

JELENA ČERANIĆ

## INTEGRACIONI KAPACITET EVROPSKE UNIJE U VREMENU KRIZE I IZAZOVI EVROPSKIH INTEGRACIJA

### U V O D

Evropska unija u poslednjih sedam godina prolazi kroz najteži period od kada je, još pedesetih godina 20. veka, otpočet proces evropskih integracija. Kriza koja je 2008. godine počela kao ekonomska, brzo se proširila zahvativši sve ostale sfere privrede i društva. Ekonomske i političke teškoće sa kojima se Unija trenutno suočava prete da ugroze osnovne vrednosti koje je ova zajednica ostvarila, a to su, pre svega, mir i stabilnost na prostoru Evropske unije u poslednjih šezdeset godina.<sup>1</sup>

Kriza, naravno, utiče i na politiku proširenja EU. Pitanje da li će jedna zemlja kandidat postati članica Evropske unije zavisi od velikog broja faktora. Neki se tiču zemalja koje su u procesu pristupanja, a neki same Unije. S jedne strane, zemlja kandidat tokom procesa pristupanja mora da ispuni veliki broj političkih, ekonomskih, pravnih i institucionalnih uslova. S druge strane, postoje dva veoma značajna faktora na strani same EU, od kojih je jedan subjektivne, a drugi objektivne prirode. Prvi, subjektivne prirode, odnosi se na želju država članica EU da prihvate nove zemlje u zajednicu evropskih naroda, naročito nakon izve-

---

Dr Jelena Čeranić, docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Banjaluci, Institut za uporedno pravo u Beogradu.

<sup>1</sup> A. Rabrenović, J. Čeranić, *Usklađivanje prava Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU: prioriteti, problemi i perspektive*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2012, 301.

snog "umora od proširenja" kao posledice talasa proširenja u poslednjoj dekadi. Osim toga, Ugovorom iz Lisabona predviđeno je da se o svakom narednom proširenju EU države članice izjašnjavaju pojedinačno, u skladu sa svojim unutrašnjim ustavnim uređenjem. U nekim zemljama EU o tome odlučuje Parlament, dok je u pojedinim neophodno da se izjasne neposredno građani na referendumu, čiji je ishod uvek neizvestan. Drugi faktor na strani EU jeste absorpcioni/integracioni kapacitet EU. Ovaj objektivni faktor, u vremenu krize, veoma je oslabljen.

Stoga je, čini se, pravi trenutak da se razmotri šta se zapravo podrazumeva pod integracionim kapacitetom EU, koji su to izazovi ili preciznije rečeno problemi sa kojima se suočava EU, a koji utiču na njen integracioni kapacitet, kao i koja su moguća rešenja za prevazilaženje tih problema. U prvom delu rada data su terminološka pojašnjenja kompleksnog termina integracioni kapacitet. U drugom delu analizirani su izazovi procesa evropskih integracija u vremenu krize. Posebna pažnja posvećena je demokratskom deficitu EU. U okviru trećeg dela rada razmotrena su dva rešenja za prevazilaženje postojećih problema, koja su potpuno različita. Prvo podrazumeva nastavak saradnje država članica EU unutar institucionalnog okvira EU, pri čemu će svaka napredovati sopstvenim ritmom (diferencirana integracija), dok se drugo tiče redefinisavanja procesa evropskih integracija u smislu nastavka saradnje evropskih zemalja u nekom drugom obliku, van institucionalnog okvira EU.

#### TERMINOLOŠKA POJAŠNENJA

Preteču termina integracioni kapacitet EU predstavlja termin absorpcioni kapacitet EU. Ovaj termin postao je aktuelan nakon šestog velikog talasa proširenja EU 2004. godine. O njemu se navise govorilo u kontekstu ulaska Turske u EU, da bi u godinama koje su usledile sve češće bio pominjan u vezi sa evropskim putem zemalja Zapadnog Balkana.

Sam termin absorpcioni kapacitet EU prvi put je upotrebila Evropska komisija u svojim dokumentima. Ovaj termin izazvao je oštre kritike naučne i stručne javnosti, pre svega zbog širine i nepreciznosti. Pored toga, on sadrži kako teritorijalnu, tako i vremensku dimenziju. S jedne strane, ograničen je teritorijalno jer implicitno upućuje na "definitivne" granice EU, a s druge strane ograničen je vremenski jer uzima u obzir samo trenutno stanje u Evropskoj uniji.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> "Just what is absorption capacity of the European Union", dostupno na adresi: <http://www.ceps.eu/content/just-what-absorption-capacity-european-union-launch-ceps-policy-brief>, 6. avgust 2015.

