









## Perspektiva pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji: primjena nove metodologije proširenja

Cilj ovog rada je da, kroz prikaz uslova i kriterijuma koje nameće EU, predstavi trenutnu poziciju država kandidata u procesu evropskih integracija, sa naglaskom na Crnu Goru. Stoga, kroz analizu sadržaja, u ovom radu se, nakon prikaza aspekata politike proširenja EU na Zapadni Balkan, prezentuju benefiti i izazovi nove metodologije proširenja, koju je Evropska komisija usvojila početkom 2020. Fokus rada je na Crnoj Gori, uz pokušaj odgovora na pitanje zbog čega pretpristupni pregovori sa EU traju već skoro deceniju, a samo su tri privremeno zatvorena poglavlja. Konačno, predstavljene su i prepreke koje bi Crna Gora trebalo da savlada kako bi intenzivirala svoj evropski put, a završne ocjene u vidu sinteze posvećene su perspektivi pristupanja Crne Gore EU u svjetlu sprovođenja revidirane metodologije proširenja.

*Ključne riječi:* Evropska unija, Crna Gora, perspektiva pristupanja, metodologija proširenja, kriterijumi, Zapadni Balkan

### Uvod

Evropska unija (u daljem tekstu EU) je *sui generis* organizacija, jedan od najvažnijih globalnih aktera na međunarodnoj sceni. Zahvaljujući jedinstvenom tržištu, ona omogućava slobodan protok robe, ljudi i kapitala, što je čini superiornom u odnosu na druge oblike regionalne ekonomske integracije u svijetu. Svakako, potvrđeno je da su zemlje Evrope prepoznale interes da budu članice ove nadnacionalne organizacije, kako bi sebi osigurale sigurnost i prosperitet. Jedan od glavnih razloga za pokretanje ekonomske integracije u Evropi bila je politička ambicija da se obezbijedi mir u Evropi, a prije svega vjerovalo se da je održivi put takvog „projekta” ako u njemu učestvuju više evropskih zemalja. Stoga, EU je otvorena za sve evropske demokratske zemlje koje joj se žele pridružiti, a taj proces prati politika proširenja (engl. *enlargement*)<sup>1</sup> EU.

Od samih početaka, sredinom XX vijeka, proces evropske integracije djeluje kao sistem otvoren za mogućnost primanja novih članica, pa je ovakav stav ugrađen i u osnivački Ugovor iz Rima, kojim je 1957. godine ustanovljena Evropska ekonomska zajednica, preteča

\* Mr Andrea Popović, Humanističke studije UDG, andrea.popovic@udg.edu.me

<sup>1</sup> Enlargement — termin kojim se označava proces primanja novih zemalja u punopravno članstvo Evropske unije.

EU. Danas je ovo pitanje regulisano članom 49 Ugovora o Evropskoj uniji, u kojem stoji da svaka evropska država, čije uređenje počiva na načelima slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda te vladavine prava, može podnijeti zahtjev za članstvo u Uniji.<sup>2</sup> Država može postati članica jedino ako ispuni političke i ekonomske kriterijume pristupanja, kako ih je prvobitno definisao Evropski savjet 1993. godine u Kopenhagenu<sup>3</sup>, a koji su potom potvrđeni 1995. godine. Uz to, država mora da preuzme obaveze proistekle iz članstva, uključujući privrženost ciljevima političke, ekonomske i monetarne unije i usvajanje cjelokupnog korpusa evropskog zakonodavstva i njegovo djelotvorno sprovođenje kroz odgovarajuće administrativne i pravosudne strukture. Ugovorom iz Madrida je definisan još jedan kriterijum, a to je da EU mora biti sposobna da integriše nove članice, pa stoga zadržava pravo da odluči kada je spremna da ih prihvati. Naime, kako je Unija širila svoje članstvo, vremenom je bilo sve teže da u potpunosti integriše nove države članice.

Poslije šest talasa proširenja, nakon ulaska Rumunije i Bugarske 2007. godine, a potom i Hrvatske 2013, čiji su pregovori bili bazirani na sprovođenju temeljnih reformi prije početka postupka proširenja, čini se da se unutar EU u posljednoj deceniji počeo osjećati „zamor od proširenja”. Vidljivo je da EU unutar svojih struktura prolazi kroz određene krize i transformacije. Jedna od najozbiljnijih u posljednjem periodu jeste izlazak Velike Britanije iz Unije (Bregzit), kada je 51,9 % građana Velike Britanije, na referendumu održanom 23. juna 2016. godine, izglasalo izlazak iz EU.<sup>4</sup> S druge strane, nasuprot Velike Britanije, države Zapadnog Balkana godinama pokušavaju da ostvare uslove i kriterijume koji će im omogućiti članstvo. Trenutno je pet država kandidata za buduće članstvo u EU: Crna Gora, Srbija, Turska, Sjeverna Makedonija i Albanija, od kojih su posljednje dvije dobile „zeleno svjetlo” za početak pretpristupnih pregovora u martu 2020. godine.<sup>5</sup>

Radi intenziviranja reformi u državama kandidatima, početkom 2020. godine, kolegijum komesara EU predstavio je novu metodologiju procesa pristupanja EU, koja pregovaračka poglavlja objedinjuje u tematske klasterere.<sup>6</sup> Jedno od glavnih pitanja koje se postavlja

<sup>2</sup> Budimir Košutić, *Osnovi prava Evropske unije*, CID, Podgorica, 2015, str. 108.

<sup>3</sup> Copenhagen European Council, *Presidency Conclusions*, June 1993, p 21–22.

<sup>4</sup> Viler Hant, *Brexit*, BBC, dostupno na (<https://www.bbc.com/serbian/lat/svet-46870721>), 2019. pristupljeno 10. 10. 2021.

<sup>5</sup> General Affairs Council- Council Conclusion 7002/20, dostupno na [<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7002-2020-INIT/en/pdf>], pritupljeno 10. 10. 2021.

<sup>6</sup> Communication of February 5, 2020 from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on ‘Enhancing the accession process — A credible EU perspective for the Western Balkans’, 2020. dostupno na [[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf)]

jeste zašto je nova metodologija usvojena u ovom trenutku. Odgovore treba tražiti imajući u vidu sve češća upozorenja o tome da je u EU nastupio zamor od proširenja (*enlargement fatigue*), naročito u eri krize zbog istupanja Velike Britanije, a sa druge strane nepostojanje pomaka u pregovorima sa zemljama kandidatima i poučenost iskustvom ulaska u EU Bugarske, Rumunije i Hrvatske.<sup>7</sup>

Nametanje novih pravila državama kandidatima, može da znači da ova zajednica nije zadovoljna učinjenim u prethodnom periodu. Iako je u revidiranoj metodologiji navedeno da je strateška opredijeljenost EU ka evropskoj perspektivi Zapadnog Balkana nedvosmislena, uvođenje novih pravila za države ovog regiona je potrebno dodatno analizirati, i utvrditi da li je na ovaj način unapređen i ubrzan proces pristupanja EU za države kandidate. Uz to, neophodno je istražiti koji su to uslovi koje države kandidati treba da ispune u ovom procesu kako bi se približile članstvu u EU. Takođe, poželjno je proučiti na koji način će primjena nove metodologije uticati na Crnu Goru i njeno potencijalno članstvo u ovoj međunarodnoj organizaciji.

Stoga, kako bismo pokušali odgovoriti na gorenavedeno, kroz analizu sadržaja i komparativnu pravnu metodu, na početku rada će biti prikazana evropska perspektiva Zapadnog Balkana u odnosu na revidiranu metodologiju proširenja, dok je nakon toga akcenat stavljen na integracioni proces Crne Gore u svjetlu sprovođenja nove metodologije. Konačno, u radu će biti predstavljeni elementi ovog dokumenta koji utiču na intenzitet pregovora Crne Gore sa EU, kao trenutnim liderom ovog procesa. Uz to, kroz rad će biti prezentovani izazovi sa kojima se naša država suočava, moguće posljedice stagnacije u pregovorima, kao i dalja perspektiva Crne Gore u procesu evropskih integracija kroz primjenu revidiranog dokumenta.

