

JELENA ČERANIĆ,
MIRJANA GLINTIĆ

EVROPSKA UNIJA DESET GODINA NAKON POČETKA KRIZE

– Sa posebnim osvrtom na predloge za ponovno oživljavanje EU
predviđene u okviru inicijative Novi pakt za Evropu –

U V O D

Evropska unija poslednjih deset godina proživljava nasloženiju, najdugotrajniju i najneizvesniju krizu od svog osnivanja. Kriza koja je 2008. godine počela kao ekonomska, brzo se proširila zahvativši sve ostale segmente privrede i društva. Ekonomske i političke teškoće sa kojima se Unija trenutno suočava prete da ugroze osnovne vrednosti koje je ova zajednica ostvarila, a to su, pre svega, mir i stabilnost na prostoru Evropske unije u poslednjih šezdeset pet godina.¹

Uprkos tome što je kumulativni uticaj decenijske krize doveo u opasnost neke od najznačajnijih tekovina EU, pa i samu budućnost Unije, ne može se osporiti da je proces evropskih integracija ostavrio brojne uspehe. Evropske zajednice/ Evropska unija imale su ključni značaj u prevazilaženju dubokih istorijskih pode-
la i ublažavanju nacionalističkih strasti. Evropska unija, kao čuvar ljudskih i gra-

Dr Jelena Čeranić, viši naučni saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu.

Mirjana Glintić, istraživač saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu.

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

đanskih prava, promoviše toleranciju i poštovanje nacionalnih, etničkih, verskih, kulturnih i ideloških razlika.

Osim toga, Unija je pružila podršku i bila jemac demokratizacije i ekonomske transformacije na južnoj i istočnoj periferiji kontinenta. Takođe je usmerila fondove za razvoj prema slabijim ekonomijama, omogućavajući im na unaprede infrastrukturu i životni standard. Evropska unija ostvarila je ozbiljne rezultate u velikom broju oblasti, od mobilnosti (ljudi, robe, usluga i kapitala), do osnivanja radnih mesta i unapređenja prava potrošača, životne sredine, istraživanja i razvoja, itd.

Naravno, integracioni process nije bio bez potresa i istorija evropskih integracija operećena je krizama. Ipak, kriza koja je otpočela 2008. godine najozbiljnija je i najdugotrajnija do sada. Evropska unija već deset godina različitim paketima reformi pokušava da izađe iz krize.

S tim u vezi, 2013. godine pokrenuta je inicijativa Novi pakt za Evropu sa zadatkom da povrati veru u evropski projekat kroz nacionalni i međunarodni dijalog i razvije zajedničke osnove za budući napredak EU. Krajem 2017. godine, izradjen je izveštaj pod nazivom "Ponovno oživljavanje Evrope – paket aranžman za EU od 27 država članica".² Dokument sadrži dijagnozu evropskih integracija danas, kao i predloge za prevazilaženje postojeće krize.³ Dakle, reč je percepciji trenutne situacije i predlozima za prevazilaženje krize koji dolaze iznutra, tačnije od same EU.⁴

Predložena rešenja nisu nova, već su u pitanju kozmetičke izmene predloga koje je Unija već razmatrala. Uprkos tome, kvalitet ovog dokumenta ogleda se u tome što je prepoznao i na jednom mestu sistemski izložio najznačajnije izazove sa kojima se suočava EU, te dao određene smernice u smislu predloga mera koje bi trebalo da preduzme Unija kako bi prevazišla decenijsku krizu. Drugim reči-

² "Re-energising Europe, A package deal for the EU27", https://www.newpactforeurope.eu/documents/new_pact_for_europe_3rd_report.pdf?m=1512491941&, 15. avgust 2018.

³ Ovaj izveštaj nastao je kao rezultat više od 120 nacionalnih i međunarodnih debata sa političarima, ekspertima, organizacijama civilnog društva, 'običnim' građanima, i drugim donosiocima odluka širom Evrope u periodu od 2013. do 2017. godine.

⁴ Ujedinjeno Kraljevstvo se na referendumu u junu 2016. godine opredelilo za izlazak iz EU. Očekuje se da će Ujedinjeno Kraljevstvo izaći iz Unije u martu 2019. godine. Stoga se predloženi win-win paket aranžman odnosi na 27 država članica.

ma, pomenuti dokument sadrži elemente za sveobuhvatnu strategiju kojoj bi Unija morala da pristupi u najskorije vreme.

S obzirom na kompleksnu i evolutivnu prirodu događaja u današnja nestabilna vremena, bilo bi ambiciozno ograničiti se na jedan predlog za izlazak iz krize. Dakle, intencija autora nije da sugerišu jedan scenario za prevazilaženje krize niti da anticipiraju budućnost evropskih integracija, već samo da predoče presek stanja, tj. situaciju u EU krajem 2018. godine, kao i neka rešenja za oživljavanje i dalji napredak evropskih integracija.