Da bi se bolje razumelo šta predstavlja absorpcioni kapacitet EU, ovaj složeni termin može se razložiti na više komponenti:<sup>3</sup> kapacitet tržišta robe i usluga; kapacitet tržišta rada; kapacitet EU da finansira absorpciju novih država članica – strukturalni fondovi; kapacitet institucija EU da funkcionišu sa novim državama članicama; kapacitet društva da absorbuje nove države članice – jedan od najosetljivijih aspekata; kapacitet EU da obezbedi stratešku bezbednost Unije.

Ono što je veoma značajno jeste da sve ove komponente nisu statične i teško je predvideti kako će se razvijati u budućnosti.

Uvažavajući kritike naučne i stručne javnosti, na samitu održanom 16. juna 2006. termin absorpcioni kapacitet EU preimenovan je u manje kontraverzan integracioni kapacitet. Činilo se da je integracioni kapacitet precizniji i operativniji termin. On počiva na tzv. “tri stuba”:<sup>4</sup>

– institucije EU: Unija treba da osigura da rad institucija i proces odlučivanja ostanu efikasni; to je u interesu kako postojećih država članica, tako i potencijalnih država članica;

– zajedničke politike EU: Unija treba da nastavi da efikasno sprovodi zajedničke politike EU u svim oblastima; procena uticaja politike proširenja na ostale politike EU vrši se u svim ključnim stadijumima procesa pristupanja; i

– budžet EU: pre svakog proširenja, EU odlučuje o ukupno potrebnim budžetskim sredstvima; Evropska Komisija sprovodi analize koje uzimaju u obzir povećan ekonomski dinamizam izazvan pristupanjem.

Pored ova tri stuba integracionog kapaciteta EU, od suštinskog značaja je i podrška javnosti za proširenje EU. Podrška građana mogla bi se čak okvalifikovati i kao četvrti stub integracionog kapaciteta EU. Kako bi se obezbedila podrška evropskih građana za prijem novih država članica, Unija mora da bude dosledna i stroga prilikom provere ispunjenosti uslova od strane država kandidata.

#### IZAZOVI EVROPSKIH INTEGRACIJA

U periodu nešto dužem od pola veka postojanja, Evropska unija (nekadašnja Evropska zajednica) izvršila je niz reformi izmenama i dopunama Osnivačkih ugovora (počevši od Jedinstvenog evropskog akta 1986. godine, preko Ugovora iz Matrihta 1992. godine, Ugovora iz Amsterdama 1997. godine, Ugovora iz Nice 2001. godine i poslednjeg Ugovora iz Lisabona 2007. godine). Reforme su se odnosile na političku, ekonomsku i pravnu sferu. “Zbirni rezultat ovih promena može se sažeti u oceni da se Evropska ekonomska zajednica od funkcionalne

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> “From ‘absorption’ to ‘integration’ capacity”, dostupno na adresi : <http://www.euractiv.com/enlargement/absorption-integration-capacity/article-159550>, 6. avgust 2015.

i sektorske ekonomske zajednice transformisala u političku zajednicu i ekonomski savez država sa vrlo ambicioznim i široko postavljenim ne samo ekonomskim, već i političkim ciljevima. Međutim, posle ovih uspešnih promena, EU se od 2008. godine nalazi u najvećoj, najdugotrajnijoj i najneizvesnijoj krizi od svog osnivanja, koja prethodi da definitivno podeli EU.<sup>5</sup>

Razlozi koji su doveli do krize su brojni. "U pravu su posmatrači današnje krize u EU koji tvrde da to nije samo ekonomsko-finansijska kriza, koja se ogleda u problemima javnih finansija većeg broja država članica i njihovih javnih dugova koje one ne mogu da podnesu. To je pre svega kriza sistemske integracije u Evropskoj uniji koja svoj najjači podstrek ima u sferi javnih finansija, ali nije započela u ovoj oblasti, već je svoje izvore imala u nekim inherentnim sistemskim problemima upravljanja javnim politikama koji su bili vidljivi još kasnih devedesetih godina."<sup>6</sup>

Brojni razlozi koji su doveli do krize mogu sve svrstati u tri kategorije. To su razlozi ekonomske, političke i pravne prirode. Zanimljivo je da "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 eufemistički nazivaju "izazovima" (*challenges*), a drugi kao krizu poverenja u EU ili nepoverenje u funkcionalnost (odnosno kao disfunkcionalnost), ili nedovoljnu delotvornost organa Unije."<sup>7</sup>

Kriza se, naravno, reflektuje i na integracioni kapacitet EU. Posmatrajući sva tri stuba integracionog kapaciteta EU (institucije EU, zajedničke politike EU i budžet EU), sasvim je izvesno da sveopšta kriza utiče pre svega na budžet Evropske unije i da Unija nema potrebna budžetska sredstva za prijem novih država članica. Njihov pijem ugrozio bi normalan razvoj zajedničkih politika EU i podrazumevao određena institucionalna prilagođavanja koja takođe iziskuju finansijska sredstva. Celokupna situacija utiče i na četvrti stub, a to je podrška javnosti. Usled sveopšte krize u koju je Unija zapala, njeni građani više uopšte ne razmišljaju o nekom narednom proširenju. Osim toga, evropski građani imaju sve manje poverenja u institucije EU, a demokratski deficit je u porastu.

