

JELENA ČERANIĆ PERIŠIĆ

## NOVA METODOLOGIJA PROŠIRENJA EVROPSKE UNIJE – INSTRUMENT ZA PREVAZILAŽENJE “UMORA OD PROŠIRENJA EU”

*U radu se analizira nova metodologija proširenja EU kao instrument za prevazilaženje “umora od proširenja EU”. U febrauru 2020. godine, Evropska komisija je izdala saopštenje u kome je predložila Evropskom parlamentu, Savetu, Ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona novu metodologiju proširenja EU pod nazivom “Ubrzanje procesa pristupanja – kredibilna perspektiva EU za Zapadni Balkan”. Kako bi se oživeo proces pristupanja, nova metodologija proširenja EU počiva na četiri kriterijuma: kredibilitet, jače političko usmerenje, dinamika i predvidljivost (pozitivna i negativna uslovljenost). U cilju ostvarenja ovih kriterijuma, nova metodologija predviđa niz novih mehanizama. U prvom delu rada predstavljene su opšte ideje predviđene novom metodologijom u pogledu jačanja procesa pristupanja. Drugi deo posvećen je samim mehanizmima za oživljavanje procesa pristupanja. U trećem delu rada analizirana je novost ovih mehanizama i njihova izvodljivost u praksi. Iako nova metodologija sadrži određene novine, većina mehanizama na kojima počiva nije nova, već su poznati mehanizmi prava EU, samo primenjeni u novom kontekstu.*

*Ključne reči: nova metodologija proširenja EU, proces pristupanja, evropske integracije, Zapadni Balkan, “umor od proširenja EU”*

### U V O D

Evropska unija i njene države članice, još od Samita u Solunu 2003. godine, izražavaju nedvosmislenu podršku evropskoj perspektivi regiona Zapadnog Bal-

---

Prof. dr Jelena Čeranić Perišić, viši naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd, e-mail: [ceranicj@gmail.com](mailto:ceranicj@gmail.com).

kana. Međutim, od tada do danas samo jedna zemlja iz regiona, Republika Hrvatska 2013. godine, postala je punopravna članica EU. S tim u vezi, na sastanku Saveta održanom u novembru 2019. godine konstatovano je da bi trebalo preispitati efikasnost pregovora o pristupanju koji se vode sa zemljama iz regiona Zapadnog Balkana.

Početak februara 2020. godine, Evropska komisija je izdala saopštenje u kome predlaže Evropskom parlamentu, Savetu, Ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona novu metodologiju proširenja EU pod nazivom "Ubrzanje procesa pristupanja – kredibilna perspektiva EU za Zapadni Balkan".<sup>1</sup>

Nova metodologija bi trebalo da bude korak unapred ka prevazilaženju zaštoja u procesu proširenja EU. Neposredni povod za donošenje nove metodologije je nemogućnost Saveta da otvori pristupne pregovore sa Severnom Makedonijom i Albanijom u oktobru 2019. godine. Tome se usprotivila, pre svega, Francuska, ali su i druge zemlje bile skeptične. Danska i Holandija su se protivile početku pregovora sa Albanijom.

Ipak, uzroci za donošenje nove metodologije mnogo su dublji. Već duže vreme u EU je prisutan tzv. "umor od proširenja"<sup>2</sup> kao posledica talasa proširenja u prvoj dekadi 21. veka.<sup>3</sup> Uniji je 2004. godine pristupilo deset novih država članica,<sup>4</sup> a 2007. godine još dve.<sup>5</sup> Želja država članica EU da prihvate zemlje Zapadnog Balkana u zajednicu evropskih naroda sve je više upitna, između ostalog, zato što su i one same kao i Unija, opterećene unutrašnjim problemima.

Posle višedecenijskih uspeha koje je nizala, EU se od 2008. godine nalazi u najvećoj, najdugotrajnijoj i najneizvesnijoj krizi od svog osnivanja. Dakle, kriza koje je 2008. godine počela kao ekonomska, brzo se proširila zahvativši sve ostale segmente privrede i društva. Ekonomske i političke teškoće sa kojima se Unija trenutno suočava prete da ugroze osnovne vrednosti koje je ova zajednica ostva-

---

<sup>1</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0065>, 20.09.2020.

<sup>2</sup> Anna Szolucha, "The EU and 'Enlargement Fatigue': Why Has the European Union Not Been Able to Counter 'Enlargement Fatigue'?", *Journal of Contemporary European Research*, br. 6, 2010, 107–122.

<sup>3</sup> Aleksandra Rabrenović, Jelena Čeranić, *Usklađivanje prava Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU – prioriteti, problem, perspektive*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, 301.

<sup>4</sup> Dana 1. maja 2004. godine odigralo se najveće proširenje EU u istoriji evropskih integracija. Tom prilikom su Uniji pristupile: Estonija, Letonija, Litvanija, Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska, Slovenija, Kipar i Malta.

