po fazama, gde će neke biti naprednije u odnosu na druge, ukupni trošak za budžet EU po fazi bi verovatno bio niži dok sve države Zapadnog Balkana ne dostignu puno članstvo.

Kao što je ranije pomenuto, potrebni iznosi za Ukrajinu, ali i za Moldaviju i Gruziju, biće znatno viši s obzirom na njihovu ukupnu populaciju od 45 miliona, koja je dva i po puta veća u odnosu na populaciju Zapadnog Balkana od 18 miliona stanovnika. Detaljne studije uporedive sa studijama navedenim za Zapadni Balkan još uvek nisu sprovedene, pre svega zbog još uvek neizračunatih troškova štete nanete ruskom agresijom na Ukrajinu.¹⁴ U normalnim okolnostima, moglo bi se usvojiti veoma grubo pravilo da će istočnoevropski trio primati slične iznose po glavi stanovnika, uz smanjenje radi korekcije zbog toga što veće države obično imaju regresivni faktor u odnosu na svoju veličinu. Međutim, zbog trenutnih vanrednih okolnosti, Komisija je 20. juna 2023. godine [objavila detaljno razrađen nacrt propisa](#) koji uspostavlja pravni osnov za četvorogodišnju finansijsku podršku nazvanu „Fond za pomoć Ukrajini” (en. *Ukraine Facility Fund*), sa ukupnim iznosom od 50 milijardi dolara za period 2024-2027, koja se sastoji od 17 milijardi budžetskih grantova (koncipiranih u skladu sa IPA) i 33 milijardi evra u vidu kredita. Godišnji prosek ukupnih izdataka iznosio bi 12,5 milijardi evra. Ostaje neizvesno kako bi završetak rata mogao da utiče na ove iznose, a naročito kako bi se oni promenili nakon isteka četvorogodišnjeg perioda.

III.2.2. Predloženi dizajn instrumenata za finansiranje

Modaliteti uvećane finansijske podrške kandidatima treba da budu osmišljeni tako da podržavaju sprovođenje velikih sistemskih reformi s jedne strane, dok s druge strane pomažu ovim državama da se pripreme za upravljanje i apsorpciju Evropskih strukturnih i investicionih fondova (ESIF) po stupanju u članstvo. Međutim, Komisija se do sada uglavnom usredsređivala na podršku sistemskim reformama, te stoga akcenat nije bio na pomoći državama u pripremi za apsorpciju ESIF.¹⁵ Struktura finansiranja trebalo bi da bude jednako fokusirana na oba aspekta, posebno u novom MFF. Da bi se ostvario ovaj cilj, potrebna je temeljno reformisana IPA IV za period 2028–2035. Tako reformisana IPA treba da sadrži odvojene linije finansiranja za svaku od dva gorepomenuta cilja: sistemske reforme, uglavnom koncentrisane u Klasteru 1 (ali i one koje se odnose na razvoj institucionalnih kapaciteta za upravljanje ESIF), trebalo bi da budu podržane kroz budžetsku podršku zasnovanu na učincima, dok bi odvojena linija finansiranja obuhvatala pripremu i upravljanje višegodišnjim operativnim programima (OP), slično kao i u upravljanju ESIF. Da bi se postepeno izgradili apsorpcioni kapaciteti, prva runda operativnih programa trajala bi tri godine i obuhvatala bi relativno manje iznose, dok bi druga runda obuhvatala četiri godine i veća sredstva. Takav dizajn bi podsećao na trenutnu strukturu podrške državama članicama koje primaju sredstva EU putem Mehanizma za oporavak i otpornost u okviru plana obnove „EU nove generacije”, sa grant-

13 U poređenju sa ukupnim iznosom Ekonomskog i investicionog plana (udeo IPA III opredeljen za region), mogući iznosi za kandidate bi već tokom Faze 1 bili praktično udvostručeni.

14 Trenutno se ulaže veliki napor kako bi se procenili troškovi ratnih šteta, pri čemu je Svetska banka dosad objavila procene u iznosu od oko 400 milijardi američkih dolara, i održavaju se konferencije radi traganja za odgovarajućim finansiranjem, uključujući i mogućnost da se „natera Rusija da plati”.

15 Detaljna ocena adekvatnosti IPA za pripremu korisnika za članstvo je data u: Milena Mihajlovic, ‘Reforming the EU’s pre-accession funding instrument: Effective membership preparation through the Staged Accession Model’

ovima i kreditima za velike reforme i investicije, i ESIF, koji uglavnom podrazumevaju sprovođenje višegodišnjih OP zasnovanih na programima i projektima.

Za one države koje ispune kriterijume za Fazu 1 u okviru trajanja sadašnjeg MFF, EU će verovatno morati da alocira dodatna sredstva u pravcu sprovođenja Modela faznog pristupanja, kao prelazni instrument pre uvođenja izmenjene IPA IV. Ovaj instrument, koji bi najverovatnije bio uveden revizijom propisa o IPA, trebalo bi da sadrži dopunu za postojeće IPA III fondove. Trebalo bi da se oslanja na već poznate mehanizme koji će zahtevati relativno manje vremena za uvođenje, nego što bi bilo potrebno za dizajniranje novih ili detaljnu reformu postojećih instrumenata. Istovremeno, trebalo bi da ostvari maksimalan uticaj na motivaciju vlada ZB da nastave reforme i usklađivanje sa pravnim tekovinama EU. Najjednostavniji način za uvođenje ove vrste finansiranja predstavljalo bi oslanjanje na iskustvo budžetske podrške koja je u regionu korišćena od 2014. godine. Budžetska podrška je instrument finansiranja zasnovan na učincima koji je do sada podržao različite sistemske reforme u državama korisnicama IPA sredstava, sa naglaskom na upravljanju javnim finansijama, reformi javne uprave i drugim ključnim oblastima reformi.

Dodatna sredstva za preostali deo postojećeg MFF bi najverovatnije iznosila između 3,08 i 7,4 milijardi EUR, u zavisnosti od brzine napretka kandidata u usklađivanju pravnim tekovinama EU i rezultata u ključnim reformama koje vode ka otvaranju prve faze.¹⁶ Ako bi Ukrajina bila spremna da otvori Fazu 1 tokom trajanja trenutnog MFF, finansijske obaveze EU bi verovatno bile ispunjene kroz „Fond za pomoć Ukrajini” koji traje do 2027. godine, što se podudara sa završetkom trenutnog MFF.

III.3 Mehanizmi reverzibilnosti u procesu pristupanja

Reverzibilnost u procesu pristupanja je važan aspekt principa kredibilitnosti – jednog od osnovnih načela revidirane metodologije proširenja. Ova najnovija modifikacija metodologije proširenja naglašava potrebu za podsticanjem i nagrađivanjem napretka, kao i „potrebu za odlučnijim merama koje proporcionalno sankcionišu svaki ozbiljniji i dugotrajniji zastoj ili nazadovanje u sprovođenju reformi i ispunjavanju zahteva u procesu pristupanja”. Takođe, nova metodologija reafirmiše godišnje ocene Evropske komisije kao osnovu za odlučivanje o zaustavljanju ili pak vraćanju procesa, budući da njeni izveštaji analiziraju „ukupan balans u pristupnim pregovorima i stepen sprovođenja ključnih reformi, posebno u oblasti vladavine prava”.