U radu su najpre izložene osnovne karakteristike stanja u EU. Nakon toga, razmotren je tzv. *win-win* paket aranžman, predložen u okviru inicijative Novi pakt za Evropu. Ovaj paket aranžmanom sadrži predloge za reforme u tri oblasti: ekonomija i socijalna politika, migracije i bezbednost. Kako predložene mere impliciraju dalje raslojavanje unutar EU, tj. počivaju na konceptu diferencirane integracije, u radu je, naposljetku, predstavljen koncept diferencirane integracije.

STANJE U EVROPSKOJ UNIJI

Deset godina nakon izbijanja krize i brojnih reformskih mera koje je Unija u međuvremenu preduzela, kriza i dalje nije prevaziđena. Osim toga, kriza je prouzrokovala brojne negativne posledice u svim segmentima privrede i društva.

Decenijska kriza

Kriza sa kojim se Evropska unija suočava u poslednjoj dekadi ozbiljnija je i opasnija od svih kriza u novijoj istoriji. Protekom vremena, krizni *modus operandi* i *modus vivendi* prihvaćen je kao redovno stanje u Uniji.

Brojni razlozi koji su doveli do krize mogu se svrstati u tri kategorije. To su razlozi ekonomske, političke i pravne prirode. Još nije definisan jasan put ne samo kako prevazići postojeću krizu, već ni oko njene kvalifikacije i prirode, pa čak ni oko naziva. Tako jedni ovu krizu eufemistički nazivaju "izazovima" (*challenges*), a drugi kao krizu poverenja u EU ili nepoverenje u funkcionalnost (odnosno disfunkcionalnost), ili nedovoljnu delotvornost organa Unije.⁵

⁵ R. Vukadinović, "Diferencirana integracija kao spasonosni metod integracije ili dezintegracije EU", *Pravna riječ*, 39/2014, 543.

Kriza se manifestuje u gotovo svim oblastima saradnje. Najpre, kada je reč o monetarnoj uniji, uprkos velikom broju pojedinačnih mera u borbi protiv dužničke krize,⁶ situacija se u nekim zemljama nije popravila. Zatim, što se tiče izbeglica i politike migracija, talas izbeglica iz različitih ratova i kriznih regiona pokazao je disfunkcionalnost evropskog sistema azila i, do određene mere, 'renacionalizovao' aktivnosti u toj oblasti. Kada je u pitanju spoljna politika, zbog različitih interesa država članica, Evropska unija nema ni koherentnu strategiju ni pogodne strukture za vođenje jedinstvene spoljne politike.

Dalje, u pogledu politike bezbednosti i odbrane, EU se prevashodno oslanja na NATO. S obzirom na to da relevantni globalni akteri razvijaju sopstvene strategije u ovoj oblasti, i EU bi trebalo da preispita svoj pristup.⁷

Uzimajući u obzir ove, kao i mnoge druge probleme, potpuno je jasno zašto su evropski građani izgubili poverenje u evropske strukture i uopšte EU kao projekat. Demokratski deficit predstavlja ozbiljan problem i veliku pretnju za budućnost evropskih integracija.⁸ Čini se da je demokratski deficit dostigao svoj vrhunac tokom ove krize. Sve je veći broj građana koji je nezadovoljan trenutnim stanjem u Uniji.⁹ Evropski građani više ne percipiraju Uniju kao 'deo rešenja' već kao 'deo problema' u postojećoj krizi.¹⁰

Negativni efekti krize

S obzirom na to da kriza EU zapravo uključuje nekoliko različitih ali povezanih kriza, često se naziva i poli-kriza. Svaka komponenta, tj. aspekt ove poli-

⁶ "Kriza evrozone manifestuje se kao dužnička kriza većeg broja država članica Unije, ali sasvim je izvesno da su uzroci ove krize na drugom mestu i da su mnogo dublji." (Vid. S. Samardžić, "Ugovor minimalističkih namera: obeležja i dometi Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u Ekonomskoj i monetarnoj Uniji", *Kriza Evropske unije* (ur. S. Samardžić, I. Radić Milosavljević), Službeni glasnik, 2013, 14.

⁷ J. Čeranić, M. Glintić, "Evropska unija nakon Breksita – sa posebnim osvrtom na kontinentalno partnerstvo kao model za redefinisavanje odnosa između Ujedinjenog Kraljevstva i EU", *Pravni život*, 12/2017, 398.

⁸ Pod demokratskim deficitom se podrazumeva pojava koja označava osećaj građana da se proces integracija odvija bez njihovog učešća i mimo njihove kontrole.

⁹ Istraživanja pokazuju da 66 odsto stanovnika nije zadovoljno trenutnom putanjom EU, tj. pravcem u kom se kreće proces evropskih integracija.