<sup>5</sup> Dana 1. januara 2007. Rumunija i Bugarska postale su države članice EU.

riila, a to su, pre svega, mir i stabilnost na prostoru EU tokom više od šezdeset godina.<sup>6</sup>

Brojni razlozi koji su doveli do krize mogu se svrstati u tri kategorije. To su razlozi ekonomske, političke i pravne prirode. Još nije definisan jasan put ne samo kako prevazići postojeću krizu, već ni oko njene kvalifikacije i prirode, pa čak ni oko naziva. Tako jedni ovu krizu nazivaju “izazovima” (eng. *challenges*), a drugi kao krizu poverenja u EU ili nepovrenja u funkcionalnost (odnosno disfunkcionalnost), ili nedovoljnu delotvornost organa Unije.<sup>7</sup>

Uzimajući u obzir sve navedeno, nije iznenađujuće što je i politika proširenja EU zapala u krizu. Dokument Evropske komisije iz februara 2020. godine pod nazivom “Ubrzanje procesa pristupanja – kredibilna perspektiva EU za Zapadni Balkan” kojim se predlaže nova metodologija proširenja EU pokušaj je da se prevaziđe kriza u oblasti politike proširenja EU.

Nova metodologija proširenja EU bila je jedna od tema samita u Zagrebu 6. maja 2020. koji je, zbog pandemije izazvane Kovidom 19, održan onlajn između lidera 27 država članica EU i lidera zemalja iz regiona Zapadnog Balkana. Tom prilikom usvojena je Deklaracija kojom je, još jednom, potvrđena podrška evropskoj perspektivi Zapadnog Balkana. Unija je istakla da je odlučna da intenzivira angažman sa regionom u svim oblastima i pozdravila obećanje regionalnih partnera da će se pridržavati evropskih vrednosti i principa i nastaviti sa reformskim procesom. Unija je podvukla i značaj reformskog procesa u regionu sa fokusom na vladavinu prava, demokratiju, borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, poštovanje ljudskih prava, prava manjina i rodne ravnopravnosti. U Deklaraciji se Zapadni Balkan poziva na dalje odlučne korake u procesima pomirenja, saradnje i jačanja dobrosusedskih odnosa, uključujući i sa zemljama članicama EU.<sup>8</sup>

Nova metodologija proširenja EU izazvala je veliku pažnju naučne i stručne javnosti. Mišljenja su podeljena. Jedan deo smatra da će nova metodologija “oživeti” proces evropskih integracija zahvaljujući novim mehanizmima koje predviđa. Drugi pak tvrde da se suštinski ništa neće promeniti kada je reč o procesu proširenja, obrazlažući takav stav činjenicom da nova metodologija ne uvodi

---

<sup>6</sup> Jelena Čeranić, Mirjana Glintić, “Evropska unija deset godina nakon početka krize – sa posebnim osvrtom na predloge za ponovno oživljavanje EU predviđene u okviru inicijative Novi pakt za Evropu”, *Pravni život*, br. 11, Tom IV, Beograd, 2018, 341.

<sup>7</sup> Radovan Vukadinović, “Diferencirana integracija kao spasonosni metod integracije ili de-integracije EU”, *Pravna riječ*, br. 39, 2014, 543.

<sup>8</sup> Zagreb Declaration, 6 May 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/06/zagreb-declaration-6-may-2020/>, 20.09.2020.

nove mehanizme, već da su to poznati, postojeći instrumenti i mehanizmi prava EU, samo u “novom ruhu”.

U redovima koji slede najpre će biti razmotrene opšte ideje koje predviđa nova metodologija u pogledu jačanja procesa pristupanja, a nakon toga sami mehanizmi za oživljavanje procesa pristupanja. Naposljetku će biti ispitana novost mehanizama predviđenih novom metodologijom i njihova izvodljivost u praksi.

#### JACĀNJE PROCESA PRISTUPANJA – EVROPSKA PERSPEKTIVA ZA ZEMLJE ZAPADNOG BALKANA

U saopštenju Komisije kojim se predlaže nova metodologija proširenja EU za zemlje Zapadnog Balkana navodi se da je čvrsta, zasnovana na zaslugama, perspektiva punopravnog članstva u EU za zemlje Zapadnog Balkana u političkom, bezbedonosnom i ekonomskom interesu same Unije. U vremenima rastućih globalnih izazova i podela, to je više nego ikada geostrateška investicija u stabilnu, jaku i ujedinjenu Evropu. Kredibilna perspektiva pristupanja je ključni podsticaj i pokretač transformacija u regionu i stoga povećava kolektivnu sigurnost i napredak. To je ključno sredstvo za promociju demokratije, vladavine prava i poštovanje osnovnih prava, što su takođe osnovni pokretači ekonomske integracije i osnovno sredstvo za podsticanje regionalnog pomirenja i stabilnosti. Održavanje i unapređenje ove politike je stoga neophodno za kredibilitet, uspeh i uticaj EU u regionu i šire – posebno u vreme pojačane geopolitičke konkurencije.<sup>9</sup>

Iako se u samom dokumentu Komisije to eksplicitno ne navodi, jasno je da se, kada Komisija pominje pojačanju geopolitičku konkurenciju, misli na porast uticaja Rusije i Kine u regionu Zapadnog Balkana. Upravo je stagnacija u procesu evropskih integracija jedan od faktora koji je doprineo jačanju uticaja ovih država u regionu.<sup>10</sup>

Stoga se mora poboljšati efikasnost procesa pristupanja zemalja Zapadnog Balkana. Uprkos sukcesivnim reformama koje su uvođene u sam proces pristupanja (kao što je novi pristup vladavini prava, fokus na osnovna prava i poboljšanja na osnovu Strategije Evropske Komisije za Zapadni Balkan iz 2018. godine), on

---

<sup>9</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0065>, 20.09.2020.

