

JELENA ĆERANIĆ,  
MIRJANA GLINTIĆ

## EVROPSKA UNIJA NAKON BREKSITA

– Sa posebnim osvrtom na kontinentalno partnerstvo kao model  
za redefinisanje odnosa između Ujedinjenog Kraljevstva i EU –

### U V O D

Na referendumu održanom 23. juna 2016. biračko telo Ujedinjenog Kraljevstva (UK) izjasnilo se za izlazak iz EU. S obzirom na to da nijedna zemlja do sada nije “okrenula leđa” EU, Breksit predstavlja značajan momenat u istoriji evropskih integracija. Breksit se dogodio u trenutku kada se Unija suočava sa višegodišnjom krizom, što doprinosi delikatnosti situacije. 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 godina.<sup>1</sup>

Tokom više decenija postojanja, Evropska ekonomska zajednica se od funkcionalne i sektorske ekonomske zajednice transformisala u političku zajednicu i ekonomski savez država sa vrlo ambicioznim i široko postavljenim ne samo eko-

---

Dr Jelena Ćeranić, docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Banjaluci; Viši naučni saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu.

Mirjana Glintić, master, Istraživač saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu.

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

nomskim, već i političkim ciljevima.<sup>2</sup> Izlazak iz okvira onoga što čini jedinstveno tržište, uključujući i prelazak na spoljnu politiku i bezbednost, nosi velike rizike. Dakle, Evropske zajednice su, Ugovorom iz Mاستrihta 1992. godine, od stabilnog ekonomskog saveza prerasle u nestabilan politički savez oličen u Evropskoj uniji.

Brojni razlozi koji su doveli do krize mogu sve 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.<sup>3</sup>

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, 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 relevantni globalni akteri razvijaju sopstvene strategije u ovoj oblasti, i EU bi trebalo da preispita svoj pristup. Uzimajući u obzir ove, kao i mnoge druge probleme, potpuno je jasno zašto su evropski građani izgubili poverenje u strukture EU i uopšte EU kao projekat. Demokratski deficit predstavlja ozbiljan problem i veliku pretnju za budućnost evropskih integracija.<sup>4</sup> Stoga je reforma Evropske unije neophodna.

Kada je reč o reformi EU, tokom prethodnih godina izneti su brojni predlozi, tj. scenariji za redefinisane koncepta evropskih integracija, tj. za reorganizaciju EU, koji se razlikuju po prirodi, opsegu i dometima. Među ovim scenarijima moguće je izvršiti njihovo gradiranje prema stepenu uključenosti država u različite politike unutar institucionalnog okvira EU.<sup>5</sup> U tom smislu, na prvom mestu je

<sup>2</sup> R. Vukadinović, "Diferencirana integracija kao spasonosni metod integracije ili dezintegracije EU", *Pravna riječ*, 39/2014, 542.

<sup>3</sup> *Ibid.*, 543.

<sup>4</sup> Pod demokratskim deficitom se podrazumeva pojava 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 evroskepticizma u poslednjih par godina. Demokratski deficit jedan je od najznačajnijih i najizazovnijih problema u delovanju institucija Evropske unije.

<sup>5</sup> Vid. J. Čeranić, "Redefinisanja koncepta evropskih integracija – različiti scenariji za prevazilaženje krize u Evropskoj uniji", *Aktuelna pitanja savremenog zakonodavstva*, Zbornik radova sa

diferencirana integracija koja podrazumeva nastavak saradnje unutar institucionalnog okvira EU, međutim ne implicira učešće svih država u svakom vidu saradnje.<sup>6</sup> Zatim, sledi mogućnost sklapanja bilateralnih sporazuma između EU i onih država koje nisu članice ili nisu više članice EU.<sup>7</sup> Takođe, postoji mogućnost uspostavljanja saradnje država evropskog kontinenta i izvan institucionalnog okvira EU.<sup>8</sup>