Međutim i pre 2008. godine u Uniji je bio prisutan demokratski deficit. Evropske zajednice suočile su se sa ovim problemom još krajem osamdesetih godina prošlog veka. Pod demokratskim deficitom se podrazumeva pojava

<sup>5</sup> R. Vukadinović, "Diferencirana integracija kao spasonosni metod integracije ili dezintegracije EU", *Pravna riječ*, 39/2014, 542.

<sup>6</sup> S. Samardžić, "Evropska unija nije građansko društvo – ispitivanje kategorije građanstva u sistemu Evropske unije", *Evropski građanin u vremenu krize* (ur. S. Samardžić, I. Radić Milosavljević), Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd 2013, 71.

<sup>7</sup> R. Vukadinović, 543.

koja označava osećaj građana da se proces integracija odvija bez njihovog učešća i mimo njihove kontrole. Problem demokratskog deficita vremenom je prerastao u opšte nezadovoljstvo evropskih građana koje je rezultiralo porastom evroskeptizma u poslednjih par godina. Demokratski deficit jedan je od najznačajnijih i najizazovnijih problema u delovanju institucija Evropske unije. Stoga se ovom veoma ozbiljnom problemu gubljenja demokratskog legitimiteta posvećuje sve veća pažnja u raspravama koje se vode u okviru evropskih institucija, ali i u evropskoj javnosti.

Transoframcija funkcionalne i sektorske zajednice u ekonomski i politički savez država sa vrlo ambicioznim političkim ciljevima i stremljenjima ka federalnom uređenju podrazumevala je i uspostavljanje koncepta evropskog građanstva. Ukoliko se pogleda sam tekst Osnivačkih ugovora, uočava se da svaki put kada su menjani i dopunjavani Osnivački ugovori, sve se više pažnje je posvećivalo pravima evropskih građana. Dakle, od Ugovora iz Mاستrihta, pa do Ugovora iz Lisabona primetna je tendencija jačanja uloge evropskih građana u političkom životu EU. Uprkos tome što je formalno, pre svega Ugovorom iz Lisabona, ali i drugim aktima Unije, unapređen status evropskih građana, mnogo više pažnje posvećeno demokratizaciji Unije i ublažavanju demokratskog deficita, a 2013. godina proglašena za "Godinu evropskih građana",<sup>8</sup> građani Unije danas su mnogo nezadovoljniji. Čini se da što više prava dobijaju na osnovu Ugovora, njihovo nezadovoljstvo raste. Dekle, može se uočiti određeni disbalans, tj. neujednačenost, između forme i sadržine.<sup>9</sup>

Ovakva situacija predstavlja svojevrzni paradoks i ukazuje na dve stvari. Prvo da je ekonomski momenat presudan za odnos građana prema procesu integracija uopšte, a samim tim i prema proširenju Unije. Naime, u vremenu kada je u EU vladalo blagostanje, a građani živeli u izobilju, uopšte im nije bilo važno da li su i u kojoj meri uključeni u politički život EU i da li će se Unija širiti. Drugo, sveopšte nezadovoljstvo evropskih građana ukazuje na to da zakonske reforme, tj. izmene i dopune Osnivačkih ugovora nisu dovoljne za prevazilaženje ovako složenih problema sa kojima se Unija suočava poslednjih par godina, već da je neophodan sveobuhvatan pristup.<sup>10</sup> "Danas o zajedničkim vrednostima u Evropskoj uniji govore njeni visoki funkcioneri i činovnici u jednom vrednosno ispraznom, politički manipulativnom i jezički fraziranom govoru, ili akademski ljudi u

---

<sup>8</sup> Decision No 1093/2012/EU of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 on the European Year of Citizens (2013), *Official Journal of the European Union*, L 325, 23.11.2012.

<sup>9</sup> J. Čeranić, "Institut evropskog građanstva – aktuelna pitanja i perspective", *Pravni život*, 12/2013, 327–341.