¹⁰ "Re-energising Europe, A package deal for the EU27", https://www.newpactforeurope.eu/documents/new_pact_for_europe_3rd_report.pdf?m=1512491941&, 15. avgust 2018.

krize kompleksan je na svoj način, i nijedna od tih kriza nije suštinski prevaziđena. Stoga je sveukupna slika još komplikovanija. Činjenica da su krize povezane, tačnije isprepletane ojačala je svaku od njih ponaosob, doprinela povećanju sveukupne kolateralne štete i produbila tenzije kako između tako i unutar država članica EU.¹¹

Prvih godina krize, države članice prevashodno su se fokusirale na to kako da izbegnu najgore moguće posledice, pribegavajući uglavnom *ad hoc* merama. Zbog toga su u potpunosti zanemarile sprovođenje neophodnih strukturnih reformi i na evropskom i na nacionalnom nivou. Pragmatično gledano, ovo možda jeste racionalan način bavljenja krizom u nedostatku 'priručnika' koji bi donosioci odluka mogli da otvore i dobiju instrukcije.¹² Naravno, ovde se mora uzeti u obzir i nedostatak konsenzusa između i unutar država članica EU. Posledica ovakve situacije bila je da je EU mogla samo da konstatuje simptome krize, a ne i da se bori sa njenim brojnim korenima.

Kolateralna šteta prouzrokovana krizom prisutna je na nacionalnom, evropskom i globalnom nivou. Političke ekonomske, socijalne i sociološke posledice krize ograničavaju sposobnost EU da preduzme pouzdanije mere usmerene na osnovne uzroke krize.

Stoga svaki pokušaj da se reformiše evropski projekat mora da počne analizom negativnih efekata krize, a to su:¹³ fragmentacija EU i porast nepovrenja među državama članicama EU; porast nepovrenja u proces evropskih integracija kao *win-win* projekat; porast socijalnih nejednakosti i političke podele između država članica EU; nesposobnost da se izbalansiraju nacionalni interesi – tzv. "kriza liderstva"; porast demokratskog deficita; umanj enje međunarodnog ugleda EU.

WIN-WIN PAKET ARANŽMAN ZA UNIJU OD 27 DRŽAVA ČLANICA – PREPORUKE ZA IZLAZAK IZ KRIZE

S obzirom na kompleksnost i dugotrajnost krize, debate o binarnom izboru između 'više ili manje' Evrope, kao i diskusije o krajnjem cilju EU (fr. *finalité*)

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

nisu svrsishodne. U ovom trenutku Uniji je potrebna konkretna, usmerena debata koja će rezultirati sporazumom o tome šta bi trebalo uraditi u kratkoročnom i srednjeročnom periodu.

Prepoznajući da će EU morati konstatno da se reformiše u svetlu razvoja unutar i izvan Evrope, inicijativa Novi pakt za Evropu u izveštaju navodi dva aspekta na koja bi Unija morala da se fokusira. S jedne strane, Evropska unija i države članice trebalo bi da se slože o ambicioznom, ali realnom tzv. *win-win* paket aranžmanu koji se sastoji od tri komponente, tj. podrazumeva reforme u tri ključne oblasti: ekonomija i socijalna pitanja, migracije i bezbednost. S druge strane, Evropska unija mora da se bori protiv nacionalističke, zatvorene, neliberalne i autoritativne Evrope, posebno protiv faktora koji podstiču širenje autoritativnog populizma na evropskom, nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou.

Ostavljajući ovaj drugi aspekt po strani, rad se fokusira na prvi, tačnije na aktivnosti u tri ključne oblasti: ekonomija i socijalna pitanja, migracije i bezbednost. Imajući na umu osetljivost i specifičnost ovih oblasti, jasno je da će ishod pregovora između 27 država članica podrazumevati brojne kompromise. Stoga predlozi izneti u okviru svake komponente nisu iscrpni, već ukazuju na pravac reformi i inovacija neophodnih da se premoste raskoraci između i unutar 27 država članica EU.

Oblast ekonomije i socijalna pitanja

Budući da je kriza 2008. godine počela kao ekonomska i kasnije se prelila i na druge segmentne privrede i društva, reforma u oblasti ekonomije je prioritetna. Stanje evrozone poslednjih godina zadobilo je razmere ozbiljne i dugoročne krize sa teškim posledicama po privredni život celokupne EU. Od sredine 2008. godine, kada se kriza prvi put manifestovala, privreda Unije je, od zemlje do zemlje, prolazila kroz stagnaciju, recesiju, pa i depresiju, što je bez obzira na razlike pružilo sivu sliku ekonomskog stanja i perspektive.¹⁴

Iako su EU i država članice ostvarile određeni napredak u proteklih nekoliko godina i može se konstatovati da je socijalno-ekonomska situacija donekle poboljšana, i u ovoj oblasti moraju da se sprovedu ozbiljne i strateške reforme.

¹⁴ S. Samardžić, 14.