### *„Evropska perspektiva” država Zapadnog Balkana*

Evropski savjet je 2000. godine potvrdio da je potpuno posvećen integraciji zemalja Zapadnog Balkana u ekonomski i politički okvir Evrope, kroz liberalizaciju trgovine i saradnju u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Prevedljivo, Unija je prepoznala potrebu jačanja regionalne saradnje i regionalne trgovine zemalja Zapadnog Balkana, uz njihovu finansijsku podršku, politički dijalog, liberalizaciju trgovine, kao i podršku za usaglašavanje propisa sa evropskom pravnom tekovinom i politikama Unije. Zapadni Balkan je zvanično dobio „evropsku perspektivu” na samitu u Solunu 2003. godine<sup>8</sup>, kada su se definisale smjernice za novi talas proširenja za zemlje ovog

<sup>7</sup> Andrea Matijević, „Stavovi država članica o proširenju Evropske unije i nova metodologija politike proširenja”, *Institut za političke studije*, Beograd, 2020, str. 151–175.

<sup>8</sup> European Council, Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003 Presidency conclusions, General Secretariat of the Council, Brussels, 2003.

regiona. Na samitu je rečeno da budućnost Zapadnog Balkana jeste u Evropskoj uniji, ali po ispunjavanju standarda i kriterijuma.

Nasuprot zemljama centralne i istočne Evrope, prvi zadatak zemalja na zapadnom Balkanu jeste ostvarivanje stabilnosti i dobre regionalne saradnje, a nakon toga prisupanje dinamičnom procesu integracija. Osim toga, ovaj region jeste manje razvijeni dio Evrope i za njega je proces pristupanja drugačiji nego što je bio za ostale zemlje članice.

Kao što je navedeno, da bi država mogla da pristupi EU mora da ispuni kriterijume iz Kopenhagena, a EU mora da bude sposobna da integriše novu državu članicu. Od 2011. godine, jedan od preduslova za državu Zapadnog Balkana jeste da pretpristupni pregovori počinju sa poglavljima 23 (Pravosuđe i temeljna prava) i 24 (Pravda, sloboda i bezbjednost), naime, ova poglavlja se prva otvaraju, a posljednja zatvaraju.

Uz postavljene uslove, EU nudi pomoć kako bi zemlje mogle da razviju kapacitete za usvajanje i sprovođenje evropskih standarda u svim oblastima i za to koristi odgovarajuće finansijske mehanizme, kao što je pretpristupna podrška. Instrument pretpristupne podrške (*Instrument for Pre-Accession Assistance — IPA*) je zamišljen kao sveobuhvatna podrška procesu evropske integracije, kako u oblasti finansijske podrške, tako i u oblasti tehničke i ekspertske podrške reformama, koje se sprovode u zemlji. Takođe, projekti finansirani kroz IPA usmjereni su na jačanje demokratskih institucija i vladavinu prava, reformisanje javne uprave, smanjenje siromaštva, unapređenje socijalne politike i regionalne saradnje...

U oktobru 2020, predsjednica EK Ursula fon der Lajen najavila je veću finansijsku podršku infrastrukturnim projektima na Zapadnom Balkanu.<sup>9</sup> EU je predstavila Ekonomsko-investicioni plan (EIP) i smjernice za sprovođenje Zelene agende za Zapadni Balkan. Plan predviđa znatan investicioni paket za mobilizaciju skoro 30 milijardi eura za region za narednih sedam godina, a sastoji se od 9 milijardi eura u obliku grantova i 20 milijardi eura u investicijama, zahvaljujući finansijskoj poluzi novog Garancijskog instrumenta za Zapadni Balkan.<sup>10</sup> Do sada je fokus EU bio uglavnom na normativnom unapređenju, koji se tiče institucionalne i administrativne izgradnje, dok nova strategija ima za cilj podstanje ekonomskog razvoja kroz javne investicije i javnu politiku, što znači da je akcenat na društveno-ekonomskom razvoju. Nova strategija EU odgovara zahtjevima zemalja ZB za boljom infrastrukturom, a istovremeno, ovaj novi pristup

<sup>9</sup> EC communication 641, dostupno na: [https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/communication\\_on\\_wb\\_economic\\_and\\_investment\\_plan\\_october\\_2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/communication_on_wb_economic_and_investment_plan_october_2020_en.pdf), pristupljeno 1. 11. 2021.

<sup>10</sup> Deklaracija iz Brda, 6. oktobar 2021, dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/media/52283/eu-wb-summit-brdo-declaration-6-october-2021-01.pdf>, pristupljeno 15. 10. 2021.



upravljanju EU je kontrateža kineskim infrastrukturnim i putnim projektima, koji u regionu čine važan stub ekonomskog razvoja.<sup>11</sup> Uprkos tome što je prethodna finansijska pomoć EU nesumnjivo odigrala veliku ulogu u unapređenju institucionalnih i administrativnih kapaciteta i približila region evropskim standardima, svjedočimo porastu kineskog uticaja na države ZB, kroz takozvanu „dužničku zamku diplomatije“.

Stoga, Evropska komisija je za finansijsku 2014–2020. godinu opredijelila za Zapadni Balkan i Tursku iznos od 11,7 milijardi eura<sup>12</sup>, dok je za novu finansijsku perspektivu IPA 2021–2027 (IPA III) predviđeno izdvajanje sličnog iznosa, koji je usklađen sa Ekonomskim i finansijskim planom za Zapadni Balkan. Smatra se da će IPA III osigurati dalju nesmetanu realizaciju definisanih ciljeva i prioriteta, koji su u skladu sa strategijom proširenja EU i linijom opredjeljenja država Zapadnog Balkana u vezi sa budućim članstvom u EU.

Konačno, značajna novina je to da nema unaprijed definisanih iznosa finansijske podrške po državama, već postoji jedinstveni, zajednički budžet za sve države korisnice. Evropska komisija je osmislila ovakav pristup kako bi podstakla brže i efikasnije sprovođenje programa i projekata, ali i pružila državama korisnicama dodatne mogućnosti i nagradu za dobru dinamiku u sprovođenju reformi, što je ujedno u skladu s revidiranom metodologijom pristupanja EU.<sup>13</sup>

### *Nova strategija (metodologija) politike proširenja EU*

Imajući u vidu stratešku opredijeljenost ka evropskoj perspektivi Zapadnog Balkana, koja je izražena na samitu u Solunu iz 2003, a zatim potvrđena u Strategiji proširenja iz februara 2018, EU je početkom 2020. godine aktuelizovala ovo pitanje. To je učinjeno kroz prijedlog nove metodologije pristupanja „Unapređenje procesa pristupanja — vjerodostojna perspektiva EU za Zapadni Balkan”<sup>14</sup>, s namjerom da se proces pristupnih pregovora učini dinamičnijim i kredibilnijim.

Riječ koja je najviše puta pomenuta u dokumentu jeste „kredibilnost”, a kako je navedeno, nju moraju da pruže i države Zapadnog

<sup>11</sup> Taulant Hasa, „The mirage of European governance: How to resolve the „puzzle” of EU enlargement”, *LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series*, 2021, str. 15.

<sup>12</sup> European Commission, *Instrument for Pre-accession Assistance*, dostupno na ([https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en)), preuzeto 14. 10. 2021

<sup>13</sup> Kancelarija za evropske integracije, IPA, dostupno na <https://www.eu.me/ipa-iii/>, preuzeto 13. 10. 2021.

<sup>14</sup> Communication 57) of February 5, 2020 from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on ‘Enhancing the accession process — A credible EU perspective for the Western Balkans’, dostupno na [[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf)], 2020.