Pored toga, revidirana metodologija proširenja je takođe uvela mogućnost korišćenja pojednostavljenih procedura, uključujući glasanje „obrnutom kvalifikovanom većinom”, na osnovu pravno obrazloženog zahteva Komisije ili države članice, kako bi se osigurao brz odgovor na slučajeve ozbiljnijeg nazadovanja reformi u državama kandidatima. Revidiran pristup se već primenjuje u najnovijim pregovaračkim okvirima za Severnu Makedoniju i Albaniju, dok je formalno prihvatanje revidirane metodologije od strane Crne Gore i Srbije omogućilo da se ona primeni i za te dve zemlje. Ovaj ojačani mehanizam reverzibilnosti postavlja temelj za kredibilniji pristup EU u podršci ključnim reformama u procesu pristupanja, te njihovoj institucionalizaciji i održivosti.

Kako bi se osiguralo održavanje meritokratskog pristupa Modela faznog pristupanja, u slučajevima dužeg zastoja ili nazadovanja u poglavljima i podoblastima u okviru Klastera 1 (a potencijalno i u okviru ostalih klastera), EU bi podvrgla kandidate procedurama reverzibilnosti kojima bi se zamrzla ili pak u potpunosti povukla sva sredstva koja su im bila na raspolaganju u prvoj i drugoj fazi. Uzimajući primer predloženog „Fonda za pomoć Ukrajini”, Komisija bi bila ovlašćena da donese takve odluke na osnovu izveštaja o napretku, koji bi bili glavni izvor ocene po tom pitanju.¹⁷

¹⁶ Niži iznos obuhvata ulazak Crne Gore, Severne Makedonije i Albanije u Fazu 1 u roku od godinu dana, dok se viši iznos odnosi i na Srbiju u ovoj grupi. Računanje se bazira na brojevima navedenim u: Strahinja Subotic, ‘On financial and economic implications of the Staged Accession Model on the EU budget, and on acceding countries’ budgets’.

¹⁷ Model je takođe predložio da se poboljša pristup Komisije u praćenju sprovođenja i ocenjivanju kako bi se povećala kredibilitnost u izveštajima, uključujući kvantifikovanje ocene napretka i pripremljenosti za članstvo.

Da bi se omogućilo dovoljno prostora državama članicama da nadgledaju rad Komisije, Komisija bi trebalo da blagovremeno obavesti Savet pre nego što preduzme mere protiv države kandidata i da pažljivo razmotri eventualne primedbe Saveta u tom pogledu¹⁸. Ovakav ojačani mehanizam uslovljavanja odgovarao bi znatno proširenoj ponudi finansiranja EU i doprineo osnaživanju političke volje u državama kandidatima, kako bi one sprovele neophodne reforme na putu ka članstvu.

Ipak, praksa primene procedura reverzibilnosti je do sada bila prilično slaba. Uprkos značajnim problemima sa vladavinom prava, funkcionisanjem demokratskih institucija i drugim političkim kriterijumima u više država kandidata i potencijalnih kandidata, Komisija je u praksi oklevala da predloži mere za primenu principa reverzibilnosti.¹⁹ Takođe, bila je nevoljna i da u svojim izveštajima prizna postojanje nazadovanja u oblastima u okviru Klastera 1. Ovo je dovelo do toga da neke države članice, kao i akteri civilnog društva u državama kandidatima, otvoreno dovedu u pitanje objektivnost Komisije, kao i do toga da se spreči primena principa „manje za manje”. Dakle, iako su najnovija poboljšanja u formalnim procedurama reverzibilnosti korak u pravom smeru, ako se žele doprineti kredibilnijem procesu proširenja, ključ će i dalje biti u objektivnoj primeni tih procedura.

IV. Faze članstva i posebni režimi

Dostizanje Faze 3 bila bi ključna prekretnica u procesu faznog pristupanja jer označava formalno sticanje članstva u EU. Ono sledi nakon završetka pregovora o pristupanju, potpisivanja i ratifikacije ugovora o pristupanju. Kao što je prethodno rečeno, kako bi pregovori o članstvu bili završeni, u okviru svih (ili najvećeg broja) poglavlja mora se postići napredni nivo spremnosti za članstvo (tj. ocena 5 na kvantifikovanoj skali Komisije). To znači da za postizanje statusa nove države članice, kandidat bi morao ispuniti sve uslove za članstvo. Ipak, članstvo u EU u trećoj fazi dolazi sa određenim ograničenjima. Kao odgovor na rastuću zabrinutost u nekoliko država članica oko očuvanja osnovnih vrednosti EU u slučaju proširenja na region sa slabim demokratskim institucijama, kao i oko budućeg funkcionisanja proširene EU u oblastima gde se odlučivanje i dalje zasniva na jednoglasnosti u Savetu, ovaj Model uključuje određene privremene i proporcionalne zaštitne mehanizme. Njihova svrha je da uklone jedan od osnovnih razloga zbog kojeg bi postojeće države članice mogle koristiti argument „apsorpcionog kapaciteta” protiv proširenja, kao i da Uniji omogućе da nastavi istovremeno i sa dubljim integracijama i proširenjem.

Stupanjem u Fazu 3, nove države članice bi praktično preuzele sve obaveze članstva i stekle većinu prava koja su dostupna konvencionalnim članicama. Što se tiče prava, nove države članice bi, kao i druge (konvencionalne) članice, učestvovalе u radu svih institucija EU. Stoga bi postale punopravni učesnici u jedinstvenom tržištu EU i carinskoj uniji, stekle pun pristup ESIF i imale mogućnost pristupanja Šengenu i Evrozoni po ispunjavanju standardnih uslova. Njihovi građani bi stekli prava i zaštitu državljanstva EU, uključujući i pravo da se kandiduju i da glasaju na evropskim izborima. U pogledu obaveza, pravni akti Evropske unije bili bi podjednako obavezujući za nove države članice kao i za sve druge, pri čemu bi Sud pravde EU bio krajnji arbitar u slučaju bilo kakvih pravnih sporova koji bi mogli nastati. Dodatno, nove države članice bi plaćale obavezni doprinos MFF i tako bi „investirale” u budućnost Unije kao i sve ostale članice. Gledajući navedena

¹⁸ Slično rešenje je bilo uključeno u Mehanizam saradnje i provere za Bugarsku i Rumuniju. Videti: European Commission, [Commission reports on progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism](#), 22 November 2022.

¹⁹ EU je nedavno najavila da će uskoro iskoristiti mere reverzibilnosti po prvi put. Tokom rasprave u Odboru za spoljne poslove Evropskog parlamenta (AFET) u junu 2023., predsedavajući Generalnog direktorata za susedstvo i pregovore o proširenju (DG NEAR), Gert Jan Kouzman, istakao je nekoliko mera protiv Kosova usled propusta da preduzme tražene mere za smanjenje tenzija na severu Kosova. On je posebno pomenuo obustavljanje rada u svim SAA radnim grupama, obustavljanje programa EU za finansiranje, neodobranje projekata iz Investicionog okvira za Zapadni Balkan, kao i obustavljanje sastanaka na političkom nivou.

prava i obaveze, stupanje u Fazu 3 i sticanje statusa nove članice predstavljalo bi stvarno ispunjenje obećane perspektive članstva.