<sup>10</sup> *Ibid.*

jednom apstarkno teorijskom i praktično hermetičnom žargonu. Ono što bi trebalo da praktično povezuje ljude koji već decenijama žive pod istim institucionalnim krovom i pod istim pravilima političkog ponašanja – zajednički osećaj pripadanja, izostao je u kritičnom trenutku.”<sup>11</sup>

Kontinuirani institucionalni razvoj nije sprečio, već je stimulisao rastuće nezadovoljstvo Evropljana prema supranacionalnoj državi čiji bi trebalo da budu građani. Zanimljivi su, ali i poražavajući rezultati ankete sprovede u 2012. godini.<sup>12</sup> Na osnovu ove ankete Nemačka je jedina članica EU u kojoj većina stanovništva (59 odsto) smatra da su evropske integracije pomogle njihovoj zemlji. Najnegativniji su Grci, sa 70 odsto stanovništva koje je mišljenja da su im evropske integracije nanele štetu, a odmah iza njih slede Francuzi sa 63 odsto.<sup>13</sup>

U poslednje vreme sve se češće može čuti: “Ako evro propadne, propašće Evropa!”. Međutim, čini se da ne postoji logički, politički ili ekonomski razlog zašto bi krah Monetarne unije, u sadašnjem obliku, podrazumevao neuspeh Evrope. Neki su čak mišljenja da bi na sadašnju krizu trebalo gledati kao na vrstu “blagoslova” jer je “naterala” EU da se fokusira na glavne strukturne nedostatke tradicionalnog metoda integracije i razmisli u kom pravcu bi trebalo da se nastavi integracioni proces.”<sup>14</sup>

Saga o Ekonomskoj i monetarnoj uniji (EMU) može da posluži kao parabola zahvaljujući kojoj su neke pogrešno shvaćene ili namerno prikrivene karakteristike tradicionalnog pristupa evropskim integracijama jasno otkrivene. EMU može da se posmatra kao metafora celokupnog procesa koji se razvijao od prvih Evropskih ugovora. Nedostaci funkcionisanja EU uopšte mogu se jednostavnije sagledati na primeru EMU nego na nekim drugim neuspelim politikama EU (npr. Zajednička poljoprivredna politika, Otvoreni metod koordinacije itd.). Kroz celokupnu istoriju evropskih integracija, ne postoji takav slučaj da su lideri EU potpuno zanemarili mišljenja eksperata i osnovne principe finansijskog upravljanja, obavezali se na preoptimističan cilj i zatvarali oči pred znakovima koji su ukazivali na krizu.<sup>15</sup>

Dakle, krah EMU nikako ne znači i propst evropskih integracija, ali bi trebalo da posluži kao poučna lekcija za ubuduće, kada se budu uspostavljale neke nove forme saradnje među državama članicama Starog kontinenta. Svako novo

<sup>11</sup> S. Samardžić, 71.

<sup>12</sup> Anketa je sprovedena u periodu između 17. marta i 16. aprila 2012. i obuhvatila je 9, 108 ispitanika iz osam država članica EU.

<sup>13</sup> J. Majone, “Rethinking European Integration after Debt Crisis”, dostupno na adresi: <http://www.ucl.ac.uk/european-institute/analysis-publications/publications/WP3.pdf>, 22. avgust 2015.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Ibid.*

‘obavezivanje’ mora da bude praćeno odgovarajućim materijalnim i normativnim izvorima. To znači da strategija *fait accompli* – koja je, *inter alia*, dovela do usvajanja Monetarne unije pre bilo kog sporazuma o političkoj uniji ili čak bližoj fiskalnoj saradnji – mora da se napusti jednom zauvek.<sup>16</sup>

Vreme je pokazalo da su federalističke ambicije kontraproaktivne za *sui generis* oblik uređenja kao što je Evropska unija. Čini se da EU, nakon svih “lutanja” i stremljenja ka federalnom uređenju, mora da se vrati na svoje početke. A to je svakako funkcionalistička teorija zasnovana na neposrednim interesima građana. Polazna tačka funkcionalističke teorije je razdvajanje ljudskih aktivnosti na dve osnovne grupe. Prva grupa su političke aktivnosti, koje su po funkcionalistima inherentno kontroverzne (*inherently controversial*), dok su nepolitičke aktivnosti nekontroverzne ili tehničke (*noncontroversial or technical*).<sup>17,18</sup>