Balkana i EU. Na jednoj strani, politički lideri Zapadnog Balkana moraju vjerodostojnije da iskažu posvećenost sprovođenju fundamentalnih reformi, u pogledu vladavine prava, borbe protiv korupcije, ekonomije i javne uprave i usklađivanja sa osnovnim evropskim vrijednostima. S druge strane, obaveza EU je da ispuni svoju „nepokolebljivu posvećenost” sprovođenju procesa zasnovanog na zaslugama. To znači, kada partnerske države ispune cilj, kriterijume i utvrđene objektivne uslove, države članice EU će „pristati” da država kandidat pređe u sledeću fazu pretpristupnih pregovora.<sup>15</sup> Naime, uključivanje zemalja ZB u politike EU je geostrateška investicija u stabilnu i snažnu EU, a nova metodologija treba da pruži bolji osnov za snažniju integrisanost, ubrzanje reformi i smanjivanje uticaja drugih država.

Suština nove metodologije se može ogledati u tome da EU ne želi da je države kandidati posmatraju samo u vidu ekonomske podrške kroz razne pretpristupne fondove i brojne druge mehanizme, već da aktivno učestvuju u sprovođenju reformi i usklađivanju politika sa evropskim standardima, i to sve uz društveni konsenzus. S tim u vezi, u daljem dijelu će biti dat pregled ključnih novina metodologije<sup>16</sup>, uz osvrt na prednosti i nedostatke pojedinih elemenata ovog dokumenta.

Jedna od prednosti nove metodologije, koja je u skladu sa oživljavanjem procesa pristupanja, jeste snažnije političko upravljanje. U Strategiji je akcenat stavljen na pokazivanje vođstva i odgovornosti sa obje strane, i od države kandidata i od EU. Država kandidat mora da pokaže političku volju kroz sprovođenje ključnih reformi i poštovanje evropskih vrijednosti. Kada je riječ o EU, ona mora snažnije da upravlja procesom proširenja kroz ovaj — politički aspekt koji uključuje: 1) intenziviranje „političkog dijaloga na visokom nivou” (uključujući redovne EU-ZB samite i jačanje ministarske saradnje); 2) snažnije uključivanje svih tijela u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju i 3) usredsređivanje na praćenje implementacije politika na terenu od strane država članica (uključivanje eksperata, direktan doprinos godišnjim izvještajima i sektorskim stručnim znanjima).<sup>17</sup>

Nadalje, nova metodologija pokušava da riješi „tromost” procesa pristupanja, koja je posljedica, između ostalog, i načina organizacije oblasti o kojima se pregovara. Stoga, politička uslovljenost pretpristupnih pregovora, a time i cijelog postupka proširenja, s godinama postaje sve duža. S tim u vezi, kako bi se unijela dodatna dinamika u proces pristupanja, nova metodologija predviđa drugačiju organizaciju

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Uroš Čemalović, „Towards a New Strategy for EU enlargement- Between the Wish for an Encouragement, the Reality of the Fatigue and the Threat of a Dead End,” *Institute of European Studies*, Beograd, 2020, str. 281–297.

poglavlja<sup>18</sup>, čime će se podstaći umrežavanje napora preko granica pojedinačnih pregovaračkih poglavlja, što je jedna od ključnih novina.<sup>19</sup> Ona se odnosi na formiranje tzv. tematskih klastera koji objedinjavaju više pregovaračkih poglavlja, kako bi politički fokus zemalja kandidata bio usmjeren na ključne sektore, ali i sankcije u slučaju nesprovođenja potrebnih reformi i ispunjavanja uslova.<sup>20</sup>

Tematsko objedinjavanje poglavlja bi se moglo smatrati najvećom prednosti nove metodologije za države kandidate koje tek otpočinju pregovarački proces, jer će u budućnosti voditi pregovore za ukupno šest klastera: 1) Osnovne reforme, 2) Unutrašnje tržište, 3) Konkurentnost i inkluzivni rast, 4) Zelena agenda i održivo povezivanje, 5) Resursi, poljoprivreda i kohezija i 6) Spoljni poslovi, koji će biti otvarani kao cjelina, nakon ispunjavanja mjerila. Grupisanje poglavlja će omogućiti jači fokus na ključne sektore u političkom dijalogu i lakše identifikovanje najvažnijih reformi po sektorima. Međutim, klaster-ski pristup se neće primjenjivati prilikom zatvaranja poglavlja, već će se kao i do sada prilikom privremenog zatvaranja koristiti pristup po pojedinačnim poglavljima, a dinamika zatvaranja za svako poglavlje će zavistiti od ispunjenja konkretnih mjerila. Nedostatkom se može smatrati to što dokument nije predvidio precizno limitirano vrijeme između otvaranja i zatvaranja klastera.

Nadalje, bitni elementi nove metodologije jesu predvidljivost, pozitivna i negativna uslovljenost.<sup>21</sup> S tim u vezi, pozitivan aspekt dokumenta jeste utvrđivanje činjenice da proces pristupanja treba da bude predvidljiviji i da EU, u različitim fazama procesa, treba jasno da iskaže očekivanja od države kandidata, sa akcentom na pozitivne i negativne aspekte sprovođenja politika. Imajući u vidu navedeno, politički akteri u državama kandidatima će tako imati jasniju naznaku šta se mora učiniti kako bi ispunili zadata mjerila, što jeste jedna od prednosti nove metodologije. Koraci koji se očekuju od države kandidata će biti prikazani kroz godišnje izvještaje i saopšteni na međuvladinim konferencijama, kako bi uslovi bili jasni.

U dokumentu je naglašeno da napredak u reformama treba da bude nagrađivan, kroz bližu integraciju sa EU ili kroz povećanu finansijsku podršku. Međutim, sa druge strane postoji potreba za

<sup>18</sup> Communication 57) of February 5, 2020 from the Commission to the European Parliament, op. cit.

<sup>19</sup> Čeranić Perišić, Bliža integracija zemalja Zapadnog Balkana sa Evropskom unijom na osnovu nove metodologije proširenja EU, u: *Srpska politička misao*, 2020, str. 153–177.

<sup>20</sup> Vlada Crne Gore, *Informacija o novoj metodologiji pristupanja Evropskoj uniji*, 2020, Podgorica

<sup>21</sup> Communication 57) of February 5, 2020 from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on ‘Enhancing the accession process — A credible EU perspective for the Western Balkans’, dostupno na [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology\_en.pdf]

sprovedenjem odlučnijih mjera sankcionisanja u slučaju ozbiljne stagnacije ili nazadovanja u implementaciji reformi. Stoga, navedeno je da je moguće donijeti odluku o zaustavljanju ili čak preokretanju procesa, koja bi se saopštavala kroz godišnji izvještaj Evropske komisije. Pored toga, u ozbiljnim slučajevima, navedeno je da Komisija može dati takav prijedlog u svako doba, a mjere predviđaju mogućnost suspenzije pristupnog procesa, kao i ponovnog otvaranja zatvorenih poglavlja ili „resetovanje” pitanja koja moraju da budu ponovo preispitivana. Takođe, novitet je da se po prvi put navodi mogućnost umanjivanja sredstava iz fondova EU<sup>22</sup>, uz izuzetak podrške civilnom društvu, u slučaju stagniranja u pregovaračkom procesu ili neispunjavanja reformskih aktivnosti.

Glavni nedostatak nove metodologije je to što je u potpunosti primjenljiva samo na Albaniju i Sjevernu Makedoniju, odnosno zemlje koje su nedavno započele pretprijetne pregovore, a koje će otvarati poglavlja klasterski. S druge strane, za pristupanje Crne Gore i Srbije, zemlje koje već godinama vode pregovore po poglavljima, nova metodologija u tehničkom smislu ne donosi puno noviteta u odnosu na prethodni model pregovaranja, posebno imajući u vidu da je Crna Gora otvorila sva poglavlja.