IV.1. Osiguravanje funkcionisanja odlučivanja u EU tokom faze 3

Kao odgovor na tvrdnje da EU, u svom trenutnom ugovornom okviru, nije u stanju da apsorbuje nove članice, Model faznog pristupanja predlaže da se „nove države članice” podvrgnu jasno definisanoj i vremenski ograničenoj restrikciji prava glasanja u Savetu EU.²⁰ Dok bi predstavnici novih članica imali pravo da učestvuju u svim raspravama i procesima izgradnje konsenzusa u Savetu, kao i da glasaju o svim pitanjima o kojima se odlučuje prostom i kvalifikovanom većinom (uključujući i formiranje blokirajućih manjina), njihovo pravo negativnog glasa u pitanjima za koja se zahteva jednoglasno odlučivanje, bilo bi privremeno ograničeno. Ovaj izuzetak bi bio ograničen na *maksimalno* deset godina, nakon čega bi nove države članice prešle u konvencionalno članstvo (Faza 4).²¹ U najkraćem, ovaj predlog daje Uniji dovoljno vremena da izvrši institucionalne reforme, a da istovremeno održava određeni nivo pritiska na države članice da obezbede funkcionalnost odlučivanja sa proširenim članstvom.

Iako uključuje privremenu razliku između postojećih i novih država članica i, predloženo ograničenje izbegava stvaranje članstva drugog reda. S obzirom na to da je ograničena po trajanju i da *ističe automatski* nakon utvrđenog perioda, ova derogacija ne umanjuje davanje prava punog članstva budućim članicama i bila bi, štaviše, uključena u sve buduće ugovore o pristupanju. Imajući u vidu da konvencionalne članice nemaju pravo glasa u odlučivanju o tome da li nova članica „zaslužuje” da pređe u Fazu 4, scenario u kome bi nova članica bila trajno „zarobljena” u prelaznoj Fazi 3 bio bi nemoguć. Osim toga, kako bi se ublažio uticaj privremene derogacije onoga što bi se moglo razumeti kao suštinski nacionalni interes novih članica (npr. harmonizacija poreza, odlučivanje o sopstvenim resursima, vitalni bezbednosni interesi), Model predlaže uvođenje tzv. klauzule „kočnice za slučaj opasnosti” (en. *emergency brake*) u Ugovor o pristupanju, sličnu onoj predviđenoj u članu 31 (2) Ugovora o EU, prilagođen ovoj svrsi.

Ako (Nova država članica) izjavi da namerava da se suprotstavi donošenju odluke koja se donosi (jednoglasnim glasanjem), iz razloga koje izričito navede, a koji se tiču suštinskog državnog interesa, neće se glasati. (Predsedavajući Savetu), u neposrednim konsultacijama sa državom članicom, traži za nju prihvatljivo rešenje. Ako on/ona ne uspe, Savet može, kvalifikovanom većinom, zatražiti da se to pitanje uputi Evropskom savetu da o tome odluči konsenzusom.²²

Na taj način, ograničavanjem trajanja ovog posebnog režima i ugradnjom zaštitnih mehanizama za nove članice, predlog osigurava proporcionalnost između zaštitnih mera i cilja koji se želi postići.

IV.2. Čuvanje osnovnih vrednosti EU u fazi 3

Drugo ograničenje u Fazi 3 odnosi se na potrebu da se osigura da nove članice nastave sa poštovanjem osnovnih vrednosti EU nakon pristupanja, kada moć uslovljavanja popusti i poraste percepcija rizika od demokratskog nazadovanja novih članica. Prepoznajući da je potrebno vreme da se sprovedene reforme konsoliduju i postanu održive na duge staze, Model insistira na stvaranju i razvoju snažne mreže zaštitnih mehanizama.

20 Originalni Model je predložio i ograničenje mogućnosti da nova država članica ima komesara u Evropskoj komisiji i sudiju u Sudu pravde EU. Kako nismo čuli glasove koji to zahtevaju među zainteresovanim stranama u EU, ova ograničenja bi i dalje mogla biti uvedena kako bi se olakšala velika institucionalna reforma EU. U pogledu broja članova komisije, Lisabonski ugovor već sadrži odredbu koja ograničava njihov broj na dve trećine država članica (TEU, član 17.5). Iako odredba još nije primenjena, najelegantniji način za postupanje u sadašnjem kontekstu bio bi povratak ovoj odredbi.

21 Poseban [tematski papir](#) razmatra predloženo ograničenje i utvrđuje njegovu zakonitost, posebno u vezi sa obavezom Unije da poštuje jednakost članica država pred ugovorima.

22 Ibid.

Stoga, predlažemo da EU koristi i unapredi postojeće klauzule zaštite. Iako bi detalji i mehanizmi takvog režima morali biti regulisani ugovorima o pristupanju, cilj bi bio da se EU opremi sredstvima za praćenje potencijalnog nazadovanja u ranoj fazi i da se nove članice odvrte od udaljavanja od zajedničkih pravila i vrednosti nakon pristupanja. Pri odlučivanju da li i kada ga primeniti, ne bi bili potrebni dodatni alati za praćenje²³ budući da bi, od datuma pristupanja, sve nove članice bile obuhvaćene standardnim **Mehanizmom za praćenje vladavine prava** (en. *Rule of law monitoring*) Evropske komisije, koji se primenjuje na sve države članice.

Od proširenja 2004. godine usledila je proliferacija zaštitnih klauzula, pri čemu je klauzula zaštite pravosuđa i unutrašnjih poslova (en. *Justice and Home Affairs Safeguard Clause*) postala trajna, ali nedovoljno korišćena karakteristika ugovora o pristupanju. Kao što je određeno članom 38 u aktima o pristupanju Bugarske i Rumunije, ili članom 39 u slučaju Hrvatske, Komisija je imala pravo da aktivira ovu klauzulu u roku od tri godine od pristupanja EU²⁴ – na osnovu obrazloženog zahteva države članice ili po sopstvenoj inicijativi²⁵ i nakon konsultacija sa državama članicama – ako su postojali „ozbiljni nedostaci ili rizici od takvih nedostataka” u sprovođenju obaveza koje se odnose na pravosuđe i unutrašnje poslove.²⁶ Ovo je omogućilo Komisiji da „usvoji odgovarajuće mere i precizira uslove i aranžmane koji se primenjuju”,²⁷ uključujući „privremeno obustavljanje primene relevantnih odredaba i odluka” prema novoj članici.²⁸ Oslanjajući se na ovu praksu,²⁹ predlažemo produženje perioda za aktivaciju klauzule na *maksimalno* 10 godina, tako da se uskladi sa celokupnim trajanjem Faze 3 i time se pojača mreža zaštite nakon pristupanja.