Aktivnosti iz nepolitičke sfere kojima se ostvaruju interesi koji su zajednički za narode, nezavisno od državnih granica i koji se na potpuniji način mogu ostvariti prekograničnom nego strogo nacionalnom akcijom veoma su brojne. Imajući to u vidu, kao i činjenicu da je priroda tih aktivnosti nekontroverzna, te su stoga podobne za ostvarivanje saradnje, uključujući i organizovanu, institucionalizovanu saradnju, funkcionalistički koncept predviđa stvaranje niza funkcionalno determinisanih organizacija koje karakterišu funkcionalna povezanost i prevazilaženje vertikalnih podela ljudskog društva pregradama nacionalnog suvereniteta.<sup>19</sup>

#### NEKA REŠENJA ZA PREVAZILAŽENJE PROBLEMA EVROPSKIH INTEGRACIJA

Problemi sa kojima se trenutno sučava Evropska unija, kao i moguća rešenja za iste, svakako prevazilaze granice ovog rada. Stoga će na ovom mestu biti

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Charles Petland, *International Theory and European Integration*, New York 1973, The Free Press, A Division of Macmillan Publishing Co, Inc., 74 (navedeno prema: B. Košutić, B. Rakić, B. Milisavljević, *Uvod u pravo evropskih integracija*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2015, 125).

<sup>18</sup> Čarls Petland ovu tezu iznosi i razrađuje na sledeći način: “Aktivnosti koje se odnose na nacionalnu bezbednost u najširem smislu – diplomatija, održavanje reda, upravljanje oružanim snagama ili na nadmetanje radi sticanja kontrole nad mehanizmima vlasti, funkcionisanje političkih partija ili grupa za pritisak, evidentno su političke jer sadrže u sebi konflikt o osnovnim vrednostima. S druge strane, oblasti kao što su zdravstvo, saobraćaj ili poljoprivredna reforma, u biti su nepolitičke: ako bi ljudi bili svesni činjenica, oni bi bili saglasni oko toga da su određena napredovanja u ovim poljima korisna za sve. Upravo na ove druge oblasti...funkcionalisti koncentrišu svoje napore.” (B. Košutić, B. Rakić, B. Milisavljević, 125–126).

<sup>19</sup> B. Košutić, B. Rakić, B. Milisavljević, 126.

izložena samo neka rešenja, pre svega u kontekstu integracionog kapaciteta EU i budućnosti evropskih integracija.

### *Diferencirana integracija*

Evropska unija danas ima dvadeset osam država članica između kojih postoje velike razlike ne samo u pogledu ekonomske moći, već i u pogledu društvenopolitičkog uređenja, kulturnoistorijskog nasleđa, pravnih tradicija, itd. Upravo zbog ovakve heterogenosti EU moralo se odstupiti od principa jedinstva i jednakosti država članica, koji je decenijama predstavljao jedan od temelja evropske konstrukcije. Na osnovu ovog principa sve države članice učestvuju u razvoju svih politika Unije. Međutim, čak i u prošlosti, kada je Unija bila manja, a razlike između država članica slabije izražene, postojali su izuzeci od primene ovog principa. Danas bi insistiranje na striktnoj primeni principa jednakosti dovelo do stagnacije procesa evropskih integracija jer pojedine zemlje nisu na odgovarajućem stepenu razvoja da bi mogle da produbljaju saradnju u određenim oblastima, dok druge jednostavno ne žele da učestvuju u određenim politikama.<sup>20</sup>

Na nemogućnost apsolutnog jedinstva između svih država članica ukazivao je još davne 1976. godine tadašnji belgijski Premijer Leo Tindemans (*Leo Tindemans*) u "Izveštaju o EU"<sup>21</sup>. On je isticao da je nemoguće očekivati od svih država članica da istom dinamikom i istovremeno prihvate i ostvaruju ciljeve Evropskih ekonomskih zajednica. Pošto između država članica postoje značajne razlike, pojedinim državama članicama koje su sposobne i voljne za bržu integraciju potrebno je dozvoliti da između sebe uspostave jaču saradnju, i dozvoliti im da kao avangarda predvode EEZ, a preostalim državama članicama pomoći da kasnije i same prihvate ciljeve prvih. U suprotnom, ako se u okviru Zajednice ne predvidi mehanizam diferencirane saradnje, pojedine države članice bi to mogle ostvariti izvan Zajednice čime bi se dodatno ugrozilo njihovo međusobno jedinstvo.<sup>22</sup>

Da bi Evropska unija (koju čini dvadeset osam država članica) nastavila da napreduje i produbljuje integracije, koncept jednakosti i jedinstva država članica ustupio je mesto konceptu fleksibilnosti (diferenciranosti). Pod fleksibilnošću komunitarnog prava podrazumeva se mogućnost da se države članice nalaze u različitom položaju u pogledu opsega prava i obaveza u okviru određenih politika

<sup>20</sup> J. Čeranić, *Oblici povezivanja država članica u Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd 2011, 21.