Za ove zemlje najveći novitet je povećanje ili smanjenje pretprijetnih fondova EU u zavisnosti od napredovanja ili stagniranja države kandidata, što se odnosi na buduću finansijsku podršku EU kroz IPA III. Međutim, u dokumentu je naznačeno da bi se EU mogla pozabaviti potencijalnim problemima država kandidata tako što može donijeti odluku da se pregovori mogu odložiti u određenim oblastima ili, u najtežim slučajevima, potpuno obustaviti. Pored toga, već zatvorena poglavlja bi se mogla ponovo otvoriti ili resetovati, obim finansiranja bi se mogao smanjiti, a pristup određenim programima ili tržištu bi mogao biti pauziran ili povučen.

Model podsticaja i sankcija predviđenih ovim dokumentom je relativno dobar, ali umjesto da insistiraju na kažnjavanju, EU i države članice treba da ulažu zajedničke napore da se postigne napredak u izgradnji vladavine prava u državama Zapadnog Balkana, kao i da pruže jasnu strategiju uključivanja država kandidata u politike EU, uz precizirane vremenske okvire sa jasnim prioritetima za prelazak sa jedne faze na drugu.<sup>23</sup> Sa druge strane, fokus političkih lidera Zapadnog Balkana treba da bude na snažnoj političkoj volji i posvećenosti sprovođenju fundamentalnih reformi, kako bi bili korak bliže članstvu u EU.

Međutim, kako pojedini elementi nove metodologije nisu primjenljivi na sve države kandidate, postoji osnova za pretpostavku da će se

<sup>22</sup> Vlada Crne Gore, Informacija o novoj metodologiji pristupanja Evropskoj uniji, Podgorica, 2020.

<sup>23</sup> Jovana Marović, Balkans: Caught between Competitive Autocracy and EU Indifference, Wiener Zeitung German, dostupno na (<https://politikon.me/>), 2021, pristupljeno 13. 10. 2021.

ove države potencijalno naći u sasvim drugačijim pozicijama u pogledu pravila koja važe za proces njihovog pristupanja EU. Zato je u narednom dijelu rada posebna analiza posvećena primjeni revidiranog dokumenta u odnosu na Crnu Goru, državi kandidatu koja je otvorila sva pregovaračka poglavlja. Između ostalog, dat je pregled najvažnijih tačaka ovog procesa, uz navođenje izazova i mogućnosti koji su pred državom u svjetlu sprovođenja nove metodologije.

### *Proces evropskih integracija Crne Gore*

Crna Gora je započela svoj integracioni proces još u zajednici sa Srbijom 2005. godine, a on je otpočeo dijalogom koji treba da dovede do pozitivne ocjene spremnosti zemlje za otvaranje pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP); međutim Crna Gora je obnovila nezavisnost na referendumu 2006. godine i krenula samostalno u proces evropskih integracija.

Ustavotvorna skupština, u oktobru 2007. godine, donosi Ustav Crne Gore<sup>24</sup>, gdje se u preambuli, uz osnovne vrijednosti na kojima je Crna Gora kao država zasnovana (sloboda, mir, tolerancija, poštovanje ljudskih prava i sloboda, multikulturnost, demokratija i vladavina prava), zaokružuje opredjeljenje da će se zemlja razvijati u pravcu evropskih i evroatlanskih integracija.<sup>25</sup> Takođe, članom 15 Ustava propisano je da Skupština odlučuje o načinu pristupanja EU. Bitno je istaći da Skupština Crne Gore ima ključnu ulogu u nadgledanju toka pristupnih pregovora sa EU, kao i u usklađivanju zakonodavstva sa pravom ove međunarodne organizacije. SSP je potpisan 2008. godine i jednoglasno je podržan od svih političkih partija prilikom ratifikacije u Skupštini Crne Gore. Specifično je što se ovaj dokument, koji je ujedno bio i prvi institucionalni odnos sa Unijom, zaključivao između države Zapadnog Balkana i EU i njihovih država članica. Potpisivanjem SSP, Crna Gora je preuzela obavezu usklađivanja crnogorskog zakonodavstva sa zakonodavstvom ove međunarodne organizacije, uz efikasno sprovođenje njenih politika. Crna Gora se opredijelila za postepeno usklađivanje svojih zakona i budućeg zakonodavstva sa pravnim propisima EU, kao i za njihovu implementaciju, uz jačanje svojih administrativnih kapaciteta.

Imajući u vidu da su nadležnosti Vlade Crne Gore, prema članu 100 Ustava<sup>26</sup>, vođenje unutrašnje i vanjske politike i izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akta, upravo Vlada upravlja i koordiniše procesom evropskih integracija. Vlada Crne Gore podnosi zahtjev za članstvo u EU, tokom francuskog predsjedavanja 2008. godine, a Savjet EU potvrđuje preporuku Evropske komisije i dodjeljuje Crnoj

<sup>24</sup> Sl. list CG", br. 1/2007 i 38/2013

<sup>25</sup> Pajvančić, Vukčević, *Ustavno pravo*, IV izdanje, Pravni fakultet, Univerzitet Mediteran, Podgorica, 2016, str. 52

<sup>26</sup> Ibid.

Gori status države kandidata<sup>27</sup> za članstvo u Uniji 17. decembra 2010. godine i započinje pretpriprustupne pregovore sa Crnom Gorom u junu 2012. godine.

Pregovori su zvanično počeli na Prvoj međuvladinoj konferenciji 29. juna 2012. godine<sup>28</sup> u Briselu, a nakon skoro deset godina pregovora otvorena su sva poglavlja (otvaranje posljednjeg, Poglavlje 8 — Konkurencija, jun 2020). Međutim, za sada su samo tri poglavlja privremeno zatvorena<sup>29</sup>: 2013. godine su privremeno zatvorena pregovaračka poglavlje 25 (Nauka i istraživanje) i poglavlje 26 (Obrazovanje i kultura), koja nisu imala završna mjerila, dok je u junu 2018. godine privremeno zatvoreno poglavlje 30 (Vanjski odnosi).

Takođe, Crna Gora je do sada usvojila veliki broj različitih strategija i pratećih akcionih planova, kao i veliki broj propisa<sup>30</sup>, a od 2013. godine svi značajniji propisi i strategije idu i do Evropske komisije i njenih generalnih direktorata, na ocjenu usklađenosti sa EU propisima. Međutim, iako je od početka pregovora formiran veliki broj tijela, koji se u skladu sa nadležnostima bave procesom evropskih integracija, očigledno je da nakon skoro decenije od početka pregovora, naše institucije nisu uradile dovoljno, imajući u vidu da su privremeno zatvorena samo tri poglavlja od 33. Iako je donesen veliki broj zakona i strategija koje su usklađene sa evropskim zakonodavstvom, možemo da zaključimo da njihova implementacija nije bila dovoljno efikasna i u potpunosti primjenjiva.

### *Primjena revidirane metodologije proširenja*

Od početka procesa pregovora, od strane EU stavljen je fokus na primjenu prelaznih mjerila iz pregovaračkih poglavlja 23 (Pravosuđe i temeljna prava) i 24 (Pravda, sloboda i bezbjednost), a ona ni nakon dugogodišnjeg perioda nisu ispunjena. Naime, prioritet kako na početku pregovora, tako i sada, jeste stvaranje nezavisnog pravosuđa, koje će brzo i kvalitetno rješavati slučajeve bez političkog uplitanja, odsustvo korupcije, suzbijanje organizovanog kriminala, bezbjednije granice, depolitizacija javne uprave, zaštita ljudskih prava i borba protiv diskriminacije.