Kako bi se zaštitila vladavina prava nakon pristupanja, predlažemo jačanje veze vladavine prava sa drugim relevantnim klauzulama zaštite. Jedna od takvih klauzula je i klauzula zaštite unutrašnjeg tržišta (en. *Internal Market Safeguard Clause*), definisana članom 37 u slučaju akata o pristupanju Bugarske i Rumunije, ili članom 38 u slučaju Hrvatske. Ova klauzula se odnosi na obaveze u bilo kojoj sektorskoj politici koja se tiče ekonomskih aktivnosti sa prekograničnim efektom kojom se izaziva ozbiljno narušavanje u funkcionisanju unutrašnjeg tržišta, pretnja finansijskim interesima Unije ili neposredan rizik takvog kršenja ili pretnje. U njenoj primeni, Komisija ima ključnu ulogu

23 Tokom perioda ratifikacije, međutim, mogao bi se primeniti drugačiji mehanizam nadzora jer bi država tada, pravno gledano, još uvek bila „pristupajuća država” (en. *acceding country*) a ne država članica. Ovaj mehanizam je uveden u Aktu o pristupanju Hrvatske – *Klauzula o praćenju* u članu 36. To je omogućilo Komisiji da „pažljivo prati sve obaveze koje je Hrvatska preuzela u pregovorima o pristupanju”, omogućavajući joj da uputi „pisma upozorenja” hrvatskim vlastima ako dodatni kriterijumi nisu ispunjeni. Teorijski gledano, ovaj mehanizam je dao EU veći uticaj jer su postojeće članice mogle odlučiti da ne završe proces ratifikacije Akta o pristupanju Hrvatske ako su izveštaji Komisije o napretku i njeni sveobuhvatni izveštaji o praćenju objavljeni s negativnim zaključcima. Ovo je dobar primer koji bi se mogao slediti u slučaju budućih proširenja jer se Klauzula o praćenju posebno odnosila na oblasti pravosuđa i osnovnih prava, kao i na oblast slobode, sigurnosti i pravde.

24 Klauzula o zaštiti može se aktivirati čak i pre pristupanja na osnovu nalaza praćenja, a mere koje se usvoje stupaju na snagu na dan pristupanja, osim ako posebno ne predviđaju kasniji datum.

25 Činjenica da je Komisija mogla pokrenuti klauzulu o zaštiti na svoju inicijativu značajno je pojednostavila postupak. Na taj način se izbegao „problem jednoglasnosti” u slučaju primene člana 7 Ugovora o EU. Stoga bi Komisija odigrala važnu ulogu u osiguranju da pretnja primenom klauzule o zaštiti bude verodostojna i da se klauzule o zaštiti primenjuju pravovremeno i efikasno u slučaju ozbiljnog nazadovanja.

26 U slučajevima Bugarske, Rumunije i Hrvatske, obuhvaćene su samo određene oblasti (na primer, u vezi sa međusobnim priznavanjem u oblasti krivičnog prava). Za buduća proširenja predlažemo istraživanje mogućnosti da se Klauzula o zaštiti u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova primeni na celokupnu oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova – oblast koja je tesno povezana sa vladavinom prava – i tako proširi obim praćenja.

27 Na primer, Mehanizam za saradnju i verifikaciju uveden je Odlukom Komisije 2006. godine upravo imajući u vidu Klauzulu o zaštiti u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Iako je koristan, treba istražiti i druge mogućnosti „odgovarajućih mera” u kontekstu budućih procesa pristupanja.

28 Na primer, ako nove članice ne bi adekvatno ispunile kriterijume, Komisija bi mogla primeniti mere zaštite, uključujući obustavu obaveze država članica da priznaju i sprovode presude i sudske odluke nove države članice, kao što su evropski nalozi za hapšenje.

29 S obzirom na nejasno formulisanje Akata o pristupanju, Komisija bi, po potrebi, postepeno mogla uključiti različite privremene suspenzije. Komisija bi, stoga, trebalo da unapred razvije listu potencijalnih suspenzivnih mera koje bi unapred bile poznate novoj članici, što bi delovala kao odvrćajući faktor od ponašanja koje bi moglo ići protiv pravila i vrednosti EU, ili kao podsticaj da nova članica radi na održavanju demokratskih reformi.

jer njene procedure reflektuju proceduru klauzule zaštite pravosuđa i unutrašnjih poslova. U skladu sa tim, naša preporuka produženja perioda za potencijalno aktiviranje klauzule na *maksimalno* 10 godina ostaje važeća i u ovom slučaju. Takođe, trebalo bi razmotriti dodatne zaštitne klauzule ovog tipa. Očigledno, kao u slučajevima prethodnih proširenja, ovakvi instrumenti neće biti predmet pregovora, ostavljajući time određene ruke EU da sastavi ovaj deo Ugovora o pristupanju onako kako smatra najprikladnijim, pružajući dovoljnu fleksibilnost da se naprave bilo kakva neophodna prilagođavanja standardnih zaštitnih klauzula.

Ilustracija 4. Ključne koristi i ograničenja za nove države članice u Fazi 3



V. Veze sa postepenom sektorskom integracijom

Razgovori o faznom pristupanju odvijaju se paralelno sa različitim predlozima o sektorskoj integraciji na putu ka članstvu, često nazivanim „faznim uključivanjem u politike” (en. *policy phasing-in*), iako su se takođe koristili različiti drugi termini (postepena, ubrzana, osnažena integracija i sl.)³⁰ bez jasnoće u vezi sa značenjem tih izraza. U osnovi, sektorska integracija se odnosi na mogućnosti kandidata da ostvare dublju integraciju sa EU u pojedinačnim javnim politikama pre samog pristupanja EU. Bez obzira na mnoštvo termina, važno je razumeti odnos između horizontalnog pristupa ponuđenog u Modelu faznog pristupanja i ideja i mogućnosti za postepenu sektorsku integraciju.

Suštinski, države kandidati već prolaze kroz sektorsku integraciju uz prilično *ad-hoc* pristup. Zajedničko regionalno tržište u okviru Berlinskog procesa ima za cilj postizanje regionalne ekonomske integracije zasnovane na pravilima EU, kao i bliže povezivanje sa Jedinostvenim tržištem EU kako bi se pomoglo Zapadnom Balkanu u procesu pristupanja. Takođe, EU je predložila planove

30 Poseban **tematski papir** nudi detaljnu diskusiju o mogućnostima sektorske integracije, poznate takođe i pod nazivom „faznof uključivanje u politike”.

da se kandidati pridruže zelenoj i digitalnoj agendi. Pored toga, EU je unapredila sektorsku integraciju putem specijalizovanih inicijativa zasnovanih na ugovorima koje uključuju sve države Zapadnog Balkana i neke od država Istočnog partnerstva. U pitanju su, naime, Energetska zajednica, Transportna zajednica i Zajednički evropski vazdušni prostor. Iako „ovi ugovori ne usložnjavaju pravne tekovine EU u oblasti energetike i transporta, pokrivene posebnim poglavljima, [oni se oslanjaju] na sopstvene organizacione i institucionalne strukture kako bi motivisali i podstakli implementaciju pravila EU”.³¹ Takođe, specijalizovane agencije i nekoliko programa otvoreni su za učešće država kandidata na individualnoj osnovi i često uz finansijsku podršku kroz IPA.