<sup>10</sup> Marek Dabrowski, “Can the EU overcome its enlargement impasse?”, <https://www.bruegel.org/2020/02/can-the-european-union-overcome-its-enlargement-impasse/>, 21.09.2020.

mora biti bolje opremljen da bi se suočio sa strukturnim slabostima u zemljama, posebno u oblasti osnovnih prava.<sup>11</sup>

U saopštenju Komisije iz februara 2020. godine izloženi su konkretni predlozi za jačanje celokupnog procesa pristupanja. Opšti cilj tih predloga je da povećaju kredibilitet i poverenje kod obe strane (Evropske unije i zemalja Zapadnog Balkana) kako bi se dobili bolji rezultati na terenu.

Zemlje Zapadnog Balkana nalaze u različitim položajima kada je reč o pristupanju EU. Srbija i Crna Gora su, na neki način, lideri u regionu jer su otvorili pristupne pregovore, dok Severna Makedonija i Albanija nisu još otvorile pregovore, a Bosna i Hercegovina nije ni zvanični kandidat za članstvo u EU. Ono što je posebno interesantno jeste da se sve predložene izmene, predviđene novom metodologijom proširenja EU, mogu smestiti u postojeće pregovaračke okvire, obezbeđujući jednake uslove za rad u regionu. Drugim rečima, pregovarački okviri za Srbiju i Crnu Goru neće nužno biti menjani, ali bi predložene izmene mogle da se unesu u postojeće okvire uz saglasnost ovih zemalja. Dakle, nova metodologija se odnosi na Severnu Makedoniju i Albaniju, a u perspektivi i na Bosnu i Hercegovinu, ali se može primeniti i na zemlje koje su već otvorile pristupne pregovore, tj. na Srbiju i Crnu Goru.

Osnovni cilj angažovanja EU je da pripremi zemlje Zapadnog Balkana da ispunе sve zahteve za članstvo u EU. To uključuje podršku demokratiji, vladavini prava i ekonomskim reformama i usklađivanje sa osnovnim evropskim vrednostima. Zauzvrat to će podstaći solidan i ubrzan ekonomski rast i socijalnu konvergenciju.<sup>12</sup>

Nova metodologija takođe predviđa da će u cilju efikasnosti procesa pristupanja strateška komunikacija biti presudna. Od ključne je važnosti podići svest u regionu o mogućnostima bliže integracije i sledstvenim reformama, i boriti se protiv malignog uticaja trećih zemalja. To takođe zahteva kredibilnije napore samih država. Javna politička posvećenost vlasti zemalja regiona Zapadnog Balkana strateškim ciljevima pristupanja EU jasnije će se ocenjivati u godišnjim izveštajima.<sup>13</sup>

Ovakav politički pristup će, dakle, biti kamen temeljac buduće agende. Ova agenda će podržati transformaciju zemalja Zapadnog Balkana u funkcionalne tr-

---

<sup>11</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0065>, 20.09.2020.

<sup>12</sup> *Ibidem.*

<sup>13</sup> *Ibidem.*

žišne ekonomije sposobne da se u potpunosti integrišu u jedinstveno tržište EU, kreiraju radna mesta i mogućnosti za preduzetnike, unaprede poslovnu i investicionu klimu, promovišu vladavinu prava i zaustave "odliv mozgova" iz regiona. Ove reforme su od suštinskog značaja za jačanje ekonomije Balkana i njihovo vezivanje sa tržištem EU.<sup>14</sup>

#### MEHANIZMI ZA OŽIVLJAVANJE PROCESA PRISTUPANJA

Kako bi se oživeo proces pristupanja, nova metodologija proširenja EU počiva na četiri kriterijuma: kredibilitet, jače političko usmerenje, dinamika i predvidljivost. Svakom od ovih kriterijuma korespondira po jedan ili više novih mehanizama, drugim rečima, kako bi se ovi kriterijumi ostvarili, nova metodologija predviđa određene novine.

##### *Kredibilitet*

Prvi kriterijum na kome počiva nova metodologija je kredibilitet. Da bi proces pridruživanja povratio kredibilitet kod obe strane i ostvario pun potencijal, trebalo bi da počiva na čvršćem verovanju, uzajamnom poverenju i jasnim obavezama obe strane.

S jedne strane, to znači da lideri zemalja Zapadnog Balkana moraju biti posvećeniji obavezama sprovođenja neophodnih reformi, bilo da se radi o vladavini prava, borbi protiv korupcije, ekonomiji ili obezbeđenju ispravnog funkcionisanja demokratskih institucija i javne uprave, i usklađivanju spoljne politike. Države članice EU i njihovi građani zabrinuti su i trebalo bi ih ponovo uveriti u nedvosmisleni političku volju zemalja, dokazanu strukturnim, opipljivim reformama. Lideri Zapadnog Balkana moraju takođe da pokažu dalje napore ka jačanju regionalne saradnje i dobrim susedskim odnosima kako bi građanima osigurali stabilnost i prosperitet, istvoreneno ulivajući poverenje Uniji da se region bavi nasleđem svoje prošlosti.<sup>15</sup>

S druge strane, EU bi trebalo da pokaže nepokolebljivu posvećenost procesu zasnovanom na zaslugama. Kada zemlje partneri ispune objektivne kriterijume, države članice EU će se dogovarati da se pređe na sledeću fazu procesa pristupanja. Sve strane se moraju suzdržati od zloupotrebe otvorenih pitanja u procesu pridruživanja EU. Isto tako nova metodologija insistira na tome da države članice EU i institucije moraju 'govoriti jednim glasom u regionu', šaljući ja-

---

<sup>14</sup> *Ibidem.*

<sup>15</sup> *Ibidem.*

sne signale podrške i ohrabrenja, i govoreći jasno i iskreno o nedostacima onda kada se pojave.<sup>16</sup>

Kredibilitet bi trebalo da se učvrsti kroz jači fokus na osnovne reforme ključne za uspeh na evropskom putu. One će zauzeti još značajnije mesto u pristupnim pregovorima. Pregovori o osnovnim pravima biće otvoreni prvi i zatvoreni poslednji, a napredak u tom pogledu određivaće sveukupni tempo pregovora.