Kao što je navedeno, Crna Gora je na Međuvladinoj konferenciji, 22. juna 2021.<sup>31</sup> godine zvanično prihvatila revidiranu metodolo-

<sup>27</sup> ME4EU, Otvorena i privremeno zatvorena poglavlja ([www.eu.me](http://www.eu.me), pristup 15. 10. 2021)

<sup>28</sup> ME4EU, Otvorena i privremeno zatvorena poglavlja ([www.eu.me](http://www.eu.me), pristup 15. 10. 2021)

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Kancelarija za evropske integracije, Pregovori, dostupno na <https://www.eu.me/>, preuzeto 14. 10. 2021.

<sup>31</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (2021), Montenegro 2021, Raport, p. 2.

giju proširenja EU. U metodologiji je naznačeno da je za napredak ključno ispunjavanje prelaznih mjerila u poglavljima 23 i 24, koja se odnose na vladavinu prava. Uz to, za generalni dalji napredak u pregovorima, nijedno poglavlje neće biti privremeno zatvoreno dok se ne postignu prelazna mjerila iz navedenih poglavlja, a nakon što se ona ispune i utvrde mjerila za zatvaranje, biće potrebno revidirati akcijske planove za vladavinu prava.<sup>32</sup> Takođe, bitno je naglasiti da će sva relevantna poglavlja pravne tekovine biti unakrsno provjerena u odnosu na antikorupcijsku politiku.<sup>33</sup> Kada je riječ o primjeni nove metodologije na Crnu Goru s ciljem unapređenja procesa pristupanja, trebalo bi se usredsrediti na sprovođenje temeljnih reformi i snažnije političko upravljanje. Sa druge strane, EU je tu da učini integracioni proces što više predvidljivim i zasnovanim na objektivnim kriterijumima. Ono što je naglašeno od EU jeste da Crna Gora treba da ispunjava svoje reformske obaveze i ostvaruje opipljive rezultate, što je presudno za evropsku perspektivu.

Ključna stvar revidiranog dokumenta jeste da dalja poglavlja neće biti zatvarana prije nego što se ispune privremena mjerila za poglavlja 23 i 24, a međuvladine konferencije će biti mehanizmi za politički dijalog o pitanjima iz prvog klastera — Osnovne reforme, kako bi se osigurala politička pozornost i vidljivost u pogledu temeljnih reformi.<sup>34</sup> Takođe, vrlo važna činjenica jeste da ako se tokom pregovora pojave problemi u sprovođenju prelaznih mjerila, razmotriće se uvođenje korektivnih mjera, u skladu sa principom revizibilnosti procesa predviđenog u okviru nove metodologije.

Jedan od bitnih elemenata ovog dokumenta jeste i osiguravanje snažnijeg političkog upravljanja, koje može znatno doprinijeti procesu pristupa CG EU, kroz korišćenje mehanizama međuvladinih konferencija, uz jačanje dijaloga sa državama članicama. Međuvladine konferencije na ministarskom nivou treba da služe Crnoj Gori kao forum za politički dijalog u vezi sa smjernicama za sprovođenje reformi, na kojima se razmatra cjelokupni proces evropskih integracija, pregled stanja u glavnim poglavljima, uspješnost, korektivne mjere...

Kada je riječ o većoj dinamičnosti pregovora, i organizacije poglavlja u šest tematskih klastera, ovakav način grupisanja bi trebalo eventualno da omogući Crnoj Gori mjere ubrzane integracije. Ukoliko Crna Gora ostvari napredak u pogledu sprovođenja prioritetnih reformi dogovorenih u pregovorima, on bi trebalo da dovede do ubrzane integracije i postupnog uvođenja u pojedinačne politike EU, tržište EU i programe EU, uz osiguravanje jednakih uslova. Uz to, ovo bi omogućilo povećano finansiranje i ulaganje EU u državne resurse,

<sup>32</sup> Evropska komisija, Primjena revidirane metodologije proširenja na pregovore o pristupanju s Crnom Gorom i Srbijom, 8536/21, Brisel, 6. maj 2021.

<sup>33</sup> Andrija Pejović, „Rule Of Law Through The Mirror Glass — Is The New 2020 Enlargement Methodology A PreAccession Teu Article 7 Mechanism?“, *Analiza PFB* 3/2021, 2021, str. 620.

<sup>34</sup> Ibid.

putem IPA III i uže saradnje sa relevantnim finansijskim institucijama i evropskim fondovima.

Na kraju, vrlo je bitna i predvidljivost procesa pristupanja, to jeste EU treba da bude jasnija u vezi s onim što se očekuje od Crne Gore u bilo kojoj fazi pregovora. Nadalje, u slučaju ozbiljne ili dugotrajne stagnacije ili pak nazadovanja u sprovođenju reformi i ispunjavanju uslova u okviru procesa pristupanja Crne Gore EU, u novoj metodologiji je naznačeno uvođenje korektivnih mjera. Ove mjere treba da su utemeljene na godišnjem izvještaju Evropske komisije, a države članice EU takođe mogu reagovati u slučaju stagnacije ili ozbiljnog nazadovanja u sprovođenju reformi u Crnoj Gori.<sup>35</sup>

Izvjesno je da sprovođenje reformi u važnim oblastima, poput stvaranja nezavisnog i efikasnog pravosuđa, suzbijanja korupcije i organizovanog kriminala, reformi javne uprave, funkcionisanja demokratskih institucija, do sada nisu sprovedene u dovoljnoj mjeri i predstavljaju veliki izazov za Crnu Goru u daljem procesu evropskih integracija. Stoga, dugotrajnost pregovaračkog procesa možemo da pripišemo nedovoljnom napretku u sprovođenju navedenih prioriteta. U svjetlu izmijenjenih kriterijuma za pregovore, kao odraza jasnog raspoloženja zemalja članica da ne primaju nespремne države u EU, Crna Gora mora biti svjesna da bez jake političke volje i bez snažne opredijeljenosti za obezbjeđivanje ispunjavanja kriterijuma prelaznih mjerila iz pregovaračkih poglavlja 23 i 24, dolazi do prolongiranja njenog ulaska u EU, a može biti pokrenuto i pitanje sankcionisanja usljed dugotrajne stagnacije ili nazadovanja.

### *Izazovi u procesu pristupanja EU*

Nakon tridesetogodišnje vladavine jedne partije, građani Crne Gore su na parlamentarnim izborima, održanim 30. avgusta 2020. godine, izabrali da u narednom četvorogodišnjem mandatu državu vode partije koje su dugo bile u opoziciji. Iako se novoizabrana vlada u decembru 2020. godine izjasnila da je i dalje glavni spoljnopolitički prioritet države ulazak Crne Gore u EU, posljednji izvještaj Evropske komisije pokazuje značajnu stagnaciju u ovom procesu.

U izvještaju EK o Crnoj Gori za 2021. godinu<sup>36</sup> je naznačeno da su prethodnu godinu obilježile tenzije i nepovjerenje, kao i duboka polarizacija političkih aktera. Ključni nalaz EK jeste da su stalna trvenja izvršne i zakonodavne grane vlasti rezultirala usporavanjem reformi, a samim tim i procesa evropskih integracija. Nadalje, uočava se i stagnacija u sprovođenju izbornih reformi, usljed nepostojanja konstruktivnog dijaloga i angažovanja svih parlamentarnih aktera. Jedna

<sup>35</sup> Evropska komisija, Primjena revidirane metodologije proširenje na pregovore o pristupanju s Crnom Gorom i Srbijom, 8536/21, Brisel, 6. maj 2021.