Uprkos tome, nema puno predvidljivosti u ovakvim inicijativama, što stoga kreira malo realnog podsticaja za pojedinačne države kandidate da nastave sa velikim reformama. One su obično usmerene kolektivno ka regionu Zapadnog Balkana, bez pravljenja ikakve razlike u odnosu na posvećenost reformama i napretku prema ispunjavanju kriterijuma članstva. Komisija je čak pozvala pojedinačne države kandidate da predlože politike, agencije i programe u kojima one vide priliku za sektorsku integraciju, bez kreiranja metodologije koja bi osigurala koherentnost u ovom procesu. Što je možda najvažnije, sektorski pristup ne predviđa sistematičnu primenu principa uslovljenosti u duhu načela „osnove na prvom mestu” (poštovanje demokratije, vladavine prava i reforme pravosuđa), što pokazuje da se ovaj pristup teško može promovisati kao nešto što bi unapredilo pristupanje na celovit i predvidljiv način.³²

Što se tiče postepene integracije u Jedinstveno tržište EU, ovo predstavlja **suštinski element sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)** koji osiguravaju „neometan pristup unutrašnjem tržištu” za robu poreklom iz država ZB kada „dostignu ekvivalentan nivo sposobnosti kroz primenu nacionalnih pravila usklađenih sa pravnim tekovinama Unije za taj proizvod”. U slučaju **zona produbljene i sveobuhvatne slobodne trgovine** (en. DCFTA - *Deep and Comprehensive Free Trade Area*) sa istočnoevropskim državama, sporazumi su mnogo eksplicitniji, sa navedenim stotinama direktiva i propisa sa kojima bi se trebalo uskladiti u utvrđenim vremenskim okvirima.

U celini, postepena sektorska integracije može da bude koristan dodatak formalnom procesu proširenja, s tim što joj nedostaje predvidivost, te da je fokusirana na labaviji oblik saradnje. Istovremeno, suštinsko učešće u politikama koje prevazilaze opseg sporazuma o pridruživanju može zahtevati pregovaranje i ratifikaciju posebnih međunarodnih ugovora (modelovanih npr. po uzoru na Energetsku zajednicu), što stvara **rizik od preusmeravanja političke pažnje i administrativnih kapaciteta**, kako iz ugla kandidata, tako i iz ugla Komisije, sa osnovnog zadatka pripreme i vođenja pregovora o pristupanju EU. Ono što je posebno važno naglasiti jeste da zagovaranje postepene ili sektorske integracije u govorima i dokumentima EU ne bi smelo da bude iskorišćeno kao alternativa ili kompenzacija za izostanak napretka u formalnom procesu pristupanja.

VI. Upravljanje EU u oblasti politike proširenja

VI.1. Glasanje kvalifikovanom većinom u politici proširenja?

Napredak kandidata na putu pristupanja EU zavisi od mnogobrojnih jednoglasnih odluka donesenih u Savetu EU. Kao rezultat, politika proširenja je često bila usporavana jednostranim korišćenjem prava veta od strane pojedinačnih država članica, koja u mnogim slučajevima čak nisu ni bila direktno povezana sa kriterijumima za pristupanje. Dinamika procesa pristupanja bila bi značajno olakšana omogućavanjem proširenja glasanja kvalifikovanom većinom (QMV) za mnogobrojne pojedinačne korake u dugom procesu pristupanja, što je nekoliko *think tank* organizacija već **predložilo**. Iako zavisi od političke volje svih država članica, čini se da bi ovakva promena u politici proširenja bila moguća u okviru trenutnog ugovornog okvira. Jedina odredba ugovora koja reguliše pristupanje novih država članica je član 49 Ugovora o EU, koji eksplicitno traži od Saveta da deluje jednoglasno kada odlučuje o kandidaturi za članstvo. Međutim, iako se ovaj član odnosi

³¹ Ibid, p. 6.

³² Ibid, p. 11.

samo na jedan korak u procesu pristupanja, u dugom razvoju politike proširenja, ova odredba je proširena putem običajnog (mekog) prava na svaku odluku u ovom, sve fragmentiranijem procesu. Poteškoća u napuštanju ove prakse leži u činjenici da bi svaka država članica morala da se saglasi sa predlogom za uvođenje QMV u pojedinačnim segmentima procesa pristupanja, kao što su odluke o otvaranju pregovaračkih klastera sa zemljama koje su započele proces pristupanja. Takva odluka može biti politički teško ostvariva s obzirom na snažnu ambiciju država članica da zadrže punu kontrolu nad čitavim procesom pristupanja, ali se njome proces proširenja može učiniti daleko dinamičnijim, što se čini naročito važnim u aktuelnom geopolitičkom kontekstu.

S druge strane, upotrebom QMV rizikuje se odlaganje problema koje bi moglo rezultirati time da država članica koja je preglasana u jednom od koraka blokira čitav proces kada dođe do nacionalne ratifikacije sporazuma o pristupanju. U ovom kontekstu, čini se posebno važnim da se tokom čitavog procesa traga za konsenzusom kako bi se osiguralo da nijedna država članica ne bude više puta preglasana bez uzimanja u obzir njenih zabrinutosti.

VI.2. Rešavanje bilateralnih sporova

Bilateralni sporovi su do sada više puta otežavali proces pristupanja nekih država kandidata, često s teškim posledicama po njihovu unutrašnju političku situaciju i opšte integracione ambicije EU. Istovremeno, brojni bilateralni sporovi opterećuju regionalnu saradnju i dobrosusedske odnose među samim kandidatima.³³ Kao što su neki značajni dokumenti EU zahtevali, takve sporove treba rešiti pre stupanja u članstvo i ne bi ih trebalo unositi u EU.

Ovo, međutim, ne znači da treba zanemariti ove sporove i učiniti ih preprekom u pristupanju EU za pojedinačne države kandidate, posebno kada one nisu vezane za uslove članstva. Zapravo, EU bi trebalo da izloži „temeljnu strategiju ili institucionalni mehanizam za rešavanje sporova, obuhvatajući kako one između država članica i država kandidata tako i one između država kandidata međusobno”.³⁴ Stoga, sporovi koji se odnose na probleme nevezane za kriterijume članstva, poput identiteta, istorije ili jezika, „treba da budu podvrgnuti odvojenom procesu koji će teći paralelno sa pregovorima o pristupanju”, dok bi oni koji spadaju u uslove za članstvo, poput manjinskih prava, trebalo da budu integrisani u procedure za ocenjivanje pregovora o pristupanju.³⁵ Štaviše, „sinergija razvijena između ova dva paralelna procesa može biti međusobno ojačavajuća uz minimalizovanje opasnosti od blokade i kontaminacije jednog od strane drugog. Ova sinergija bi mogla biti ojačana kroz finansijske podsticaje za pomoć rešavanju sukoba, promovisanje pomirenja i osiguravanje široke društvene prihvaćenosti.”³⁶