Komisija će takođe dalje jačati mere u vezi sa vladavinom prava i izgradnjom institucija.<sup>17</sup> Rezultati ovih reformi biće uslov za dublju sektorsku integraciju i napredak u celini. Uz to, rad na borbi protiv korupcije biće usmeren kroz snažan fokus na relevantna poglavlja. Podrška regionalnoj saradnji će se nastaviti nesmetano. Takođe se naglašava da je potrebno uložiti sve napore za rešavanje bilateralnih sporova, s posebnim akcentom na dijalog Beograda i Prištine, uz posredovanje EU, a koji bi trebalo da bude zaključen sveobuhvatim, pravno obavezujućim sporazumom o normalizaciji.<sup>18</sup>

### *Jače političko usmerenje*

Pristupanje EU je proces koji zahteva i podržava osnovne reforme i političke i ekonomske promene u zemljama koje teže pridruživanju. Ovaj proces takođe zahteva da zemlje kandidati pokažu da su sposobne da preuzmu podeljene odgovornosti kao države članice EU. Naime, proces mora reflektovati aktivni društveni izbor da se postignu i poštuju najviši evropski standardi i vrednosti. Isto tako mora se imati na umu da je obavezivanje država članica da dele zajedničku budućnost sa zemljama Zapadnog Balkana kao punopravnim članicama Unije značajan politički, a ne samo tehnički poduhvat.

Shodno tome, obe strane moraju da pokažu više liderstva i da se pridržavaju svojih obaveza u javnosti. Komisija je mišljenja da je došlo vreme da se politička priroda procesa stavi u prvi plan i obezbedi jače političko usmerenje i angažman na visokom nivou.<sup>19</sup> To bi trebalo da uključuje i stvaranje novih mogućnosti za politički dijalog na visokom nivou sa zemljama Zapadnog Balkana, kroz redovne samite EU–Zapadni Balkan i intenziviranje ministarskih kontakata, posebno u

---

<sup>16</sup> *Ibidem.*

<sup>17</sup> Jelena Čeranić, Mirjana Glintić, "Vladavina prava u Evropskoj uniji – preispitivanje koncepta u kontekstu proširenja EU", *Pravni život*, br. 12, Tom IV, Beograd, 2016, 295–307.

<sup>18</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0065>, 20.09.2020.

<sup>19</sup> *Ibidem.*

oblastima gde usklađivanje dobro napreduje i ključni kriterijumi se ispunjavaju. Ovakav povećani angažman bi mogao da dovede do toga da zemlje učestvuju kao posmatrači na sastancima EU kada su na dnevnom redu teme koje su za njih od suštinskog značaja. Dakle, da bi se realizovalo jače političko usmerenje, nova metodologija predviđa održavanje redovnih međuvladinih konferencija.<sup>20</sup>

Važno je osigurati da se sva tela u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju fokusiraju na ključna politička pitanja i reforme.

Države članice biće pozvane da sistematičnije daju doprinos procesu pristupanja, kroz praćenje stručnjaka na terenu, direktne doprinose godišnjim izveštajima i sektorske ekspertize. Države članice će takođe imati mogućnost da redovnije pregledaju i nadziru sveukupni napredak.

Komisija će nastaviti sa pregledom sveukupnog napretka u pregovorima. U godišnjem izveštaju o proširenju, ona će predlagati put za narednu godinu sa detaljima o reformama, koji treba da odobre države članice, uključujući predloge za korektivne mere.

Međuvladine konferencije za svaku zemlju pojedinačno trebalo bi da se održe nakon objavljivanja godišnjeg izveštaja Komisije za svaku zemlju. Te konferencije bi trebalo da predstavljaju forum za politički dijalog o reformama, uzimajući u obzir sveukupni proces pridruživanja. Na njima bi trebalo da se utvrdi plan za narednu godinu, uključujući otvaranje i zatvaranje poglavlja/ klastera poglavlja i moguće korektivne mere. Obe strane moraće da obezbede prisustvo na međuvladinim konferencijama na odgovarajućem nivou kako bi omogućile produktivan politički dijalog.

### *Dinamičniji proces*

Kako bi se u pregovarački proces unela dodatna dinamika i podstaklo umrežavanje napora preko pojedinačnih poglavlja, pregovaračka poglavlja biće organizovana u tematske klasterne. Ovi klasteri prate šire teme kao što su dobra uprava, unutrašnje tržište, ekonomska konkurentnost i povezanost. Sva poglavlja biće grupisana u šest tematskih klastera. To su: Osnovna prava; Unutrašnje tržište; Konkurencija i inkluzivni rast; Zelena agenda i održiva povezanost; Resursi, Poljoprivreda i kohezija; i Spoljni odnosi.