U Uniji su formirana dva tabora koja se zalažu za potpuno različita rešenja. S jedne strane su oni koji stavljaju akcenat na 'odgovornost i konkurentnost', a sa druge oni koji daju prednost aspektima 'solidarnosti i brige', potencirajući princip jedinstva između 27 država članica EU i država članica evro zone.¹⁵

Prvi tabor insistira na striktnijem sprovođenju pravila, reafirmaciji principa nespasavanja, smanjenju rizika, većoj tržišnoj disciplini i pojačanom pritisku na zemlje EU da sprovedu dugoročne strukturne reforme. Oni tvrde da će primena ovih mera poboljšati ekonomsku konkurentnost zemalja, ali i ojačati sveukupnu poziciju Unije u konkurentnom, globalnom ekonomskom okruženju.

Drugi tabor, pod sloganom "mi smo svi u ovome zajedno",¹⁶ zalaže se za više fleksibilnosti i mudrija pravila, zajedničke instrumente podele rizika, veću podrške EU, više podsticaja za nacionalne reformske napore i više fiskalne slobode za državne investicije kako bi se smanjila makroekonomska neravnoteža. Pristalice ovog drugog tabora smatraju da je potrebno uspostaviti minimum socijalnih standarda, iako se socijalne politike definišu na nacionalnom nivou.

U oblasti ekonomije i socijalnih pitanja, postoji, uslovno rečeno, i treći tabor, a čine ga one zemlje koje još nisu usvojile evro. Zabrinute da će biti diskriminirane, ove zemlje se plaše da će dodatnim reformama u okviru Ekonomske i monetarne unije (EMU) biti skrajnute na političku periferiju EU.

Kada je reč o budućim reformama, tabori su ustanovili brojne tzv. "crvene linije". Stoga je teško premostiti sve ove razlike, posebno u vezi sa EMU. *Win-win* paket aranžman između 27 država članica EU uzima u obzir tri značajna cilja:¹⁷ Obezbeđenje stabilnosti evra; Podsticanje održivog rasta i oživljavanje ekonomske konvergentnosti uz jačanje prokativne uloge EU; Očuvanje jedinstva između 27 država članica EU i 19 država članica EMU.

Kako bi se postigli pomenuti ciljevi, 27 država članica EU trebalo bi da se složi o konkretnim reformama koje se odnose na: jačanje otpornosti finansijskog sektora; sprovođenje striktnijih pravila i više institucionalne koherentnosti; stvaranje više prostora za javna i privatna ulaganja; promovisanje evropske konkurentnosti kroz strukturne reforme i završetak jedinstvenog tržišta; kao i izbegavanje diskriminacije zasnovane na evru.

¹⁵ "Re-energising Europe, A package deal for the EU27", https://www.newpactforeurope.eu/documents/new_pact_for_europe_3rd_report.pdf?m=1512491941&, 15. avgust 2018.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

Migracije

Još od Drugog svetskog rata nije bilo toliko ljudi u bekstvu koji traže zaštitu kao 2016. godine – 65.6 miliona. Interesantno je da više od polovine od ovog broja (55 odsto) dolazi iz tri zemlje: Sirije, Afganistana i Južnog Sudana. Ova činjenica ukazuje da pitanje migracija nije samo pravna, već i geopolitička tema.¹⁸

Kada je reč o migrantskoj krizi, Evropska unija je dosadašnje aktivnosti prevashodno bazirala na *ad hoc* rešenjima. Ipak, uzimajući u obzir ozbiljnost situacije, EU mora ovom problemu da pristupi na drugačiji, temeljniji, sveobuhvatniji način. Drugim rečima, Unija bi morala da otpočne ozbiljniju strukturnu reformu, koja je u oblasti migracija neophodna zbog kontinuirano visokog migracionog pritiska, smanjenja i starenja evropske populacije, moralnih i zakonskih obaveza, kao i spekulacija koje dolaze od populista.

U tom smislu, države članice EU trebalo bi da se dogovore o sveobuhvatnoj i izbalansiranoj strategiji o mobilnosti ljudi zasnovanoj na holističkom konceptu upravljanja migracijama, koji kombinuje elemente bezbednosti i solidarnosti. Drugim rečima, države članice trebalo bi da promovišu 'proaktivnu Evropu' izbegavajući zamke 'Evrope tvrđave'.¹⁹

U pokušajima da efikasno odgovore na migrancku krizu, vlade država članica često su ulazile u sukobe. Naime, u ovoj oblasti veoma je teško doći do kompromisa, pre svega zbog dubokih razlika u mišljenjima između i unutar zemalja. Tako su i ovde formirana dva tabora:

- One koji tvrde da evropljani imaju moralnu, humanu i zakonsku obavezu da podrže one kojima je potrebna pomoć i izbeglice (tzv. tabor 'solidarnosti'); i
- One koji smatraju da Evropa mora sebe da zaštiti od velikog broja ljudi koji pokušavaju da ostanu na kontinentu (tzv. tabor 'bezbednosti').