Poseban tematski rad koji se bavi rešavanjem bilateralnih sporova izlaže nekoliko specifičnih alata koje bi EU trebalo da koristi kako bi podržala ove procese kroz, između ostalog, izlaganje sopstvenog iskustva u okviru procesa evropskih integracija³⁷. Takođe, u radu se tvrdi da je „potraga za pravim rešenjima u rešavanju sukoba dugog trajanja i prevazilaženju nepoverenja ima mnogo veće šanse za uspeh u kontekstu regionalne integracije”, te je naglašena uloga Berlinskog procesa, tvrdnjom da on može „pružiti koristan okvir za promovisanje razrešavanja bilateralnih sporova”. Takođe, u pogledu napretka u okviru Modela faznog pristupanja, „ako već postoji procedura ili mehanizam za rešavanje sukoba, to bi trebalo biti dovoljno da se dozvoli nastavak procesa pristupanja bez zaustavljanja.”³⁸ Ove preporuke bi mogle poslužiti kao putokazi za EU, kako bi se proaktivno suočila sa teškim bilateralnim problemima, umesto da se oni guraju pod tepih, te se kasnije opet pojavljuju kao velika prepreka meritokratskom procesu pristupanja EU. Stoga, njihova dragocenost nadilazi specifičnosti Modela faznog pristupanja i stiče opštu primenljivost u politici proširenja EU.

33 Poseban [tematski papir](#) pruža pregled bilateralnih sporova između kandidata i država članica.

34 Ibid, p. 3

35 Ibid, p. 5

36 Ibid.

37 Ibid, pp. 5-6

38 Ibid, p. 4

VI. 3. Praćenje procesa od strane Evropske komisije

Model faznog pristupanja se u velikoj meri oslanja na Komisijine ocene o pripremljenosti za članstvo u različitim pregovaračkim klasterima i poglavljima. Izveštaji u kojima Komisija pruža svoje ocene predstavljaju najautoritativnije izvore informacija o napretku kandidata u ispunjavanju kriterijuma za članstvo. Oni se objavljuju jednom godišnje, nakon diskusija sa državama članicama u radnoj grupi Saveta za proširenje (en. COELA - *Working Party on Enlargement and Countries Negotiating Accession to the EU*)³⁹. Većina poglavlja i oblasti koje se procenjuju u izveštajima dobijaju ocenu pripremljenosti za članstvo na petostepenoj skali, koja ide od „ranih faza”, preko „izvesnog nivoa pripremljenosti”, „umerene pripremljenosti” i „dobrog nivoa pripremljenosti”, sve do „naprednog nivoa pripremljenosti”. Ova standardizovana skala za ocenjivanje je veoma prikladna za kvantifikovanje rezultata na skali od 1 do 5 i omogućava objektivno sumiranje, što je ključno za operacionalizaciju faza, te daje procesu transparentnije i predvidljivije rezultate. Štaviše, ovo bi bilo prilično jednostavno za Komisiju jer već vrši takve kvantitativne procene u svom internom, ali neobjavljenom radu.

Međutim, Komisijin pristup praćenju sprovođenja i ocenjivanju temeljnih reformi pati od nedovoljne konzistentnosti i nedostatka transparentnosti o upotrebi spoljnih podataka i indikatora trećih strana, što revidirana metodologija takođe zahteva. Ovaj problem je naročito izražen u podoblasti Klastera 1 – Funkcionisanje demokratskih institucija (en. *Functioning of democratic institutions - FoDI*) budući da je to jedina oblast gde nedostaje ocena pripremljenosti za članstvo. Takođe, komparativna analiza Komisijinih izveštaja pokazuje da se određeni problemi u vezi sa politikama u oblasti FoDI ocenjuju u izveštajima za neke države, dok nedostaju u izveštajima za druge države. Ovo **naglašava** određeni nivo nekonzistentnosti u izveštavanju o napretku, što ometa uporedivost i ukupnu kredibilnost. Podoblast „Upravljanje” (en. *Governance*), na primer, sadrži nekoliko praznina i nedostataka, dok se „Civilni nadzor nad bezbednosnim snagama” (en. *Civilian Oversight over Security Forces*) ističe kao oblast sa najnižim nivoom doslednosti. Nadalje, pokazatelji trećih strana (en. *third-party indicators*) su uglavnom odsutni kroz čitave izveštaje, a takođe nedostaju i izvori na osnovu kojih su doneti zaključci, kao i reference eksternih doprinosa. Ovi nedostaci **podrivaju kredibilnost izveštaja Komisije** i u prošlosti su otvarali pitanja njihove objektivnosti.

S obzirom na važnost izveštaja Komisije kao osnove za odluke o pristupanju fazama i pratećim koristima, metodologija ocenjivanja zahteva poboljšanja i veću doslednost. Prvobitni Model je pozivao na dosledan pristup u ocenjivanju pripremljenosti za članstvo, kao i na dodavanje kvantitativnih ocena ovim inače kvalitativnim ocenama. Takva modifikacija bi omogućila lakše praćenje i upoređivanje napretka kandidata prema članstvu, te bi olakšala donošenje odluke u vezi sa ispunjavanjem uslova za ulazak u različite faze procesa. Iako je prvobitni Model predlagao modifikaciju skale Komisije, trenutno se čini dovoljnim da Komisija reši osnovne nekonzistentnosti u svom pristupu, poveća nivo transparentnosti u vezi sa korišćenjem izvora i indikatora trećih strana i uvede kvantifikaciju svoje već postojeće kvalitativne skale. Ove izmene bile bi dovoljne da poboljšaju opštu sliku godišnjih izveštaja i povećaju poverenje u njih kod država članica, vlada država kandidata i aktera civilnog društva.

³⁹ Izveštaji za Kosovo su raspravljani u Radnoj grupi za region Zapadnog Balkana (COWEB), dok su oni koji pokrivaju istočnoevropski trio pokriveni Radnom grupom za Istočnu Evropu i Centralnu Aziju (COEST).

VII. Zaključak

Nastao iz niza tematskih radova koji su istražili pojedinačne elemente Modela faznog pristupanja, ovaj revidirani Model 2.0 predstavlja sveobuhvatan predlog o tome kako prilagoditi trenutnu politiku pristupanja EU radi rešavanja rastuće napetosti između, s jedne strane, geopolitičke nužnosti proširenja i, s druge strane, zabrinutosti zbog krhkosti demokratskih institucija i vladavine prava u zemljama kandidatima. Pojava novih država kandidata na istočnom rubu kontinenta samo je pojačala potrebu za unapređenjem politike proširenja EU i podsticanjem unutrašnjih reformi, istovremeno omogućavajući EU da prilagodi institucionalni okvir za prošireno članstvo. Dvadeset godina nakon obećanja kredibilne perspektive članstva za Zapadni Balkan na Samitu u Solunu, došlo je vreme za odlučne akcije kako bi se ispunilo ovo obećanje.