Povezivanje poglavlja u klasterne će omogućiti jači fokus na ključne sektore u političkom dijalogu i obezbediti unapređeni okvir za politički angažman na višem nivou. Takođe će omogućiti da se utvrde najznačajnije i hitne reforme po sektorima.

---

<sup>20</sup> *Ibidem.*



Da bi se unela dinamika u proces pristupanja, pregovori o svakom klasteru biće otvoreni u celini – nakon ispunjenja uslova za otvaranja – a ne na osnovu pojedinačnih poglavlja. Kao rezultat procesa skrininga, sprovedenog po klasterima, biće dogovoreni prioriteti za ubrzanu integraciju i ključne reforme između EU i zemlje kandidata. Kada se ti prioriteti ispune u dovoljnoj meri, klaster (koji pokriva sva povezana poglavlja) se otvara bez dodatnih uslova i za svako poglavlje se postavljaju uslovi za zatvaranje. Tamo gde su značajne reforme već sprovedene pre otvaranja, vremenski okvir između otvaranja klastera i zatvaranja pojedinačnih poglavlja biće ograničen, po mogućstvu na rok od godinu dana, koji je u potpunosti zavisao od napretka reformi, sa fokusom na prestale mere potrebne da bi se obezbedilo potpuno usklađivanje.<sup>21</sup>

Kako bi se u pregovore sa Srbijom i Crnom Gorom unelo više dinamike, rad na poglavljima može takođe biti organizovan po klasterima, poštujući postojeće pregovaračke okvire i uz saglasnost ovih zemalja. Ovo će omogućiti veću političku usresređenost na ključne sektore i dati politički zamajac u zemljama u vezi sa ključnim pitanjima za usklađivanje.

### *Predvidljivost, pozitivno i negativno uslovljavanje*

Države članice EU, kao i zemlje Zapadnog Balkana, insistiraju na tome da proces bude predvidljiviji čime se obezbeđuje jasnost u pogledu toga šta Unija očekuje od zemalja koje su u procesu proširenja u različitim stadijumima procesa, i koje su pozitivne i negativne posledice napretka ili njegovog izostanka.

Pridruživanje Evropskoj uniji u teoriji je prepoznato kao proces u kome je spoljašnje uslovljavanje ključni instrument integracija. U ovom procesu EU uslovljava prijem u članstvo ispunjavanjem niza uslova među kojima se ističe usklađivanje pravnog okvira i prakse sa pravnim tekovinama EU. Naročit izazov za države koje žele da se pridruže EU jeste činjenica da je uslove potrebno ispuniti pre nego što se dobije obećana nagrada – članstvo u EU, dok je istovremeno EU ta koja u najvećoj meri jednostavno postavlja uslove.<sup>22</sup>

Ključni element procesa pristupanja zasnovanog na zaslugama je njegova uslovljenost. Međutim, da bi se to postiglo, uslovi moraju biti jasni od samog početka. Važno je da zemlje kandidati znaju referentne vrednosti na osnovu kojih će se meriti njihov učinak i da države članice imaju jasan zajednički stav u vezi sa time šta se tačno traži od kandidata. Komisija će bolje definisati uslove za napre-

---

<sup>21</sup> *Ibidem.*

<sup>22</sup> Ana Knežević Bojović, Vesna Čorić, Aleksandra D. Višekruna, "Spoljašnje uslovljavanje Evropske unije i regulatorni okviri Srbije", *Srpska politička misao*, br. 3, Tom 65, Beograd, 2019, 234.

dak kandidata, posebno kroz godišnje izveštaje. Ovi uslovi moraju biti objektivni, precizni, detaljni, striktni i proverljivi.

Što se tiče pozitivnog i negativnog uslovljavanja, nova metodologija predviđa mehanizme bliže integracije i sankcija.

*Bliža integracija.* – Svakako jedna od interesantnijih novina predviđenih novom metodologijom jeste mogućnost bliže integracije.

Obezbeđenje jasnih i opipljivih podsticaja od direktnog interesa za građane EU može podstaći stvarnu političku volju i nagraditi rezultate proistekle iz zahtevnih reformi i procesa političkih, ekonomskih i društvenih promena. Ukoliko zemlje napreduju dovoljno u prioritetima reformi dogovorenim u pregovorima, to bi trebalo da dovede do:

– Bliže integracije zemlje sa Evropskom unijom, rada na ubrzanju integraciji i “postupnom (faznom) uključivanju” u pojedinačne politike EU, tržište EU i programe EU, uz obezbeđenje jednakih uslova.

– Povećanog finansiranja i investicija – uključujući instrument predpristupne podrške zasnovan na učinku i reformama i bližu saradnju sa međunarodnim finansijskim institucijama kako bi se iskoristila podrška.

Ove mere bi trebalo da pomognu, putem korišćenja fondova EU, da se stvori snažna evropska prednost konkurentna Svetskoj trgovinskoj organizaciji, kreirajući jaku lokalnu ekonomiju.

*Sankcije.* – I dok bi napredak u reformama trebalo da se podstiče i nagrađuje opipljivije, postoji podjednako potreba za odlučnijim merama koje bi proporcionalno sankcionisale svaku ozbiljnu ili prolongiranu stagnaciju ili čak zaostajanje u sprovođenju reformi i ispunjenju zahteva procesa pristupanja.