<sup>21</sup> *Report by Leo Tindemans*, Prime Minister of Belgium to the European Council, Bulletin of the European Communities, Supplement I, 1976.

<sup>22</sup> *Ibid.*

Unije. Na osnovu ovog koncepta svaka zemlja članica Evropske unije produbljuje integracije sopstvenim ritmom.<sup>23</sup>

Koncept fleksibilnosti neformalno je oduvek bio prisutan u evropskom pejzažu. Ekonomska i monetarna unija i šengenska saradnja predstavljaju samo neke od primera diferencirane integracije.<sup>24</sup> Ipak, fleksibilnost (diferenciranost) kao koncept komunitarnog prava, kodifikovana je tek Ugovorom iz Amsterdama 1997. godine. Fleksibilna (diferencirana) integracija institucionalizovana je u vidu odredbi o bližoj (pojačanoj, ojačanoj) saradnji. Odredbe o bližoj saradnji u dva su navrata bile predmet izmena i dopuna. Najpre Ugovorom iz Nice, kojim su ublaženi uslovi za otpočinjanje bliže saradnje, a zatim Ugovorom iz Lisabona, koji sa drži sveobuhvatnu reformu mehanizma bliže saradnje u smislu njegovog prilagođavanja novonastalim okolnostima u Uniji.<sup>25</sup>

Ovim mehanizmom omogućava se državama članicama EU da uspostave saradnju i u vezi sa onim pitanjima u pogledu kojih nije postignut sporazum među svim članicama EU. Ugovorom iz Lisabona predviđeno je da države članice, koje žele da međusobno uspostave bližu saradnju u okviru nadležnosti koje nisu rezervisane isključivo za Uniju, mogu koristiti institucije Unije i sprovesti tu saradnju primenom odgovarajućih odredbi Ugovora.<sup>26</sup> 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>27</sup>

Savet, kao poslednja instanca, donosi odluku o odobrenju bliže saradnje, pod uslovom da u njoj učestvuje najmanje devet država članica, pošto je utvrdio da se ciljevi postavljeni u okviru ove saradnje u razumnom roku, ne mogu ostvariti u okviru Unije kao celine.<sup>28</sup> S obzirom na to da se u sastavu Unije trenutno nalazi dvadeset osam država članica, devet država predstavlja manje od jedne trećine. Što se tiče donošenja odluka u okviru bliže saradnje, predviđeno je da svi članovi Saveta mogu učestovati u dogovaranju, ali da mogu glasati samo oni članovi koji predstavljaju države članice koje učestvuju u bližoj saradnji.<sup>29</sup> Akti usvojeni u okviru bliže saradnje obavezuju samo države članice koje učestvuju u bližoj saradnji. Oni ne predstavljaju deo pravnih tekovina EU, tj. komunitarni aki

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> V. R. Vukadinović, 554.

<sup>25</sup> V. J. Čeranić, "Mehanizam bliže saradnje – od Ugovora iz Amsterdama do Ugovora iz Lisabona", *Pravni život* 12/2010, 501-616.

<sup>26</sup> Čl. 20, st. 1, tač. 1 UEU.

<sup>27</sup> Čl. 20, st. 1, tač. 2 UEU.

<sup>28</sup> Čl. 20, st. 2 UEU.

<sup>29</sup> Čl. 20, st. 3 UEU.

(*acquis communautaire*), koji moraju prihvatiti sve zemlje kandidati za pristupanje EU.<sup>30</sup>

Ovaj mehanizam je do danas samo jednom primenjen u praksi (u oblasti prava na razvod braka), a očekuje se da će u skorije vreme početi da se primenjuje u okviru sistema unitarne patentne zaštite.

Uprkos tome što je u jednom trenutku delovao kao “kopernikansko rešenje” za prevazilaženje jaza između proširenja Unije i produbljivanja integracija, vreme je pokazalo da nije tako jednostavan i idealan. “U pravnoj teoriji se mišljenja o prednostima i nedostacima uvođenja bliže sardanje dijametralno razlikuju. Jedni u njoj vide spasonosni recept za opstanak Zajednice/Unije makar i u koncentričnim krugovima ili sa više brzina. Drugi autori smatraju da se bližom saradnjom zapravo otvara proces definitivnog raslojavanja Zajednice/Unije koji može dovesti u pitanje i njen opstanak. Ipak, bez obzira na ove razlike, činjenica je da su države članice pristale na podelu na one koje mogu da uđu brže i jače u integracione tokove i na one koje ili to ne mogu ili to ne žele.”<sup>31</sup>

#### *Evropske integracije izvan institucionalnog okvira EU*

U poslednje vreme, naročito uzimajući u obzir činjenicu da Unija i posle sedam godina ne uspeva da izađe iz krize, nameće se pitanje da li postoje neka alternativna rešenja Evropskoj uniji? Drugim rečima, da li je EU nužni i jedini institucionalni okvir za saradnju država evropskog kontinenta?