Neophodnost reforme EU prepoznala je i Evropska komisija. Stoga je u Beloj knjizi iz marta 2017. godine iznela pet scenarija koji bi trebalo da, na neki način, usmere debatu o budućnosti Evrope.<sup>9</sup> Oni pružaju pet različitih vizija delovanja EU do 2025. godine. Početna tačka svakog od scenarija je da 27 država članica idu napred zajednički, kao Unija.<sup>10</sup>

Što se tiče samog izlaska UK iz EU i budućeg okvira za saradnju, takođe postoje brojni predlozi za redefinisane odnosa između EU i UK. Pored već poznatih modela saradnje, kao što su Evropski ekonomski prostor (EEP),<sup>11</sup> bilateralni sporazumi, sporazumi o pristupanju, sporazumi o slobodnoj trgovini i instrumenti susedske politike, pojavio se jedan novi model koji predstavlja sintezu nekoliko koncepata, tj. preuzima karakteristike iz već postojećih modela i kombinuje na svojevrsan način. Reč je modelu kontinentalnog partnerstva (KP).

Reforma EU, s jedne strane, i redefinisane odnosa između UK i EU, s druge strane, predstavljaju dva paralelna procesa, tj. trebalo bi da se odvijaju istovre-

---

savetovanja pravnika u Budvi 2017, 201-214 .

<sup>6</sup> Vid. J. Čeranić, *Oblici povezivanja država članica u Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd 2011.

<sup>7</sup> Vid. J. Čeranić, "Bilateralni sporazumi kao alternativa članstvu u Evropskoj uniji – sa posebnim osvrtom na švajcarski model", *Aktuelna pitanja savremenog zakonodavstva*, Zbornik radova sa savetovanja pravnika u Budvi 2015, 249-251 .

<sup>8</sup> J. Majone, "Rethinking European Integration after Debt Crisis", <http://www.ucl.ac.uk/european-institute/analysis-publications/publications/WP3.pdf>, 26. avgust 2017.

<sup>9</sup> European Commisison, "White Paper on the Future of Europe", [http://eur-lex.europa.eu/content/news/white\\_paper.html](http://eur-lex.europa.eu/content/news/white_paper.html), 27. avgust 2017.

<sup>10</sup> U Beloj knjizi Komisija ističe da se prečesto diskusija o budućnosti Evrope svodila na binarni izbor između "manje ili više Evrope". Taj pristup je pogrešan i pojednostavljen. Mogućnosti koje Komisija predviđa u Beloj knjizi pokrivaju širok dijapazon u smislu da scenariji idu od onih koji podrazumevaju *status quo*, preko onih koji predviđaju promenu opsega i prioriteta delovanja EU, do onih koji zagovaraju parcijalno ili kolektivno unapređenje delovanja EU. Postoje mnoga preklapanja između scenarija i stoga oni nisu ni uzajamno isključivi ni iscrpni.

<sup>11</sup> Evropski ekonomski prostor (EEP (ponekad se prevodi i kao Evropska ekonomska zona)) nastao je 1. januara 1994. sporazumom između Evropske slobodne trgovinske asocijacije (EFTA) i Evropske unije (EU). EEP je stvoren kako bi se omogućilo zemljama EFTA da učestvuju na jedinstvenom tržištu, a da ne moraju pristupiti Evropskoj uniji.

meno. Ostavljajući po strani reformu EU, ovaj rad se fokusira se na redefinisane odnosa između EU i UK nakon Breksita. Prvi deo posvećen je izlasku UK iz EU. Uzimajući u obzir isprepletanost odnosa između UK i EU, nijedan od postojećih modela partnerstva sa EU ne bi bio pogodan za UK. Stoga je u drugom delu rada predstavljen novi koncept, tzv. kontinentalno partnerstvo, koji predviđa reorganizaciju EU prema modelu koncentričnih krugova. Kontinentalno partnerstvo bi moglo, u perspektivi, da posluži i kao platforma za regulisanje odnosa između EU i nekih susedskih zemalja, što je razmotreno u trećem delu rada.