Otkako je došlo do dramatične eskalacije i tragičnih posledica rata Rusije protiv Ukrajine, lideri EU i njenih država članica su više puta govorili o važnosti iskorišćavanja ovog prelomnog trenutka (de. *Zeitenwende*) kako bi se ojačala bezbednost na kontinentu, a Unija pripremila za sledeći krug proširenja. Nekoliko članica je iznelo različite predloge u tom pogledu, a očekuje se da će ih biti još. Istovremeno, Model faznog pristupanja ostaje jedini sveobuhvatni predlog koji otvara put za pristupanje novih članica paralelno sa unutrašnjim reformama usmerenim na jačanje institucionalnog okvira i nesmetano funkcionisanje proširene Unije. EU mora pažljivo iskoristiti ovaj momentum kako bi osigurala da kandidati prođu kroz meritokratski i predvidljiv proces, koji će osigurati da se više reformi nagrađuje većim koristima, dok će se u slučaju zastoja i nazadovanja, kandidati suočiti s odgovarajućim merama i reverzibilnošću u procesu integracije.

Iako Model nudi sveobuhvatan skup predloga za ostvarivanje ovih ciljeva, ostaje pitanje kako će EU i države članice reagovati na ove i druge ideje. Kako donosioci odluka vode ove diskusije iza zatvorenih vrata, najviše smo zabrinuti da bi moglo doći do „probiranja” (en. *cherry-picking*) samo određenih elemenata Modela faznog pristupanja, uz verbalnu podršku za neodređene izraze kao što su postepena ili sektorska integracija. Model faznog pristupanja je više od pukog zbira svojih delova jer teži potencijalnoj sinergiji između napora EU i država kandidata, sa meritokratskim i predvidivim pristupom zasnovanim na vladavini prava i visokim demokratskim standardima.

Predsednica Evropske komisije, Ursula fon der Lajen, nedavno je predložila povećane mogućnosti finansiranja za Zapadni Balkan i novi veliki „Fond za pomoć Ukrajini”, koji će – kao što bi zaista i trebalo – biti uslovljeni neophodnim političkim i ekonomskim reformama. Međutim, takođe je krajnje vreme da Komisija kombinuje ovakve poželjne inicijative sa celovitim predlogom za izmenu politike proširenja. To bi najbolje bilo učiniti prema nacrtima Modela faznog pristupanja, koji otvara predvidljiv put napretka, ne samo za Zapadni Balkan, već i za „nove” kandidate iz grupe država Istočnog partnerstva. Takav predlog treba operacionalizovati najkasnije u oktobru 2023. godine kao deo sledećeg „Paketa proširenja” Komisije, s ciljem postizanja sporazuma na sastanku Evropskog saveta u decembru 2023. godine.

Aneks 1: Pregled izmena u Modelu 2.0 u poređenju sa prvobitnim Modelom

	MODEL	MODEL 2.0
Revidirana metodologija proširenja	Ostaje osnova za uvođenje institucionalnih i finansijskih podsticaja/koristi tokom pretpristupnog perioda.	
Ocenjivanje	Jednako se naglašava značaj poboljšanja i kvantifikacije Komisijinih ocena kao osnova za ocenjivanje klastera i rezultata potrebnih za kretanje po fazama	
Redosled	Svi klasteri treba da budu otvoreni na početku pregovaračkog procesa.	Vraća se standardnom pristupu, tj. otvaranju klastera u različitim trenucima
Nazivi faza	<ul style="list-style-type: none"> » Faza 1: inicijalna faza pristupanja » Faza 2: srednja faza pristupanja » Faza 3: nova država članica » Faza 4: konvencionalno članstvo 	<ul style="list-style-type: none"> » Faza 1: srednje pretpristupna faza » Faza 2: napredna pretpristupna faza » Nepromenjena imena Faze 3 i Faze 4
Učešće u institucijama	<ul style="list-style-type: none"> » Status pasivnog posmatrača u Fazi 1 (prisustvo bez prava obraćanja) » Status aktivnog posmatrača u Fazi 2 (uz pravo obraćanja) 	<ul style="list-style-type: none"> » Status aktivnog posmatrača na određenim sastancima u Fazi 1 » Status aktivnog posmatrača na svim sastancima od zajedničke važnosti u Fazi 2
	Prisustvo tokom celog trajanja sastanka	Prisustvo u formi razmene mišljenja samo za pojedine tačke na agendi
Raspodela povećanih fondova po fazama	<ul style="list-style-type: none"> » Faza 1: 50% » Faza 2: 75% » Faza 3: 100% 	<ul style="list-style-type: none"> » Faza 1: 40% » Faza 2: 60% » Faza 3: 100%
	Nisu razmotreni obavezni doprinosi.	Tri predložene varijante: <ul style="list-style-type: none"> » puni doprinosi u Fazi 3 » puni doprinosi u Fazi 4 » postepeni doprinosi počevši već u Fazi 1

Finansijski argument	Ova tema nije pokrivena.	Dvostepeni predlog: <ul style="list-style-type: none"> » uvođenje finansijskih dodatnih sredstava na trenutnu IPA III za trenutni finansijski ciklus do 2027. godine » usvajanje reformisane IPA IV za period 2028-2035
Ograničenja nakon pristupanja	Privremeno ograničavanje prava veta novim članicama uz automatski prestanak važenja.	Povećavanje, po obimu i trajanju, zaštitnih klauzula prethodno korišćenih u aktima o pristupanju.
	Bez detaljnije elaboracije	

Bibliografija

- Austrian non-paper, "EU enlargement and neighbourhood policy beyond existing templates", May 2022.
- Blockmans, Steven, "*The Legality of a Temporal Suspension of Veto Rights for New EU Member States*", Centre for European Policy Studies (CEPS - Brussels) and European Policy Centre (CEP – Belgrade), June 2023 Conference on Accession to the European Union - North Macedonia, *General EU Position*, 2022.
- Council of the EU, *Rules of Procedure*
- Council of the EU, *Programme of the Spanish presidency of the Council of the European Union, 2nd half of 2023*
- Council of the EU, *General Secretariat's Comments on the Council's Rules of Procedure*, 2022.
- Council of the EU, *Legal Service Contribution 6566/20*, 16 March 2020.
- Council of the EU, *Legal Service Opinion 10962/18*, 09 July 2018.
- Council of the EU, *Legal Service Opinion 9463/11*
- Council of the EU, *Legal Service Opinion 7893/95*
- Czech Presidency's Non-paper on accelerated/gradual integration for COELA*, November 2022.
- Cutahija, Haris, Foreign Policy Initiative BH (FPI BH), "*Staged Accession model – a Way to End the Stagnation?*", National issue paper for Bosnia and Herzegovina, European Policy Centre (CEP – Belgrade) and Centre for European Policy Studies (CEPS - Brussels), May 2023.
- Dimitrov, Nikola, Ioannides, Isabelle, Nechev, Zoran and Popescu-Zamfir, Oana, "*It's a Package Deal! Reforming and Enlarging the European Union in a Contested World*," IWM, May 2023.
- Elezi, Gentian, "*Dealing with Enlargement Fatigue to Avoid Patience Fatigue: Discussing the Staged Accession model in the Albanian Context*", National Issue Paper for Albania, European Policy Centre (CEP – Belgrade) and Centre for European Policy Studies (CEPS - Brussels), May 2023.
- Emerson, Michael, Blockmans, Steven, "*Sectoral Policy Integration in Advance of Accession: An Alternative or Complement to the Staged Accession Model?*", Centre for European Policy Studies (CEPS) and European Policy Centre (CEP – Belgrade), July 2023.
- Emerson, Michael, Movchan, Veronika (Eds.), "*Deepening EU-Ukrainian Relations*", Roman & Littlefield International, 3rd ed., 2021.
- Emerson, Michael, 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.
- European Commission, *A More Credible, Dynamic, Predictable and Political EU Accession Process - Commission Lays out its Proposals*, 5 February 2020.
- European Commission, *Commission Reports on Progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism*, 22 November 2022.