<sup>36</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (2021), Montenegro 2021, Raport,



od glavnih zamjerki u izvještaju jeste donošenje zakona kroz skraćeni postupak, bez neophodnih javnih rasprava i uzimanja u obzir uslova za pristupanje EU. „Sastav sadašnje Skupštine do sada nije viđen u istoriji Crne Gore. Skupština treba da pokuša da pronađe široki konsenzus među partijama i u društvu po pitanju reformi koje su vezane za EU, što je od vitalnog značaja da bi Crna Gora ostvarila napredak na svom putu ka EU.”<sup>37</sup>

Takođe, kada je riječ o izvršnoj vlasti, u Izvještaju<sup>38</sup> je naglašeno da je neophodno ojačati kapacitet Vlade da implementira reforme, jer neka od ministarstava nisu pokazala dovoljnu posvećenost i angažovanje u procesu pristupanja EU pod novim rukovodstvom. Nadalje, pregovaračka struktura je znatno oslabljena odlaskom ili otpuštanjem većine članova, pa je evidentan zastoj u procesu evropskih integracija. Crna Gora je u izvještajnom periodu ostvarila uglavnom ograničen napredak u sprovođenju ključnih reformi, kao što su pravosuđe i temeljna prava, borba protiv korupcije, borba protiv organizovanog kriminala, reforma javne uprave...

Različiti politički akteri, sa fokusom na civilni sektor ističu da ovaj izvještaj pokazuje najgoru ukupnu ocjenu u posljednjih nekoliko godina, kada je riječ o izvještavanju Evropske komisije o procesu evropskih integracija u Crnoj Gori, a iz navedenog možemo da zaključimo da trenutna vlast nije pokazala dovoljnu posvećenost reformama koje su neophodne za ispunjavanje privremenih mjerila za poglavlja 23 i 24. Uz to, u Izvještaju je navedeno da jačanje administrativnih kapaciteta za obezbjeđivanje primjene pravne tekovine EU predstavlja veliki izazov za Crnu Goru, uključujući i hitno efikasnije funkcionisanje pregovaračke strukture.

S tim u vezi, bitno je istaći da Crna Gora, u prosjeku godišnje dobija oko 40 miliona eura podrške od EU za usklađivanje i implementaciju politika u skladu sa evropskim standardima. Crnoj Gori kroz Ipu II (2014–2020), za ovaj sedmogodišnji period, pripao je iznos od 279,1 milion eura<sup>39</sup>, a najveći dio novca bio je opredijeljen za oblasti koje su označene kao prioritetne od strane EU — borba protiv korupcije, reforma javne uprave, zaštita ljudskih i manjinskih prava, bezbjednost granica... Međutim, progres u ovim oblastima u prethodnom periodu je zanemarljiv, a usvajanjem nove metodologije EU, Crna Gora u narednom periodu može da se suoči sa smanjenjem iznosa podrške iz pretpristupnih fondova EU, ukoliko ne bude snažnije krenula u ispunjavanje prelaznih mjerila iz ključnih poglavlja. Međutim, za ovo je potrebna snažna politička volja i konsenzus u društvu.

Naime, u skladu sa novom metodologijom, Evropska komisija će nastojati da obezbijedi pristup zasnovan na učinku, tako što će podržati države i institucije koje su se obavezale na veći obim reformi.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Kancelarija za evropske integracije, IPA, dostupno na <https://www.eu.me/ipa-iii/>, preuzeto 13. 3. 2021.

Ključni element za dobijanje finansijske podrške će biti relevantnost (strateški značaj) i zrelost predloženih projekata, shodno pravilima koji važe u državama članicama EU prilikom korišćenja evropskih strukturnih i investicionih fondova. U praksi će to značiti da će države sa pripremljenijim projektima i dobrim sistemom strateškog planiranja biti u mogućnosti da iskoriste više sredstava u odnosu na druge države, ukoliko budu brže napredovale u pregovaračkom procesu.<sup>40</sup> Svakako, proces predlaganja valjanih državnih projekata, kao i sam proces evropskih integracija, veliki je izazov za malu državu kao što je Crna Gora. U suprotnom, u skladu sa novom metodologijom, postoji mogućnost suspenzije pristupnog procesa, kao i ponovnog otvaranja zatvorenih poglavlja ili „resetovanje” pitanja koja moraju da budu ponovo preispitivana.

Posljednja istraživanja pokazuju da raste nezadovoljstvo i zabrinutost među građanima stanjem u zemlji. Istraživanja koja su sprovele nevladina organizacija CGO i agencija Damar u novembru 2021. godine<sup>41</sup> pokazuju da vlada nije uspjela da se legitimiše kao inkluzivna, niti se vidi kao ona koja ima reformski kapacitet. Pored navedenog, istraživanje pokazuje da nijedno pojedinačno ministarstvo nije uspjelo doći do trojke (1–5) u ocjeni građana. Uz to, premijer je među najlošije kotiranim članovima vlade, ne vjeruje mu 43%, a djelimično mu vjeruje 32% građana.

Uz krizu vlade u Crnoj Gori, tu je i kriza uzrokovana pandemijom virusa COVID-19 i još uvijek je teško procijeniti konačne razmjere posljedica koje će ovaj virus proizvesti u ljudskim gubicima i ekonomskoj šteti. Hiljade građana se suočilo ili se suočava sa mogućim gubitkom zaposlenja, a mjere privremene državne pomoći (nakanade za nezaposlenost, odlaganja/oslobađanja od poreza i doprinosa za socijalno osiguranje, itd.) imaju važan fiskalni uticaj.

Konačno, otvoreno je pitanje koliko će EU biti snažna da se suoči sa svim unutrašnjim problemima koji su „stvoreni” u prethodno vrijeme, i u kojoj mjeri joj je u fokusu agenda proširenja u narednom periodu. Takođe, prema gledištu francuskog predsjednika Makrona, ulazak novih država u EU bi mogao još više da zakomplikuje sistem glasanja u Savjetu, što bi značilo veći politički uticaj manjih zemalja, a to bi rezultiralo još težim jednoglasnim dogovorom unutar Savjeta<sup>42</sup>. S druge strane, ulazak zemalja sa prihodima ispod 50% od evropskog prosjeka bi značio povećanje budžeta EU, u periodu kada EU ulazi u fazu deficita, zbog Bregzita i COVID krize.

<sup>40</sup> Kancelarija za evropske integracije, IPA III, dostupno na <https://www.eu.me/ipa-iii/>, preuzeto 14. 3. 2021.

<sup>41</sup> CGO, Damar, *CG Puls*, Istraživanje o situaciji u Crnoj Gori, Podgorica, 2021. godina

<sup>42</sup> Taulant Hasa, The mirage of European governance: How to resolve the „puzzle” of EU enlargement, LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series, 2021, str. 21.

Konačno, prema istraživanju Eurobarometra krajem 2019. godine,<sup>43</sup> podrška građana država članica daljem proširenju EU je manja od polovične, sa gotovo jednakim brojem građana koji su za proširenje i protiv njega (44% za, 42% protiv). Jedan od indikatora da zaista postoji zamor od proširenja, jesu rezultati istraživanja kod najvažnijih EU aktera, Francuske i Njemačke, gdje građani ovih zemalja izražavaju protivljenje daljem proširenju EU (59% i odnosno 55%).

### *Perspektiva pristupanja CG EU*

Perspektiva pristupanja Crne Gore EU, osim izazova, pruža i mogućnosti u procesu evropskih integracija. U vezi sa prethodno navedenim, crnogorski građani imaju pozitivna očekivanja od procesa pristupanja EU i podrška integracionim procesima je veoma visoka. Prema posljednjem istraživanju,<sup>44</sup> 73,8% građana Crne Gore podržava članstvo države u EU, dok je oko 24% građana protiv. To je veliki porast u odnosu na decembar 2019. godine kada je članstvo podržavalo oko 66% građana. Uz to, preko polovine građana<sup>45</sup> zna za podršku koju je EU uputila Crnoj Gori u borbi sa virusom COVID-19 i smatra da je time pokazala najviše solidarnosti sa Crnom Gorom u borbi protiv epidemije.