#### IZLAZAK UJEDINJENOG KRALJEVSTVA IZ EVROPSKE UNIJE

Na referendumu održanom u junu 2016. godine, Ujedinjeno Kraljevstvo se izjasnilo za izlazak iz Evropske unije. Postupak napuštanja EU predviđen je Ugovorom o Evropskoj uniji<sup>12</sup> na jednostavan i jasan način. Svaka država članica može odlučiti da se, u skladu sa svojim ustavnim propisima, povuče iz Unije. Ona svoju nameru saopštava Evropskom savetu. U svetlu orijentacije Evropskog saveća, Unija pregovara i zaključuje sporazum sa tom državom, kojim se utvrđuje način njenog povlačenja, vodeći računa o okviru njenih budućih odnosa sa Unijom. Ugovori prestaju da se primenjuju na dotičnu državu od dana stupanja na snagu sporazuma o njenom povlačenju ili, ako to nije navedeno, dve godine posle dostave obaveštenja.

Iako je u ovom trenutku teško sagledati posledice Breksita na process evropskih integracija, ono što je gotovo sasvim izvesno je da je Breksitom otvorena Pandorina kutija. Zbog isprepletanosti odnosa između UK i EU u mnogim sferama, neophodno je uspostaviti adekvatan pravni okvir za buduće odnose između UK i EU.

#### *Isprepletanost odnosa između UK i EU*

Već skoro šezdeset godina, težnja ka integraciji u EU je, umnogome, definisala budućnost evropskog kontinenta. Breksit predstavlja veliku promenu, kako u UK, tako i u EU. Stoga se pregovori o uslovima izlaska, kao i o budućem okviru za nastavak saradnje između UK i EU, moraju voditi pažljivo i detaljno, a ciljevi biti dugoročno definisani.

Sasvim je izvesno da će se u narednih 15 do 20 godina ravnoteža ekonomske i političke moći u svetu znatno izmeniti. Nijedna od tri najveće zemlje EU, Nemačka, Francuska i UK, ne može biti uverena da će "imati mesto za stolom" od

---

<sup>12</sup> Čl. 50 Ugovora o Evropskoj uniji (UEU).

deset najuticajnijih zemalja. Stoga bi ovaj region trebalo da bude predstavljen jedinstveno za tim "stolom".<sup>13</sup> Osim toga, izlazak UK iz EU trebalo bi da se odigra tako da dodatno ne oslabi EU u vremenu velikih izazova za bezbednost, slobodu i blagostanje njenih građana.

Geografska i ekonomska međuzavisnost UK i EU je realnost. UK može napustiti EU, ali ne može se preseliti iz Evrope.<sup>14</sup> Isto važi i za ekonomske veze. Pola veka nakon prvog proširenja EU, početkom sedamdesetih godina 20. veka,<sup>15</sup> ekonomije EU i UK su toliko povezane da je teško je zamisliti da se nešto tu može promeniti u skorije vreme.<sup>16</sup>

Stoga saradnja između UK i EU, nakon izlaska UK iz EU, mora da se postavi na nove i sigurne osnove. Naravno, s obzirom na različitosti između pojedinih oblasti, kao što su npr. trgovina i bezbednost, potrebno je usvojiti različite pristupe. Pri tome se mora imati na umu da ekonomija i politika nisu potpuno razdvojene.<sup>17</sup>

Veoma je važno da prilikom pregovora o istupanju budu definisani ne samo kratkoročni, već i dugoročni ciljevi. Moguće je da će EU biti u određenoj vrsti iskušenja da prilikom pregovora postavi uslove kojima bi, na neki način, kaznila UK zbog izlaska iz EU. Zasiurno UK ne može biti nagrađeno zbog odluke da napusti EU. Međutim, ukoliko bi ishod pregovora bio takav da izoluje UK i zamagli podsticaje za reformu EU, to bi bilo na štetu i UK i EU.

#### *Različiti modeli za redefinisanje odnosa između UK i EU nakon Breksita*

Postoje brojni predlozi za redefinisanje odnosa između UK i EU. Neki od njih oslanjaju se na već postojeće modele, dok su neki sasvim novi.