Proces evropskih integracija otpočet je pedesetih godina 20. veka u specifičnim posleratnim okolnostima i između malog broja zemalja. Shodno tome i ideologija koja ga je pratila bila je prilagođena tadašnjem istorijskom trenutku. Dakle, tradicionalni pristup evropskim integracijama, inspirisan određenom pravolinijskim evolutivnim metodom, pojavio se u vreme kada je Evropske zajednice činila mala, prilično homogena, grupa zapadnoevropskih zemalja. U to vreme opravdano se pretpostavljalo da će EZ, pre ili kasnije, evoluirati u politički integrisan blok, možda čak i u nešto poput post-nacionalne države. Štaviše, za federaliste poput Altierija Spinellija (*Altiero Spinelli*), uspostavljanje Evropske federalne države trebalo je da prethodi političkoj i ekonomskoj rekonstrukciji nacionalnih država posle Drugog svetskog rata. Dakle, u to vreme federacija je posmatrana kao neophodan osnov, baza za razvoj novih nacionalnih država.

Međutim, ove pretpostavke nisu održive u Evropskoj uniji danas koju čini dvadeset osam država članica. Zemlje EU nalaze se u različitim stadijumima socijalnoekonomskog razvoja, sa različitim geopolitičkim ciljevima i sledstveno tome

<sup>30</sup> Čl. 20, st. 4 UEU.

<sup>31</sup> R. Vukadinović, 560.

različitim političkim prioritetima. U sadašnjim uslovima, ortogeneza (kako biolozi zovu pravolinijsku evoluciju) ne može biti odgovarajući model, već samo evolucija u nekoliko pravaca, tj. sa nekoliko bočnih grana.<sup>32</sup>

Promatrajući opštu shemu evropskih integracija od Drugog svetskog rata do danas može se i tu uočiti nekoliko različitih grana, pravaca razvoja. Postojala su, naravno, preklapanja kako u pogledu članstva (u više različitih oblika saradnje učestvuju iste države), tako i u pogledu ciljeva (saradnje u različitim oblastima: politika, ekonomija, ljudska prava, bezbednost, nauka i tehnologija).

Veoma značajan primer uspostavljanja saradnje među državama Starog kontinenta je Savet Evrope, osnovan 1949. godine. Ova regionalna organizacija trenutno broji više od četrdeset zemalja članica. Savet Evrope bavi se političkim, ekonomskim i socijalnim pitanjima od opšteg evropskog značaja i stoga se može zaključiti da ima širi mandat nego Evropska unija. Međutim, Savet Evrope nema nadležnost za donošenje pravno obavezujućih odluka. Instrumenti iz arsenala Saveta Evrope su: pravno neobavezujuće rezolucije i konvencije koje se primenjuju samo među državama koje su ih ratifikovale.

Najvažnija konvencija koja je usvojena u okviru Saveta Evrope jeste Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava. Osnivanjem Evropskog suda za ljudska prava obezbeđena je institucionalna struktura za sprovođenje Konvencije, drugim rečima, uspostavljena je struktura koja nazire da li države potpisnice poštuju odredbe Konvencije. Stoga se može konstatovati da Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava predstavlja prvi izraz supranacionalizma u evropskom integracionom procesu.<sup>33</sup> Ono što je posebno interesantno jeste da uprkos neobavezujućem karakteru normi, nivo usklađenosti zakonodavstava država potpisnica sa Konvencijom i odlukama Evropskog suda za ljudska prava nije na nižem nivou u odnosu usklađenost nacionalnih zakonodavstava država članica sa pravom EU.

Pored Saveta Evrope, postoje i drugi oblici evropske saradnje kako unutar (diferencirana integracija) tako i izvan okvira EU. Jedan od veoma uspešnih primera jeste Beneluks – carinska unija između Holandije, Belgije i Luksemburga. Ova unija uspostavljena je još 1948. godine, dakle pre Evropskih zajednica, i do danas dobro funkcioniše. Zatim, primer saradnje evropskih zemalja van institucionalnog okvira EU je i Nordijski savet, osnovan 1952. godine kako bi promovisao regionalnu, ekonomsku i političku saradnju između Danske, Islanda, Norveške, Švedske i Finske. Isto tako, pridruživanje Islanda, Norveške i Švajcarske, kao država koje nisu članice EU, šengenskom sistemu predstavlja primer evropske sarad-

---

<sup>32</sup> J. Majone.