Win-win paket aranžman morao bi da uzme u obzir kako aspekt bezbednosti tako i aspekt solidarnosti, kao i različite interese, okolnosti i aspiracije između i unutar 27 država članica EU. Naime, jačanje bezbednosti preduslov je za

¹⁸ P. Rodrigues, "Migration and Security in times of the refugee crisis – Perspectives for Dublin and Schengen", *New dynamics in the European integration process – Europe post Brexit* (eds. A. Kellerhals, T. Baumgartner, Europa Institut at the University of Zurich, Zurich 2017, 185-186.

¹⁹ "Re-energising Europe, A package deal for the EU27", https://www.newpactforeurope.eu/documents/new_pact_for_europe_3rd_report.pdf?m=1512491941&, 15. avgust 2018.

povećanje solidarnosti i *vice versa*. Osim toga, obe komponente potrebne su da bi se obezbedio dugoročni opstanak Šengena.

S jedne strane, kako bi se povećala bezbednost, mora se regulisati neregularni priliv migranata jačanjem zaštite evropskih granica, pravljjenjem jasne razlike između migranata i azilanata, kao i intenziviranjem saradnje sa zemljama porekla i tranzita. Već postoji široki konsenzus između 27 država članica EU o pitanjima bezbednosti, ali mora više da se uradi po pitanjima: ubrzanja povratka; ubrzanje postupka dobijanja azila na nacionalnom nivou; i osnivanje centara za procesovanje zahteva za azil u zemljama tranzita kako bi se smanjili neregularni talasi.²⁰

S druge strane, solidarnost je i dalje pitanje u vezi sa kojim su stavovi podeľjeni. Stoga, EU mora da pokaže da je moguće zaštititi granice Evrope i u isto vreme obezbediti organizovani ulazak ljudi bez povreda osnovnih ljudskih i izbegličkih prava. Solidarnost mora biti ojačana u dva pravca: između država članica EU, kao i sa onima koji 'kucaju' na evropska vrata i zemljama porekla i tranzita.

Nedostatak solidarnosti unutar EU ozbiljan je izvor tenzija između zemalja EU čime se ne dovodi samo u sumnju budućnost Šengena, već ima širi negativni uticaj na koheziju unutar Unije. Podela tereta u vezi sa problemom izbeglica je tzv. "lakmus papir"²¹ za evropsku solidarnost. Ubuduće mora biti osigurano da je svaka odluka o podeli tereta, doneta na nivou EU, obavezujuća za svaku državu članicu EU. Ipak, pritisak na one koji nisu voljni da pokažu veću solidarnost mora se vršiti pažljivo. Prinuda nije odgovor. Sasvim suprotno: vršenje prekomernog pritiska na pojedine zemlje može imati tzv. "bumerang efekat".

U tom kontestu, solidarnost među državama članicama može se ojačati: stvaranjem stalnih mehanizama za relokaciju; približavanjem stopa za davanje azila u državama članicama; podsticanjem lokalnih zajednica da primaju izbeglice ili azilantne; uspostavljanjem Centra za prijem azilanata u zemljama Centralne i istočne Evrope; ustanovljenjem mehanizam za razmenu azilanata; kao i boljim informisanjem izbeglica o uslovima prijema u državama članicama EU.

Osim toga, mora se promovisati i solidarnost sa zemljama porekla i tranzita. Ova druga dimenzija solidarnosti neophodna je kako bi se obezbedila sarad-

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

nja trećih strana i poštovala osnovna ljudska prava, kao i međunarodne pravne obaveze EU.²²

Bezbednost

Ugovorima je predviđeno da politika bezbednosti i zajedničke odbrane predstavlja integralni deo spoljne politike i zajedničke odbrane. Ona obezbeđuje Uniji operativnu sposobnost sa osloncem na civilna i vojna sredstva. Unija može da upotrebi ta sredstva u misijama koje vodi izvan Unije radi očuvanja mira, sprečavanja konflikata i jačanja međunarodne bezbednosti, u skladu sa osnovnim principima sadržanim u Povelji Ujedinjenih nacija. Ona izvršava te zadatke sredstvima koja joj stave na raspolaganje države članice.²³

Treća komponenta reforme predviđena u okviru tzv. *win-win* paket aranžmana razlikuje se od druge dve utoliko što u oblasti bezbednosti nema ozbiljno suprotstavljenih tabora čije različitosti bi trebalo premostiti. Prevazilaženje nesigurnosti i bezbednosnih izazova ne može se ostvariti samo na nacionalnom nivou i građani očekuju od Unije da uradi više. Stoga se čini da je u ovoj oblasti jednostavnije nego u ostalima postići saglasnost među državama članicama.

S obzirom na široku podršku za saradnju u oblasti bezbednosti, konsenzus u ovom domenu mogao bi da pomogne da se kreira politički kontekst pogodan za konstruktivnije debate u okviru druge dve, spornije komponente iz paket aranžmana – u oblasti ekonomije i socijalnih pitanja i migracija, gde su države članice jasno postavile tzv. “crvene linije”.