Kada je reč o već postojećim modelima, pominju se tzv. norveški model, švajcarski model, kao i mogućnost sklapanja trgovinskih sporazuma. Međutim,

---

<sup>13</sup> J. Pisanny-Ferry, N. Rottgen, A. Sapir, P. Tucker, G. Wolff, "Europe after Brexit: A proposal for a continental partnership", <http://bruegel.org/2016/08/europe-after-brexit-a-proposal-for-a-continental-partnership/>, 26. avgust 2017.

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

<sup>15</sup> Dana 1. januara 1973. UK je, zajedno sa Irskom i Danskom, postalo članica Evropske ekonomske zajednice.

<sup>16</sup> J. Pisanny-Ferry, *et al.*

<sup>17</sup> One su isprepletane, na primer, u odlukama o ekonomskim sankcijama namenjenim da pomognu očuvanju međunarodnog poretka.

nijedan od modela “sa police” ne prepoznaje važnost multidimenzionalnog odnosa između EU i UK.<sup>18</sup>

Norveška “opcija” ne omogućava ograničenja u pogledu slobode kretanja radne snage, što je, čini se, prioritet za vladu UK. Ukoliko bi se ovaj model primenio na UK, to bi značilo da UK samo preuzima već postojeće, kao i buduće propise EU. Takva uloga UK ne bi bila adekvatna, uzimajući u obzir veličinu i značaj te zemlje. Slično, prema “švajcarskom” modelu, UK bi postalo običan sledbenik regulative EU u sektorima u kojima učestvuje u saradnji.

Takođe se pominje mogućnost sklapanja neke vrste sporazuma o slobodnoj trgovini. Ovaj model nastavka saradnje bi tehnički bio izvodljiv, a sporazumi bi uključivali bilateralne mehanizme za rešavanje sporova. Međutim, struktura sporazuma o slobodnoj trgovini ne bi mogla da obezbedi adekvatne osnove za duboke ekonomske integracije, drugim rečima, za nastavak učešća UK na jedinstvenom tržištu EU.

S obzirom na nedostatke postojećih modela, predložen je novi koncept za institucionalizaciju odnosa između UK i EU. Prema modelu KP odnosi između EU i UK trebalo bi da budu manje duboki u odnosu na članstvo u EU, ali opet dublji u odnosu na one predviđene sporazumima o slobodnoj trgovini. Ovaj predlog mogao bi da ima i šire značenje za Evropu, tj. da posluži kao osnov za regulisanje odnosa sa susedima u regionu, npr. zemljama Evropskog ekonomskog prostora (Island, Lichtenštajn, Norveška), Švajcarskom, ali i Turskom i Ukrajinom. Dakle, dugoročno, ovaj predlog bi doveo do uspostavljanja Evrope u dva kruga: unutrašnjeg koji bi karakterisala nadnacionalnost i u kome bi bile sve države evro zone i spoljnog u okviru koga bi se saradnja odvijala na međudržavnom nivou.<sup>19</sup>

#### KONTINENTALNO PARTNERSTVO – MODEL ZA NASTAVAK SARADNJE IZMEĐU EU I UK

U svojoj osnovi, Evropska unija je politički projekat. To nije samo grupa država koje saraduju u oblasti ekonomije, već grupa država koja je osnovala nadnacionalne institucije koje imaju zakonodavna, izvršna i sudska ovlašćenja. Što se tiče zakonodavne grane vlasti, Savet i Evropski parlament donose pravne akte koji imaju direktno dejstvo u državama članicama EU. Nadnacionalni karakter ovlašćenja EU takođe dolazi do izražaja kada je reč o nadležnostima Evropske komisije (u oblastima kao što su politika konkurencije ili državna pomoć). Isto tako, Evropski sud pravde vrši unifikatorsku ulogu svojim tumačenjem prava u okvi-

<sup>18</sup> J. Pisanny-Ferry, *et al.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

ru postupka za rešavanje prethodnog pitanja.<sup>20</sup> Dakle, EU je *sui generis* pravni sistem koji sadrži elemente nadnacionalnog uređenja.