Takva odluka da se zaustavi ili čak preokrene proces mora biti saopštena u godišnjem izveštaju Komisije o proširenju i sveukupnom napretku u pregovorima o pristupanju i obimu u kome se osnovne reforme, posebno u vezi sa vladavinom prava, sprovode. Države članice EU će i dalje moći da doprinesu ovom procesu signalizacijom Komisiji bilo kakve stagnacije ili ozbiljnijeg zastoja u procesu reformi.<sup>23</sup>

U ozbiljnijim slučajevima, Komisija može davati sama predloge u bilo koje vreme ili na zahtev države članice EU kako bi osigurala brz odgovor na situaciju kroz, kada je to relevantno, pojednostavljene procedure, uključujući glasanje obrnutom kvalifikovanom većinom.

---

<sup>23</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0065>, 20.09.2020.

Na osnovu nove metodologije Unija bi potencijalne probleme mogla da tretira na više načina. Prvo, države članice bi mogle da odluče da se pregovori mogu odložiti u određenim oblastima, ili u najozbiljnijim slučajevima, obustaviti u celini. Već zatvorena poglavlja mogu se ponovo otvoriti ili resetovati ukoliko pitanja treba ponovo da se preispitaju. Drugo, opseg i intenzitet finansiranja od strane EU se mogu sniziti, sa izuzetkom podrške civilnom društvu. I treće, prednosti bliže integracije, na primer pristup programima EU, jednostrane koncesije za pristup tržištu, mogu se pauzirati ili povući.<sup>24</sup>

#### NOVOST MEHANIZAMA PREDVIĐENIH NOVOM METODOLOGIJOM PROŠIRENJA EU

Kako bi se ostvarila četiri kriterijuma na kojima počiva nova metodologija, predviđeni su određeni mehanizmi. Prvo, u cilju povećanja kredibiliteta predviđen je jači fokus na osnovne političke reforme. Drugo kako bi se obezbedilo jače političko jedinstvo propisano je održavanje međuvladinih konferencija. Treće, da bi se obezbedio da proces pristupanja bude dinamičniji, osmišljeno je grupisanje pregovaračkih poglavlja u klastere. I četvrto, da bi proces pristupanja bio predvidljiviji nova metodologija predviđa mehanizme pozitivnog i negativnog uslovljavanja, tačnije nudi mogućnost bliže integracije, povećanog finansiranja, ali i sankcije.

U redovima koji slede biće razmotrena "novost" mehanizama predviđenih novom metodologijom. Iako se koristi atribut novi, ispostaviće se da je zapravo reč o već postojećim mehanizmima prava EU, ali primenjenim u novom kontekstu.

#### *Fokus na osnovne političke reforme*

Nova metodologija proširenja EU predviđa da bi kredibilitet trebalo da se unapredi kroz jači fokus na osnovne političke reforme, kao što su vladavina prava, funkcionisanje demokratskih institucija, borba protiv korupcije. Ove reforme smatraju se ključnim za uspeh na evropskom putu. Osnovna prava dobijaju centralno mesto u pristupnim pregovorima. Ono što je zanimljivo jeste da je predviđeno da će pregovori o osnovnim pravima biti otvarani prvi, a zatvarani poslednji, kao i to da će napredak u pogledu osnovnih prava određivati celokupni tempo pregovora.

Ovaj aspekt nove metodologije naišao je na pozitivne ocene naučne i stručne javnosti. Ipak, fokus na osnovnim pravima u okviru procesa pristupanja EU ne predstavlja novinu. Poslednjih godina, u dokumentima Saveta i Komisi-

---

<sup>24</sup> *Ibidem.*

je koji se tiču Zapadnog Balkana, više puta je isticano da bi fokus u okviru pristupnih pregovora trebalo da bude na osnovnim pravima.

Međutim, čak ni fokus na osnovnim pravima u toku pristupnih pregovora ne garantuje potpunu zaštitu od potencijalnih zloupotreba vladavine prava i autokratske vladavine u nekoj zemlji kada ona postane članica EU. Na ovom mestu se možemo podsetiti činjenice da su Mađarska i Poljska, kada su ulazile u EU 2004. godine, imale visoke ocene u različitim međunarodnim anketama koje su se ticale demokratskih institucija i vladavine prava. Osim toga, nazadovanje u pogledu osnovnih vrednosti ne dešava se samo u novim državama članicama EU.<sup>25</sup>

Stoga bi Unija trebalo da jača mehanizme za primenu osnovnih prava i u postojećim državama članicama. To bi trebalo da uključuje, na primer, redovne ocene Komisije o stanju država članica u oblasti osnovnih prava i vladavine prava, aktivnije korišćenje postupka za povredu prava u slučaju neprimenjivanja prava EU, jačanje ovlašćenja Suda pravde EU, itd.<sup>26</sup>

### *Međuvladine konferencije*

Kako bi se realizovalo jače političko usmerenje, nova metodologija predviđa održavanje redovnih međuvladinih konferencija. Ovaj politički dijalog na visokom nivou podrazumeva redovne samite EU–Zapadni Balkan, uključujući i intenziviranje ministarskih kontakata. To bi moglo da dovede do toga da predstavnici zemalja iz regiona Zapadnog Balkana učestvuju kao posmatrači na ključnim evropskim sastancima na teme koje su za njih od suštinskog značaja.

Što se tiče novosti ovog mehanizma, pojedini aspekti su pominjani i ranije, ali činjenica je da mogućnost da predstavnici iz regiona učestvuju kao posmatrači na ključnim evropskim sastancima na teme koje su za njih od suštinskog značaja predstavlja novinu.