U okviru unutrašnje i spoljne bezbednosti, dva pitanja izdvajaju se kao prioritetna, a to su: Saradnja u oblasti odbrane; i Borba protiv terorizma.

Saradnja u oblasti odbrane

Uprkos različitim geopolitičkim strategijama, države članice EU svesne su da je potrebno da unaprede saradnju kako bi osigurale bezbednost u svojim zemlja-

²² *Ibid.*

²³ Čl. 42, st. 1 Ugovora EU.

ma i samoj Uniji. Međutim, ova oblast veoma je osetljiva jer bezbednost predstavlja deo nacionalnog suvereniteta. Stoga države članice EU nisu spremne da se lako odreknu ovlašćenja u korist EU.

Dublja evropska saradnja u oblasti odbrane odnosi se na: spoljne konflikte i krize, izgradnju kapaciteta, i zaštitu Unije i njenih građana. Dakle, evropsku odbrambenu agendu karakterišu tri prioriteta. Države članice moraju da:²⁴

- ispune obaveze da postepeno povećavaju izdvajanja za odbranu, posebno investicije u opremu, istraživanje i razvoj;
- bolje koordinišu cikluse odbrambenog planiranja kako bi omogućile zajednički razvoj sposobnosti i sticanja znanja, na taj način maksimizirajući efekte izdvajanja za odbranu;
- uspostave integrisane multinacionalne snage i obezbede adekvatno finansiranje putem zajedničkih finansijskih aranžmana.

Države članice EU nemaju identičan pristup pitanju odbrane. Ipak, različiti prioriteti ne bi trebalo da ometaju napredak saradnje u ovoj oblasti pošto nije nepođljivo da sve zemlje pristupe svim inicijativama u domenu odbrane.

Samim Ugovorom iz Lisabona predviđene su osnove za uspostavljanje diferencirane integracije u oblasti odbrane. Naime, u oblasti odbrane države mogu između sebe da uspostave bližu saradnju, koja se u ovoj oblasti naziva permanentna strukturirana saradnja.²⁵ Države članice koje ispunjavaju zahtevnije kriterijume u pogledu vojnih kapaciteta i koje su, s obzirom na najviše zahteve koji se postavljaju pred misije, ušle u međusobno čvršće obaveze, uspostavljaju permanentno strukturiranu saradnju u okviru Unije.²⁶

Dakle, oblast odbrane trebalo bi da bude uređena na način da ohrabri i podrži zemlje koje su spremne da napreduju brže (da produbljuju saradnju u oblasti odbrane), uz zalaganje da se u perspektivi u različite inicijative uključi što veći broj, a po mogućstvu i sve države članice.

U tom kontekstu, ključno je da se: uspostave ambiciozne i inkluzivne permanentne strukturirane saradnje; podrže saradnje u oblasti odbrane adekvatnim

²⁴ "Re-energising Europe, A package deal for the EU27", https://www.newpactforeurope.eu/documents/new_pact_for_europe_3rd_report.pdf?m=1512491941&, 15. avgust 2018.

²⁵ Vid. J. Čeranić, "Permanentna strukturirana saradnja u okviru politike bezbednosti i zajedničke odbrane", *Evropsko zakonodavstvo*, 35-36/2011, 184–191,

²⁶ Čl, 42, st. 6 Ugovora EU.

finansijskim instrumentima; koordinišu nacionalni cikusi odbrambenog planiranja; jačaju kapaciteti za brze odgovore, vojno operaciono planiranje i izvrši revizija pravila o zajedničkom finansiranju vojnih operacija EU.²⁷

Borba protiv terorizma

Evropa je postala meta terorista i nema indicija da se opasnost od terorizma smanjuje. Iako nije nov fenomen, porast terorizma ima posebno negativan uticaj na evropsko društvo. Istraživanja pokazuju da je terorizam na vrhu liste zabrinutosti evropskih građana.

Kako terorističke grupe deluju izvan nacionalnih granica, za borbu protiv terorizma potrebna je koordinisana akcija na evropskom nivou. U poslednjih nekoliko godina, EU usvojila je brojne mere protiv terorizma. Preduzeti su konkretni koraci kako bi se unapredila razmena informacija između nacionalnih agencija, prekinula teroristička onlajn propaganda, povećala bezbednost granica zahvaljujući efikasnom skupljanju i razmeni podataka ili onemogućio teroristima pristup vatrenom oružju, eksplozivu i finansijskoj podršci.

U cilju jačanja kapaciteta EU u borbi protiv terorizma, trebalo bi se fokusirati na tri prioriteta:²⁸

- Negovanje prekogranične saradnje između nacionalnih obaveštajnih agencija i organa za primenu prava;
- Sprečavanje radikalizacije u Evropi;
- Suočavanje sa implikacijama brisanja jasnih granica između unutrašnje bezbednosti i spoljne odbrane.