Biračko telo UK je odbacilo upravo ovaj tzv. politički savez. Osim toga, odbacilo jedan od konstitutivnih elemenata jedinstvenog tržišta, a to je slobodno kretanje ljudi, tačnije radne snage.<sup>21</sup>

Stoga koncept kontinentalnog partnerstva predlaže da se odnosi između UK i EU zasnivaju na međudržavnoj (međuvladinoj) saradnji. Predlog podrazumeva nastavak učešća UK na jedinstvenom tržištu, uz isključenje slobodnog kretanja radne snage. Cilj predloga je da se uspostavi okvir za nastavak bliske saradnje, čak i integracije, u oblastima od zajedničkog interesa.

### *Međudržavni karakter kontinentalnog partnerstva*

Postavlja se pitanje da li je i kako moguće imati bliske ekonomske integracije uporedive sa jedinstvenim tržištem uz delimično ograničenje mobilnosti radne snage? Prilikom pokušaja da se odgovori na ovo pitanje, trebalo bi poći od definicije duboko integrisanog tržišta. Postoje dva načina za određivanje jedinstvenog tržišta EU: funkcionalan i konstitutivan.

Funkcionalna definicija integrisanog tržišta sastoji se od glavnih elemenata: odsustvo carina; jedinstven set propisa ili minimalnih standarda; sprovođenje tih propisa ili standarda prema sistemu podeljenih, nadnacionalnih nadležnosti; jedinstvena politika konkurencije i državne pomoći; i doprinos zajedničkim javnim dobrima kroz budžet EU.<sup>22</sup>

Jedinstveno tržište takođe je određeno i kao ekonomsko-politički projekat. Suštinski njega čine tzv. četiri slobode: sloboda kretanja robe, sloboda kretanja usluga, sloboda kretanja kapitala i sloboda kretanja ljudi. Dakle, slobodno kretanje radnika je ključan element jedinstvenog tržišta uspostavljenog Osnivačkim ugovorima.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Ovaj postupak se još naziva i postupak pribavljanja interpretativne ili preliminarne odluke Suda. Svi ovi prevodi pokušavaju da na najbolji način prevedu engleski termin *preliminary ruling procedure* koji u stvari podrazumeva rešavanje prethodnog pitanja koje upućuje nacionalni sud. (Vid. A. Čavoški, *Pravni i politički poredak Evropske unije*, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Službeni glasnik, Beograd 2006, 181, fn. 160).

<sup>21</sup> U 2014. bilo je 5,3 miliona stanovnika u UK koji nisu državljani UK, od kojih su državljani EU činili 2,9 miliona. Od toga, 2, 2 milona trenutno radi u UK. I dok je teško dokazati da je broj stranaca u jednoj izbornoj jedinici bio odlučujući faktor da ta jedinica glasa za izlazak UK iz EU, činjenica je da je tokom kampanje za izlazak UK iz EU korišćena istinska zabrinutost državljana UK u pogledu brzine i količine imigracije.

<sup>22</sup> J. Pisanny-Ferry, *et al.*

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

S jedne strane, predlog za redefinisane odnosa između EU i UK u skladu je sa prvom definicijom integrisanog tržišta. Nezamislivo je da firme rade slobodno u ekonomskom prostoru bez osiguranja jedinstvenog seta propisa ili minimalnih standarda koji obezbeđuju jednak tretman svim zemljama učesnicama. Kontrola državne pomoći, politika konkurencije i zajednička pravila ili minimum standarda su stoga neophodni delovi (elementi) jedinstvenog tržišta, kao što je i minimum zajedničkih standarda u oblasti socijalnih prava, zaštite potrošača i zdravstvenoj zaštiti.

S druge strane, kao politički projekat, jedinstveno tržište se sastoji od četiri slobode. Upravo sloboda kretanja radne snage na osnovu koje građani EU imaju pravo da traže posao u drugoj zemlji EU i rade tamo bez radne dozvole, predstavlja element koji čini od jedinstvenog tržišta, kao dela EU, politički projekat. Garantovanje pristupa domaćem tržištu rada za sve građane EU je ozbiljan politički izbor i moćan simbol integracija između zemalja EU. I to je politički projekat koji je biračko telo UK odbacilo.