Kako smo u prethodnom dijelu rada mogli da vidimo da revidirana metodologija nije u potpunosti primjenjiva na Crnu Goru, otvara se mogućnost da Crna Gora iskoristi političke elemente metodologije proširenja. Naime, perspektiva se ogleda u političkom dijalogu na visokom nivou radi demonstriranja konzistentnosti i razmjeni ključnih poruka o posvećenosti zemlje za postizanje rezultata na planu pregovaračkog procesa. S obzirom na to da države članice odlučuju o narednim fazama procesa pridruživanja, cilj ovih konferencija bi trebalo da bude slanje jasnijih političkih poruka. Do sada, međuvladine konferencije su održavane samo kada su poglavlja bila otvorena ili zatvarana, s tim u vezi, ova nova mjera obezbjeđuje dodatnu platformu za sastanke sa visokim evropskim zvaničnicima. Upravo zbog činjenice da je jedna od novina, koju predviđa ovaj dokument, da se politička priroda procesa postavi na centralno mjesto, potrebno je da Crna Gora u narednom periodu radi na efikasnom pregovaračkom modelu koji će u punom političkom kapacitetu biti u prilici da odgovori novoj metodologiji.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> European Commission, Standard Eurobarometer, dostupno na <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2255>, pristupljeno 20. 10. 2021.

<sup>44</sup> DeFacto „Stavovi građana o evropskim integracijama i procesu pristupanja Crne Gore članstvu u EU”, Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori, Podgorica, septembar 2021.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Vlada Crne Gore, Informacija o novoj metodologiji pristupanja Evropskoj uniji, Podgorica, jun 2020.

Takođe, Crnoj Gori su potrebni politički lideri koji su spremni na konstruktivan dijalog i postizanje širokog društvenog konsenzusa, radi sprovođenja ključnih reformi u bliskoj saradnji sa Evropskom komisijom, kako bi se „prebrodio” duži zastoј u procesu evropskih integracija.

Nadalje, potencijalna šansa se vidi i u većoj podršci iz pretpripravnih fondova, ukoliko u narednom periodu budu vidljiviji rezultati napretka u najvažnijim oblastima. Pored toga, moguća je i snažnija integracija u EU i postupnog uvođenja u pojedinačne politike EU, tržište EU i programe EU, ako pokažemo kvalitetniju implementaciju evropskih politika u pojedinim klasterima.

Konačno, Crna Gora je jedina država kandidat koja ima otvorena sva poglavlja, što znači da je ispunila početna mjerila za pristupanje EU, s tim u vezi, još uvijek je najbliža članstvu u ovoj organizaciji. Svakako, na samitu u Kranju<sup>47</sup> je naglašeno da približavanje zemalja Zapadnog Balkana EU je geostrateška investicija za stabilnu, snažnu i ujedinjenu Evropu zasnovanu na zajedničkim vrijednostima. Pored toga, vjerodostojna perspektiva pristupanja je ključni pokretač transformacije u regionu i na taj način poboljšava kolektivnu integraciju, sigurnost, prosperitet i socijalno blagostanje.<sup>48</sup>

U ovom trenutku je prošlo skoro decenija od početka pregovora. Iako je u Strategiji za Zapadni Balkan iz 2018. godine<sup>49</sup> navedeno da bi Crna Gora mogla da postane članica EU 2025. godine, danas je skoro pa izvjesno da do toga neće doći. Iako nije realno očekivati da će Crna Gora postati članica EU do navedenog datuma, crnogorske institucije treba da teže usvajanju demokratskih vrijednosti i evropskih standarda, uz jačanje kredibiliteta države kroz iskazivanje veće političke volje ključnih aktera i većem intenzitetu sprovođenja ključnih reformi. Navedeno uključuje posvećenost prvenstvu demokratije, temeljnim pravima i vrijednostima te vladavini prava, kao i stalnim naporima u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, podršci dobrom upravljanju, ljudskim pravima, rodnoj jednakosti, pravima manjina i osnaženom civilnom društvu.

### *Zaključna razmatranja*

Ulazak zemalja Zapadnog Balkana u EU ima krucijalni značaj za ekonomski, socijalni i regionalni razvoj ovog područja, međutim, da bi se to dogodilo — ove države moraju da ispune odgovarajuće uslove i kriterijume.

<sup>47</sup> Deklaracija iz Brda, 6. oktobar 2021, dostupno na <https://www.consilium.europa.eu/media/52283/eu-wb-summit-brdo-declaration-6-october-2021-01.pdf>, pristupljeno 15. 10. 2021.

<sup>48</sup> Evropska komisija, *Saopštenje Evropske komisije Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija*, Strazbur, 2018.

<sup>49</sup> Ibid.

U radu je navedeno da proces proširenja EU jeste u zastoju, a jedan od razloga je i kriza unutar EU, koja je rezultat izlaska Velike Britanije i fokusa na konsolidovanje unutrašnjih pitanja Unije. Pored toga, pandemija koronavirusa je takođe izazvala političke i socio-ekonomske probleme, i napravila „razdor” između pojedinih članica Evropske unije. Stoga, čini se da agenda proširenja EU nije više visoko na listi prioriteta, dok se ne riješe funkcionalna pitanja u okviru EU.

Međutim, kao što je navedeno u ovom radu, neposredno prije proglašenja pandemije koronavirusa, u februaru 2020. godine Evropska komisija je predstavila novu metodologiju proširenja EU. S tim u vezi, prezentovana je najvažnija novina metodologije — tematsko grupisanje pregovaračkih poglavlja u šest klastera i otvaranje poglavlja „klasterski”, a sve radi jačanja dinamike pregovaračkog procesa. Bitno je podsjetiti da je takav pristup moguće primijeniti samo na Sjevernu Makedoniju i Albaniju, koje su tek započele proces pregovora, dok ovaj pristup nije u potpunosti primjenjiv na Crnu Goru i Srbiju. Druga najveća novina (nove) metodologije jeste negativno uslovljavanje, što znači da ukoliko se dinamika pregovora ne obavlja dovoljnom brzinom, država može da se suoči sa zastojem ili „okretanjem” pregovora unazad, a sve u skladu sa godišnjom procjenom Evropske komisije i obimu sprovedenih reformi u oblasti vladavine prava.

Crna Gora je otvorila pregovore sa EU 2012. godine, a iako prethodni i sadašnji vladajući politički akteri ističu kako su usvajanje i implemetacija evropskih politika državni prioritet, za skoro deceniju od početka pregovora zatvoreno je samo tri od 33 poglavlja. Izborom nove vlade Crne Gore, krajem 2020. godine, naglašeno je da ulazak u EU i dalje ostaje najvažniji spoljnopolitički prioritet, međutim, naša država se susreće sa mnogobrojnim izazovima, koji su predstavljeni u radu, a koji mogu biti negativno reflektovani na dinamiku procesa pristupanja. Kako bi se problemi minimizovali, naglasak je potrebno staviti na oblikovanje veće političke volje u sprovođenju ključnih reformi od strane političkih aktera, kao i odlučnije ispunjavanje prelaznih mjerila u poglavljima 23 i 24.

U korelaciji sa navedenim, nova metodologija proširenja EU je direktno vezana za napredak u poglavljima koja se tiču pravosuđa, temeljnih prava, pravde, slobode i bezbjednosti, jer kao što je navedeno, u suprotnom, može doći do zastoja u pregovorima. Takođe, bitan mehanizam praćenja ispunjavanja uslova od strane EU jeste godišnji izvještaj o napretku Crne Gore, a u posljednjem Evropska komisija ukazuje na činjenicu da država mora da napravi dublji progres kada je riječ o reformi izbornog zakonodavstva i pravosuđa, reformi javne uprave, uz koju se zahtijeva racionalizacija i depolitizacija sistema, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, sa akcentom na poboljšanje bilansa rezultata u vezi s privremenim i trajnim oduzimanjem nezakonito stečene imovine, temeljnih prava... Iz izvještaja je jasno da je potrebno aktivno i konstruktivno učešće svih strana kako bi se povećala parlamentarna odgovornost, nadzor nad izvršnom vlašću, demokratski nadzor i unaprijedio kvalitet zakonodavstva.