DIFERENCIRANA INTEGRACIJA

O pravnom i političkom povezivanju država članica i uspostavljanju diferenciranosti unutar i izvan institucionalnog okvira EU postoji veliki broj teorija. Većina njih metaforično dočarava novo ustrojstvo evropske konstrukcije konceptima o Evropi u više brzina, Evropi promenljive geometrije, Evropi koncentričnih krugova, Evropi na više nivoa ili spratova, tvrdom jezgrom, centru gravitacije itd.

²⁷ "Re-energising Europe, A package deal for the EU27", https://www.newpactforeurope.eu/documents/new_pact_for_europe_3rd_report.pdf?m=1512491941&, 15. avgust 2018.

²⁸ *Ibid.*

Uprkos određenim razlikama između ovih slikovitih predstava, zajedničko im je da nekada jedinstvena evropska konstrukcija ustupa mesto Uniji u kojoj sve države neće biti u istom položaju, tj. u kojoj će se njihov stepen integrisanosti razlikovati.²⁹

Diferenciranost unutar institucionalnog okvira EU

Sprovođenje *win-win* paket aranžmana podrazumeva diferenciranost unutar EU. Različite grupe država članica intenziviraće saradnju u vezi sa određenim aspektima neke politike.

Diferencirana integracija podstaknuta je funkcionalnim i pragmatičnim potrebama pošto je diferenciranost nekada jedini način za napredak. U tom kontekstu, diferencirana integracija je bila i ostaće karakteristika evropskih integracija Dakle, diferenciranost je realnost EU: sve članice nemaju istu valutu; neke nisu deo Šengena; neke ne učestvuju u svim aspektima Prostora slobode, bezbednosti i pravde; a neke su samo delimično uključene u politiku bezbednosti i odbrane.

Iako je svojevremeno smatrana “kopernikanskim rešenjem“, diferencirana integracija nije “magični napitak“ i ne bi je trebalo percipirati tako da je ona sama sebi cilj. Diferenciranost bi trebalo da bude izuzetak, a jedinstvo pravilo. U mnogim slučajevima, diferenciranost je neophodna kako bi se prevazišli zastoji u sve većoj, heterogenijoj i kompleksnijoj EU. Istorija evropskih integracija svedoči o tome da intenzivnija saradnja između manjih grupa zemalja ili klauzule *opt-outs* (kojima se isključuju pojedine zemlje iz neke politike) doprinose prevazilaženju situacija u kojim neke države članice nisu spremne ili voljne da idu napred.³⁰

Diferencijranost, na način na koji je predviđena u okviru Novog pakta za Evropu, počiva na funkcionalnom i pragmatičnom pristupu. Cilj je da se države članice spreče da blokiraju saradnju u određenim oblastima. Institucionalni, pravni i politički izazovi u vezi sa diferenciranom integracijom biće olakšani ukoliko je saradnja organizovana ‘unutar’ Unije. Diferencirana integracija bi trebalo, ako je moguće, da se zasniva na instrumentima i sredstvima predviđenim primarnim zakonodavstvom EU (bliža saradnja, permanentna strukturirana saradnja,

²⁹ Vid.J. Čeranić, *Oblici povezivanja država članica u Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd 2011, 23-24.

³⁰ “Re-energising Europe, A package deal for the EU27”, https://www.newpactforeurope.eu/documents/new_pact_for_europe_3rd_report.pdf?m=1512491941&, 15. avgust 2018.

opt-outs itd.). Kako su za korišćenje ovih instrumenata jasno definisana pravila samim Ugovorima, umanjuje se mogućnost pojave negativnih posledica.

Dakle, diferenciranost uspostavljena unutar institucionalnog okvira EU:³¹

- Poštuje jedinstveni institucionalni okvir EU,
- Čuva prerogative i ovlašćenja Komisije, Evropskog parlamenta i Suda pravde EU;
- Ograničava nekontrolisano korišćenje fleksibilnih oblika saradnje i integracija;
- Garantuje visok nivo transparentnosti i vidljivosti i za države članice i za institucije EU, zahvaljujući postojanju jasnih pravila u vezi sa uspostavljanjem, funkcionisanjem i širenjem diferencirane integracije;
- Karakteriše je visok stepen inkluzije i otvorenosti za države članice koje još ne učestvuju u saradnji;
- Obezbeđuje visok nivo demokratskog nadzora, tako što uključuje Evropski parlament i nacionalne parlamente;
- Omogućava stalni razvoj tekovina EU; i
- Smanjuje sveukupni rizik od prekida ili neprijateljskih podela između 27 država članica EU.

Diferenciranost izvan institucionalnog okvira EU

Uprkos tome što je pogodnije da se zastoji prevazilaze unutar institucionalnog okvira EU, iskustvo pokazuje da u nekim slučajevima saradnja mora biti organizovana izvan institucionalnog okvira EU.³² Najpoznatiji primeri ove prakse su Šengenski sporazum, saradnja u oblasti socijalne politike, kao i novine u kontekstu krize evro zone.