### *Grupisanje pregovaračkih poglavlja u klasterne*

Da bi se ostvario treći kriterijum nove metodologije, a to je dinamika, predviđeno je grupisanje svih pregovaračkih poglavlja u šest tematskih klastera. Pregovori o svakom klasteru biće otvoreni u celini – nakon ispunjenja uslova za otvaranje – a ne na osnovu pojedinačnih poglavlja. Kao rezultat procesa skrininga, sprovedenog po klasterima, biće dogovoreni prioriteti za ubrzanu integraciju i

---

<sup>25</sup> M. Dabrowski, op. cit. 2.

<sup>26</sup> *Ibidem.*

ključne reforme između EU i zemlje kandidata. Kada se ti prioriteti ispune u dovoljnoj meri, klaster se otvara bez dodatnih uslova i za svako poglavlje se postavljaju uslovi za zatvaranje.

Ovaj mehanizam može ubrzati proces pregovaranja, naravno pod uslovom da neka sekundarna pitanja u manje značajnim poglavljima ne “zadržavaju” ceo klaster. Ipak, postoji doza sumnje u pogledu učinkovitosti grupisanja poglavlja u klaster. S tim u vezi, nameću se određena pitanja. Da li statistika i finansijska kontrola pripadaju osnovnim pravima? Zašto bi se stavljanje poljoprivrede i regionalne politike u jedan klaster smatralo racionalnim potezom? Praksa će najbolje pokazati da li je novi sistem organizacije pregovaračkih poglavlja u klaster funkcionalan.<sup>27</sup>

### *Bliža integracija, povećano finansiranje i sankcije*

Deo nove metodologije proširenja EU kojom se propisuje pozitivno i negativno uslovljavanje izazvao je veliku pažnju naučne i stručne javnosti. U središtu interesovanja je mehanizam bliže integracije. Činjenica je da je novom metodologijom prvi put u istoriji evropskih integracija državama kandidatima ponuđena mogućnost bliže integracije i fazno uključivanje u pojedine politike, tržište i programe EU.

Međutim, ovaj mehanizam nije potpuno nov. On postoji već dugi niz godina u EU. Bliža integracija je samo jedan od modaliteta diferencirane integracije, fenomena koji je prisutan u EU od njenog osnivanja. Brojni primeri kojima se odobrava različit položaj državama članicama nalaze se kako u Osnivačkim ugovorima, tako i u aktima sekundarnog zakonodavstva. Ipak, modaliteti diferenciranosti, kao što su posebni režimi, derogacije, *opting-out* klauzule, bili su privremenog karaktera, uspostavljeni za ograničene ciljeve i nisu implicirali trajno odvajanje među državama.<sup>28</sup> Koncept diferencirane integracije prvi put je institucionalizovan Ugovorom iz Amsterdama 1997. godine u vidu odredbi o bližoj, pojačanoj saradnji (eng. *enhanced cooperation*). Bliža saradnja omogućava da države članice EU uspostave saradnju i u vezi sa onim pitanjima u pogledu kojih nije postignut sporazum među svim članicama EU.<sup>29</sup> Države koje žele da međusobno

---

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> Alexandar Stubb, *Negotiating Flexibility in European Union: Amsterdam, Nice and Beyond*, Palgrave Macmillan, Paris, 2002, 34–40.

<sup>29</sup> Jelena Čeranić, *Oblici povezivanja država članica u Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2011, 44–46.

uspostave bližu saradnju u okviru nadležnosti koje nisu rezervisane isključivo za Uniju, mogu koristiti institucije Unije i sprovesti tu saradnju primenom odgovarajućih odredbi Ugovora. Bliže saradnje usmerene su na favorizovanje ostvarenja ciljeva EU, zaštitu njenih interesa i jačanje procesa integracija. One su otvorene u svakom trenutku za sve države članice.<sup>30</sup>

Dakle, mehanizam bliže integracije predviđen novom metodologijom ne krasi atribut novosti. Ključna razlika između bliže saradnje predviđene Osnivačkim ugovorima i bliže integracije zapravo leži u tome što se mogućnost bliže integracije nudi bez punopravnog članstva u EU.

U pogledu same politike spoljnog uslovljavanja, čini se da EU nastavlja sa već oprobanom strategijom “štapa i šargarepe”. Pojedini smatraju da šargarepu jeste povećala, ali da je zauzvrat i štap produžila. Što se tiče “šargarepe”, predviđena je mogućnost bliže integracije i fazno uključivanje u politike, tržište i programe EU, kao i povećano finansiranje i investicije. Međutim, predviđanje ovih mehanizama pozitivnih podsticaja otvorilo je Pandorinu kutiju. Način na koji je koncipirana bliža integracija otvara niz pitanja na koja nova metodologija ne daje odgovore. Kako će se bliža integracija u politike, tržište i programe EU sprovesti u praksi, pre svega u pogledu donošenja odluka i održivosti same bliže integracije. Da li bi se fazno uključivanje odvijalo na osnovu odredbi o integracijama predviđenim SSP-om? Kao i, da li novi višegodišnji finansijski okvir može da izdvoji više sredstava za pred-pristupnu pomoć?<sup>31</sup>

U pogledu “štapa”, tj. negativnog uslovljavanja, sankcije su pooštrene. Predviđeno je zamrzavanje pregovora u određenim oblastima, suspendovanje celokupnih pregovora, ponovno otvaranje već zatvorenih poglavlja, smanjenje finansiranja, pauziranje ili povlačenje povlastica bliže integracije.