Budući da nova metodologija nije u potpunosti primjenjiva na Crnu Goru, prevashodno kada je riječ o klasterskom pristupu, treba se fokusirati na one elemente gdje takvih prepreka nema. Državi se otvara mogućnost da iskoristi političke elemente metodologije proširenja i „podigne” proces pretpristupnih pregovora na viši nivo, uz pokazivanje jake političke volje za intenziviranjem ovog procesa, koji se u posljednjem periodu našao u faktičkom zastoju. Pored toga, vlada bi u narednom periodu trebalo da se fokusira na depolitizaciju sistema i jačanje administrativnih kapaciteta, i na zapošljavanje profesionalnog i kompetentnog kadra, čiji rad može dovesti do većeg pristupa evropskim sredstvima, kroz predlaganje relevantnih i kvalitetnih projekata.

Uz to, kao jedan od pozitivnih aspekata evropskih integracija u ovom trenutku u Crnoj Gori, može se istaći podrška javnog mnjenja, imajući u vidu da prema rezultatima posljednjeg istraživanja, čak tri četvrtine građana Crne Gore podržava članstvo države u EU.

Na osnovu prethodnih razmatranja, možemo da zaključimo da iako njen rad u proteklih godinu dana nije bio na zadovoljavajućem nivou, Vlada treba da se konsoliduje i da se u narednom periodu čvrsto okrene ka ispunjavanju prelaznih mjerila iz oblasti vladavine prava, zatvaranju pregovaračkih poglavlja i potpunoj implementaciji zakona i strategija usklađenih sa evropskim propisima. Nadalje, neophodno je da svi politički akteri u daljem djelovanju budu u potpunosti posvećeni sprovođenju temeljnih reformi, a ne specifičnim partijskim interesima.

Takođe, i zvaničnici EU trebalo bi jasno da iskažu svoje stavove prema politici proširenja EU na zemlje Zapadnog Balkana, kao i da podsticajno primjenjuju mjere za pozitivan učinak za države kandidate koje naprave progres u procesu evropskih integracija. Konačno, sve navedeno će dovesti do dinamičnije integracije svake zemlje pojedinačno, a uz to, brže će približiti Zapadni Balkan standardima i vrijednostima koje baštini EU.

## *Literatura*

- Bonomi, Mateo, EU enlargement policy and socio-economic convergence in the Western Balkans, Institute for Democracy „Societas Civilis” — Skopje, 2020.
- CGO, Damar, CG Puls, Istraživanje o situaciji u Crnoj Gori, Podgorica, 2021. godina
- Communication (2020) 57) of February 5, 2020 from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on ‘Enhancing the accession process — A credible EU perspective for the Western Balkans’, dostupno na [[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf)]

- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Montenegro 2021, Raport, p. 2.
- Copenhagen European Council, Presidency Conclusions, 21–22. June 1993.
- Ćemalović, Uroš, Towards a New Strategy for EU enlargement- Between the Wish for an Encouragement, the Reality of the Fatigue and the Threat of a Dead End, Institute of European Studies, Beograd, 2020
- Ćeranić, Perišić, Bliza integracija zemalja Zapadnog Balkana sa Evropskom unijom na osnovu nove metodologije proširenja EU, u: Srpska politička misao, 2020, str. 153–177.
- DeFacto, „Stavovi građana o evropskim integracijama i procesu pristupanja Crne Gore članstvu u EU”, Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori, 2021, Podgorica
- Deklaracija iz Brda, 6. oktobar 2021, dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/media/52283/eu-wb-summit-brdo-declaration-6-october-2021-01.pdf>, pristupljeno 15. 10. 2021.
- Đurović, Gordana, Evropska Unija i Crna Gora, EU Info centar, 2017, Podgorica
- EC communication 641, dostupno na: [https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/communication\\_on\\_wb\\_economic\\_and\\_investment\\_plan\\_october\\_2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/communication_on_wb_economic_and_investment_plan_october_2020_en.pdf), pristupljeno 1. 11. 2021.
- European Commission, Enhancing the accession process — A credible EU perspective for the Western Balkans, CM(2020) 57 final, ([https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf))
- European Commission, Instrument for Pre-accession Assistance, dostupno na ([https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en)),
- European Commission, Standard Eurobarometer 92 (2019), dostupno na <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2255>, pristupljeno 20. 3. 2021.
- European Council, Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003, Presidency conclusions, General Secretariat of the Council, Brussels, 2003.
- Evropska komisija, Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona, Vjerodostojna perpektiva proširenja za Zapadni Balkan i pojačano angažovanje EU na Zapadnom Balkanu, COM(2018) 65, Strazbur
- Evropska komisija, Primjena revidirane metodologije proširenje na pregovore o pristupanju s Crnom Gorom i Srbijom, 8536/21, Brisel, 6. maj 2021.
- Hant, Viler Brexit, BBC, dostupno na (<https://www.bbc.com/serbian/lat/svet-46870721>), pristupljeno 15. 11. 2021.
- Hasa, Taulant „The mirage of European governance: How to resolve the „puzzle” of EU enlargement”, LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series, 2021, str. 15.
- Kancelarija za evropske integracije, IPA, dostupno na <https://www.eu.me/ipa-iii/>, preuzeto 13. 10. 2021.
- Košutić, Budimir, Osnovi prava Evropske unije, CID, Podgorica, 2014.
- Marović, Jovana, Balkans: Caught between Competitive Autocracy and EU Indifference, Wiener Zeitung German, dostupno na (<https://politikon.me/>), pristupljeno 13. 10. 2021.

- Matijević, Andrea, Stavovi država članica o proširenju Evropske unije i nova metodologija politike proširenja, Institut za političke studije, Beograd, 2020.
- ME4EU, Otvorena i privremeno zatvorena poglavlja (www.eu.me), pristupljeno 15. 3. 2021.
- Pajvančić, Vukčević, Ustavno pravo, IV izdanje, Pravni fakultet, Univerzitet Mediteran, Podgorica, 2016.
- Pejović, Andrija „Rule Of Law Through The Mirror Glass — Is The New 2020 Enlargement Methodology A Pre Accession Teu Article 7 Mechanism?“, Anali PFB 3/2021, 2021, str. 620.
- Ustav Crne Gore, Sl. list CG”, br. 1/2007 i 38/2013
- Vlada Crne Gore, Informacija o novoj metodologiji pristupanja Evropskoj uniji, Podgorica, jun 2020.

Mr Andrea Popović

THE PERSPECTIVE OF MONTENEGRO'S ACCESSION  
OO THE EUROPEAN UNION: IMPLEMENTATION OF  
THE NEW ENLARGEMENT METHODOLOGY

This paper aims to present the current position of the candidate countries in the process of European integration, with an emphasis on Montenegro, by presenting the conditions and criteria imposed by the EU. Therefore, through content analysis, this paper will present aspects of the EU enlargement policy towards the Western Balkans. Also, this paper examines the benefits and challenges of the new enlargement methodology, which was adopted by the European Commission in early 2020.

The focus of this research paper is on Montenegro, attempting to answer the question of why pre-accession negotiations have been going on for almost a decade, with only three temporarily closed chapters of 33. Finally, this paper presents the obstacles that Montenegro needs to overcome to intensify its European path. Furthermore, the final assessments in the form of a synthesis are dedicated to the perspective of Montenegro's accession to the EU in light of the new enlargement methodology.

*Keywords:* European Union, Montenegro, accession perspective, enlargement methodology, criteria, Western Balkans





DIO II

EVROPSKA UNIJA  
U VREMENU KRIZA