Međutim, saradnja izvan institucionalnog okvira EU nosi rizike.³³ Prvo, može oslabiti institucionalnu koheziju, posebno ukoliko uključuje kreiranje novih, posebnih i paralelnih institucija. Drugo, može joj nedostajati demokratski

³¹ *Ibid.*

³² Vid. J. Majone, "Rethinking European Integration after Debt Crisis", <http://www.ucl.ac.uk/european-institute/analysis-publications/publications/WP3.pdf>, 29. avgust 2018.

³³ "Re-energising Europe, A package deal for the EU27", https://www.newpactforeurope.eu/documents/new_pact_for_europe_3rd_report.pdf?m=1512491941&, 15. avgust 2018.

nadzor i na nacionalnom i na evropskom nivou, ako parlamenti nisu uključeni. Treće, može dovesti do negativnog efekta preliivanja (engl. *spill-over effect*) na druge oblasti, uključujući i jedinstveno tržište. Napolsetku, ali ne najmanje važno, nosi rizik od stvaranja (dubokih) podela između 'ins' i 'outs' ukoliko se potonji osećaju isključenim.

U praksi se ovi rizici mogu smanjiti ukoliko saradnja izvan institucionalnog okvira predstavlja tzv. 'međuvladinu avan-gardu', što podrazumeva da je otvorena za sve države članice voljne da joj se pridruže. Osim toga, pomenuta saradnja trebalo bi da uključuje ili čak jača ulogu institucija EU, ne osniva nove i paralelne institucionalne strukture izvan Unije, i ima za cilj da integriše usvojene pravne norme i saradnju pokrenutu izvan EU.³⁴

ZAKLJUČAK

Deset godina nakon početka krize i niza preduzetih prevashodno *ad hoc* mera za prevazilaženje iste, EU se i dalje suočava sa brojnim problemima u gotovo svim segmentima privrede i društva. I dok se stanje u pojedinim oblastima popravilo u odnosu na 2008. godinu, u nekim drugima je postalo kompleksnije. Ovo ukazuje na isprepletanost i uslovljenost kriza u različitim oblastima. Stoga je neophodno da Unija strateški pristupi reformama koje će podrazumevati istovremene aktivnosti u svim oblastima.

Međutim, većina mera za izlazak iz krize i dalji napredak EU počiva na konceptu diferencirane integracije koji sam po sebi nosi određene rizike. Iako omogućava produblјivanje saradnje među državama članicama u određenim oblastima, što je neophodno za dalji napredak procesa evropskih integracija, diferencirana integracija nosi u sebi i klicu dezintegracije. Shodno tome, instrument diferencirane integracije mora se upotreblјavati veoma oprezno.

U ovom trenutku, niko sa sigurnošću ne može predvideti budućnost evropskog integracionog procesa. Ipak, jedno je sigurno. Pred Evropskom unijom nalazi se ozbiljan i dug put na kome će Unija morati dobro da balansira između međdržavnih, nacionalnih, regionalnih i lokalnih aspiracija i interesa i strateški se pozicionira u sve kompleksnijem međunarodnom okruženju.

³⁴ *Ibid.*

JELENA ČERANIĆ, Ph.D.,

Senior research fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade

MIRJANA GLINTIĆ

Research associate, Institute of Comparative Law, Belgrade

EUROPEAN UNION TEN YEARS AFTER THE CRISIS STARTED

- with special emphasis on solutions for re-energising Europe provided
by the New pact for Europe initiative –

Summary

After decades of success, since 2008 the EU has been struggling with the most serious crisis in its history. The economic and political difficulties that the EU is facing at the moment threaten to undermine the fundamental values achieved by the Community, such as peace and stability in the European Communities over the past sixty five years. Therefore, the European project needs to be re-energised. The New Pact for Europe initiative, launched in 2013, aims to rebuild trust through national and transnational dialogue and develop new common ground on the way forward for the European Union. By the end of 2017, the New Pact for Europe initiative issued a report which is the culmination of five years of work at EU and Member States level.

This report suggests that two things are paramount. First, the EU and its Member States should agree on an ambitious but realistic win-win package deal involving actions in three crucial areas: economic and social affairs, migration and security. Second, there is a need to fight the danger of a more regressive, nationalistic, closed, illiberal and authoritarian Europe by addressing the fundamental factors fuelling the threat of authoritarian populism at European, national, regional and local level. The paper focuses on this first aspect. In the first part, the authors analyse the current state of the Union characterized by an improved, but still not resolved poly-crises and collateral damage caused by poly-crises. The second part is devoted to the win-win package deal for the EU27 comprising the economic and social dimension, the migration dimension and the security dimension. Since the implementation of this package deal implies higher level of differentiated integration, the third part of the article presents the fundamental features of functional and pragmatic differentiation.