U praksi je veoma važno da se uspostavi ravnoteža između mera pozitivnog i negativnog uslovljavanja. Ukoliko se pogleda istorija evropskih integracija Zapadnog Balkana, čini se da je pominjana ravnoteža uvek bila “pomerena” ka negativnim podsticajima, čime je umanjivana nada zemalja kandidata da postoji realna mogućnost da se pridruže EU u bližoj budućnosti.<sup>32</sup> S tim se može dovesti u vezu i pad evroentuzijazma i uopšte podrške stanovništva u zemljama iz regiona evropskim integracijama. Upravo iz tog razloga od velikog je značaja da se uspostavi balans između mehanizama pozitivnog i negativnog uslovljavanja.

---

<sup>30</sup> Čl. 20, st. 1 Ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>31</sup> M. Dabrowski, op. cit. 3.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

## ZAKLJUČAK

Nova metodologija proširenja EU trebalo bi da bude korak unapred ka prevazilaženju zastoja u procesu proširenja EU. Poslednjih godina Unija se suočava sa “umorom od proširenja” kao posledice talasa proširenja u prvoj dekadi 21. veka. U kontekstu političkih, pravnih i ekonomskih izazova sa kojima se Unija trenutno suočava, donošenje nove metodologije svakako je pozitivan pomak.

Iako mehanizmi predviđeni novom metodologijom nisu u potpunosti novi, već predstavljaju postojeće mehanizme i instrumente prava EU u “novom ruhu”, to ne znači da oni ne mogu doprineti prevazilaženju zastoja u procesu proširenja EU. Ukoliko se adekvatno primenjuju u praksi, ovi mehanizmi mogu doprineti ubrzanju procesa pristupanja. Ipak, samo pristupanje je politička odluka i zavisi od brojnih činilaca.

U ovom trenutku niko sa sigurnošću ne može predvideti kakve će rezultate dati nova metodologija proširenja EU. Teoretski posmatrano, ona sadrži elemente za oživljavanje procesa proširenja EU. A da li će do toga i doći, zavisi od brojnih faktora. Vreme će najbolje pokazati da li će nova metodologija proširenja EU opravdati očekivanja.

Prof. Dr. JELENA ČERANIĆ PERIŠIĆ  
Senior Research Fellow, Institute of Comparative Law  
Belgrade

## A NEW EU ENLARGEMENT METHODOLOGY AN INSTRUMENT FOR OVERCOMING “EU ENLARGEMENT FATIGUE”

### Summary

The paper analyzes a new EU enlargement methodology as an instrument for overcoming the “EU enlargement fatigue”. In February 2020, the European Commission issued Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions proposing a new EU enlargement methodology named “Enhancing the accession process – a credible EU perspective for the Western Balkans”. In order to reinvigorate the accession process, a new methodology is based on four criteria: more credibility; stronger political steer; a more dynamic process; and predictability, positive and negative conditionality. In order to achieve these criteria, a new EU enlargement methodology envisages a number of new mechanisms. In the first part of the paper the general ideas of a new methodology for enhancing the accession process are presented. The second part is devoted to the mechanisms for reinvigorating the accession process. The third part of the paper examines the real novelty of these mech-

anisms and their feasibility in practice. Although a new methodology contains certain novelties, most of mechanisms on which is based are not new, but already known mechanisms of EU law, only used in a new context.

*Key words:* new EU enlargement methodology, accession process, European integrations, Western Balkans, “EU enlargement fatigue”

### *Literatura*

- Ćeranić J., *Oblici povezivanja država članica u Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2011.
- Ćeranić J., Glintić M., “Vladavina prava u Evropskoj uniji – preispitivanje koncepta u kontekstu proširenja EU”, *Pravni život*, br. 12, Tom IV, Beograd, 2016.
- Ćeranić J., Glintić M., “Evropska unija deset godina nakon početka krize – sa posebnim osvrtom na predloge za ponovno oživljavanje EU predviđene u okviru inicijative Novi pakt za Evropu”, *Pravni život*, br. 11, Tom IV, Beograd, 2018.
- Dabrowski M., “Can the EU overcome its enlargement impasse?”, <https://www.bruegel.org/2020/02/can-the-european-union-overcome-its-enlargement-impasse/>, 21.09.2020.
- Knežević Bojović A., Ćorić V., Višekruna A., “Spoljašnje uslovljavanje Evropske unije i regulatorni okviri Srbije”, *Srpska politička misao*, br. 3, Tom 65, Beograd, 2019.
- Rabrenović A., Ćeranić J., *Usklađivanje prava Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU – prioriteti, problem, perspektive*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012.
- Stubb A., *Negotiating Flexibility in European Union: Amsterdam, Nice and Beyond*, Palgrave, Macmillan, Paris, 2002.
- Szolucha A., “The EU and ‘Enlargement Fatigue’: Why Has the European Union Not Been Able to Counter ‘Enlargement Fatigue’?”, *Journal of Contemporary European Reserch*, br. 6, 2010.
- Vukadinović R., “Diferencirana integracija kao spasonosni metod integracije ili dezintegracije EU”, *Pravna riječ*, br. 39/2014.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0065>, 20.09.2020.
- Zagreb Declaration, 6 May 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/06/zagreb-declaration-6-may-2020/>, 20.09.2020.

Datumi prijema i prihvatanja rada  
Primljen: 15.10.2020.  
Prihvaćen: 30.10.2020.

ORIGINALAN NAUČNI RAD