- European Commission, *Enhancing the Accession Process – A credible EU Perspective for the Western Balkans* (COM(2020)0057), 5 February 2020.
- European Commission, *EU enlargement in 2014 and Beyond: Progress and Challenges*, 8 October 2014.
- European Commission, *Proposal for a Regulation Establishing the Ukraine Facility*, COM(2023)338, 26. February 2023.
- European Commission, *2023 Rule of Law Report*, COM (2023) 800 final, 5 July 2023.
- European Council, *Speech by President Charles Michel at the Plenary Session of the European Economic and Social Committee*, 18 May 2022
- European Council, *June 2022 Conclusions*, 24 June 2022.
- European Policy Centre, *The Initiative for a Staged Accession to the EU*, 2023.
- European Western Balkans (EWB), *“EU Warns of Punitive Measures Against Kosovo”*, 2023.
- Fouere, Erwan, *“EU enlargement and the resolution of bilateral disputes in the Western Balkans,”* Centre for European Policy Studies (CEPS- Brussels) and European Policy Centre (CEP - Belgrade), July 2023.
- Ilazi, Ramadan, *“Potential Application of the EU’s Staged Accession model in Kosovo”*, National Issue Paper for Kosovo, European Policy Centre (CEP – Belgrade) and Centre for European Policy Studies (CEPS - Brussels), May 2023.
- Jacimovic, Dragana, Institute Alternative (IA), *“Potential Application of the Staged Accession Model”*, National Issue Paper for Montenegro, European Policy Centre (CEP – Belgrade) and Centre for European Policy Studies (CEPS - Brussels), May 2023.
- Kochenov, Dimitry, *“EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty – Custom Concubinage?”* European Integration online Papers (EioP), Vol. 9, No. 6, 2005, pp.1–23.
- Lazarevic, Milena, Subotic, Strahinja, *“Monitoring Reforms in the EU Accession Process: A Western Balkan Civil Society Contribution,”* European Policy Centre (CEP-Belgrade), June 2023.
- Mihajlovic, Milena, *“Reforming the EU’s Pre-Accession Funding Instrument: Effective Membership Preparation Through the Staged Accession Model”*, European Policy Centre (CEP - Belgrade) and Centre for European Policy Studies (CEPS - Brussels), 2023.
- Mitrovic, Sava, *“Staged Accession model as a Proposal for Operationalisation of the Revised Enlargement Methodology”*, European Policy Centre (CEP - Belgrade) and Centre for European Policy Studies (CEPS - Brussels), December 2022
- Pavkovic, Milos, *“The Staged Accession model in practice: Identifying the Key Challenges Facing Serbia”*, Serbia National Issue Paper, European Policy Centre (CEP – Belgrade) and Centre for European Policy Studies (CEPS - Brussels), May 2023.
- Rant, Vasja, Mrak, Mojmir, Marinc, Matej, *“The Western Balkans and the EU budget: the effects of enlargement”*, *Southeast European and Black Sea Studies*, April 2020, pp. 431-453.

Ristovski, Stefan, European Policy Initiative (EPI), *“The Staged Accession model in Practice – Addressing the Challenges Ahead for North Macedonia?”*, National Issue Paper for North Macedonia, European Policy Centre (CEP – Belgrade) and Centre for European Policy Studies (CEPS - Brussels), 2023.

Sretic, Zoran, *“Sectoral Integration Opportunities in the SAA Regime: The Case for the Internal Market Treatment of Products”*, European Policy Centre (CEP – Belgrade) and Centre for European Policy Studies (CEPS - Brussels), July 2023.

Subotic, Strahinja, *“On Financial and Economic Implications of the Staged Accession model on the EU Budget, and on Acceding Countries’ Budgets”*, European Policy Centre (CEP – Belgrade) and Centre for European Policy Studies (CEPS - Brussels), June 2023.

Subotic, Strahinja, *“Enabling gradual access to EU institutions with the Staged accession model”*, European Policy Centre (CEP – Belgrade) and Centre for European Policy Studies (CEPS – Brussels), July 2023.

Subotic, Strahinja, Lazarevic, Milena, *“The Model of Staged Accession: Addressing the EU’s Four Key Concerns,”* European Policy Centre (CEP-Belgrade), January 2022.

Subotic, Strahinja, Lazarevic, Milena, *“The Model of Staged Accession to the EU: Addressing the Western Balkans’ Three Key Concerns,”* European Policy Centre (CEP-Belgrade), August 2022.

Subotic, Strahinja, Pavkovic, Milos, *“Identifying Deficiencies in the 2022 European Commission’s Annual Reports for WB6”*, European Policy Centre (CEP - Belgrade), July 2023.



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**
WESTERN BALKANS



Ovaj rad je razvijen u okviru projekta „Podrška daljem razvoju Modela faznog pristupanja Zapadnog Balkana Evropskoj uniji“, koji sprovode **Centar za evropske politike (CEP - Beograd)** i **Centar za studije evropskih politike (CEPS - Brisel)**. Cilj projekta bio je sprovođenje sveobuhvatnih istraživanja i analitičkih radova radi potpunog razvoja i operacionalizacije **Modela za fazno pristupanje**, koji su zajedno predložili CEP iz Beograda i CEPS iz Brisela u oktobru 2021. godine. Projekat je podržao istraživanje i analizu potrebnu za razvoj serije analitičkih tematskih radova, od kojih svaki detaljno proučava određeni segment Modela za fazno pristupanje ili pitanje koje utiče na potencijalnu primenu modela. Dodatno, razvijeno je šest nacionalnih radova, od kojih svaki ocenjuje primenu Modela za fazno pristupanje u određenoj zemlji Zapadnog Balkana. Tematski radovi su poslužili kao temelj za Model 2.0 za fazno pristupanje EU.

Projekat finansira **Fondacija za otvoreno društvo (OSF)**. Sadržaj i informacije u ovoj publikaciji isključiva su odgovornost Centra za evropske politike i Centra za studije evropskih politika. Mišljenja izražena u ovoj publikaciji ne moraju nužno predstavljati mišljenja Fondacije za otvoreno društvo.

www.cep.org.rs/model-faznog-pristupanja-eu
www.ceps.eu

Sva prva zadržana. Fotografije: iStock