<sup>33</sup> *Ibid.*

nje. Pored toga, postoje brojna funkcionalna udruženja koja saraduju i različitim oblastima nauke i tehnologije, i sl.<sup>34</sup>

Stoga je pogrešno svoditi istoriju evropskih integracija posle Drugog svet-skog rata samo na jedan pristup i insistirati na tome da EU mora biti glavni, ako ne i jedini, forum za saradnju evropskih zemalja. U stvari, različitost modela integracija i međudržavne saradnje jedna je od karakterističnih crta evropske istorije.<sup>35</sup>

Kroz istoriju Evropa je oduvek predstavljala kulturno, ekonomsko, pa čak i političko jedinstvo. Naravno, to je bio poseban tip jedinstva koji nije isključivao čak ni povremene ratove. Dakle, ne jedinstvo u smislu Kineskog ili Otomanskog carstva, već jedinstvo u različitosti, otelovljeno u sistemu država koje se između sebe nadmeću i saraduju.<sup>36</sup>

#### ZAKLJUČAK

Ekonomska kriza koja je 2008. godine zahvatila Evropsku uniju vrlo brzo se proširila na druge sfere života EU. Kriza se reflektuje na sva tri stuba na kojima počiva integracioni kapacitet EU: institucije, zajedničke politike i budžet EU. Pored toga, kriza utiče i na tzv. četvrti stub, a to je podrška javnog mnjenja. U vremenu sveopšte krize i sve prisutnijeg demokratskog deficita, građani EU ni ne razmišljaju o daljem proširenju Unije. Štaviše, građani Unije sve manje imaju poverenja u institucije EU i sve češće dovode u pitanje njen opstanak.

Ipak, države evropskog kontinenta upućne su jedna na drugu i saradnja među između njih je neizbežna, pre svega zbog isprepletanosti interesa. Pitanje je samo kakvoj vrsti integracija pribeći. Vreme je pokazalo da EU sa širim krugom članova nema velikih mogućnosti za ambiciozne integracione poduhvate, u smislu da se ova specifična organizacija država članica približi federalnom državnom uređenju. Analizom iskustava iz pedesetih godina prošlog veka iskristalisao se integracioni model kome bi trebalo pribeći da bi integracija bila uspešna. Čini se da formulu uspeha predstavlja funkcionalistička teorija zasnovana na neposrednim životnim interesima.<sup>37</sup>

U godinama koje slede sasvim je izvesno da će proces evropskih integracija morati da bude redefinisana. A da li će se saradnja odvijati pod intitucional-

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> E. L. Jones, *The European Miracle: Enviroments, economies and geopolitics in the history of Europe and Asia*, Cambridge University Press, New York 1987<sup>2</sup> (navedeno prema: J. Majone).

<sup>37</sup> B. Rakić, *Za Evropu je potrebno vreme*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2009, 252–261.

nim krovom koji će se nazivati Evropska unija ili nekako drugačije, vreme će pokazati.

JELENA ČERANIĆ, Ph.D.,  
Assistant professor, Faculty of Law  
University of Banja Luka,  
Research associate at the Institute of Comparative Law,  
Belgrade

## INTEGRATION CAPACITY OF THE EUROPEAN UNION IN TIMES OF CRISIS AND THE CHALLENGES OF EUROPEAN INTEGRATIONS

### Summary

During the past seven years, the European Union has been facing the most serious crises since its establishment. As regards the enlargement of the EU, whether one candidate country will actually become a member of the EU depends on a number of factors. The first factor is the capacity of the EU to overcome the economic and political difficulties that is facing at the moment and that threaten to undermine the fundamental values achieved by the Community, such as the peace and stability in the European Communities over the past sixty years. The second factor is willingness of the EU Member States to accept new country in the European community of nations, especially after a certain "enlargement fatigue" ensuing from the most recent enlargement wave in the previous decade. The third factor is the readiness and capacity of the candidate country to fulfill a large number of political, economic, legal and institutional conditions in order to become a member of EU. The first part of the article is devoted to the integration capacity of EU. In the time of crises the integration capacity of EU is naturally undermined. The crisis is analyzed in the second part of the article. This crisis, serious as it is, has deep roots, being closely connected with the integration methods followed for more than half a century. Regardless that manifests itself primarily as an economic crisis, its causes must be sought in all three areas in which EU has acted: political, economic and legal field. The crisis is also followed by the democratic-deficit problem. Taking into consideration all these challenges, it seems that it is a time for rethinking European integration. So, the third part of the article is devoted to some possible solutions to overcome the crises. The special attention is paid to the concept of differentiated integration and the European cooperation outside the EU institutional framework.