Iz ekonomske tačke gledišta, roba, usluge i kapital mogu se slobodno razmenjivati u okviru integrisanog tržišta i bez slobodnog kretanja radnika, mada ne u potpunosti bez određene pokretljivosti radne snage. Drugim rečima, slobodno kretanje radnika, nije neophodno za nesmetano funkcionisanje ekonomskih integracija u oblasti robe, usluga i kapitala, ukoliko postoji određeni stepen mobilnosti radne snage. U tom kontekstu, novi model za uspostavljanje odnosa između EU i UK sadrži poredlog na koji način da se omogući funkcionisanje jedinstvenog tržišta, bez da sve države učesnice budu punopravni članovi EU.<sup>24</sup>

Što se tiče drugih oblasti koje su u nadležnosti EU, pojedina poglavlja pravnih tekovina EU (*acquis communautaire*) ključna su za funkcionisanje tržišta roba, usluga i kapitala. Stoga bi UK i EU trebalo da nastave saradnju i u tim oblastima u okviru KP. Druga poglavlja (kao što su energetika ili istraživanje, npr.), ipak nisu ključna i trebalo bi ih razmotriti kao opcione.

#### *Način donošenja odluka u okviru kontinentalnog partnerstva*

Cilj uspostavljanja kontinentalnog partnerstva je da UK nastavi da učestvuje, u okviru jedinstvenog tržišta, u oblasti slobodnog kretanja robe, usluga i kapitala, uz privremenu mobilnost radne snage. Kontinentalno partnerstvo bi trebalo da uključuje:<sup>25</sup> Učešće u zajedničkim politikama u skladu sa pristupom jedinstvenom tržištu; Učešće u novom sistemu donošenja odluka na međudržavnom ni-

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*



vou i njihovom izvršenju; Doprinos budžetu EU; Blisku saradnju u oblasti spoljne politike, bezbednosti, a možda i odbrane.

Kontinentalno partnerstvo bi zapravo predstavljalo širi krug zemalja okolo EU koje ne bi delile nadnacionalni karakter EU, osim gde su potrebni zajednički mehanizmi izvršenja kako bi se zaštitila homogenost jedinstvenog tržišta.<sup>26</sup>

Očigledan izazov uspostavljanja saradnje na nivou EU-KP biće očuvanje procesa i struktura EU kao nadnacionalnog entiteta uz istovremeno osiguranje da članovi kontinentalnog partnerstva, koji nisu članovi EU, imaju određeni uticaj na donošenje odluka u zajedničkim oblastima saradnje. U zavisnosti od vrste nadležnosti kojima raspolaže EU u pojedinim oblastima (i samim tim i načina donošenja odluka u tim oblastima), ovde su se iskristalisale dve situacije.

Inače, Evropska unija ne raspolaže sopstvenim ili originernim legislativnim ovlašćenjima, već jedino ovlašćenjima ili nadležnostima koje potiču od država članica. Prema pravnoj prirodi, ovlašćenja koja su države članice prenele na Uniju se mogu podeliti na isključiva ili ekskluzivna, podeljena i komplementarna. Pored toga, trebalo bi pomenuti i zadržane nadležnosti. Pod zadržanim ili rezidualnim nadležnostima podrazumevaju se ostala ovlašćenja koja nisu prenetna na Uniju, već su ih zadržale države članice.<sup>27</sup>

Dakle, s obzirom na vrstu ovlašćenja kojima raspolaže EU, što implicira i način donošenja odluka u pojedinim oblastima, razlikujemo dve situacije.

S jedne strane, postoje oblasti u kojima države članice nisu prenela ovlašćenja na EU i odluke se donose na međudržavnom nivou. U ovom slučaju, donošenje odluka u okviru KP ne bi trebalo da predstavlja problem pošto je KP po svojoj prirodi međudržavno. Politički gledano, ove oblasti su veoma značajne. To se posebno odnosi na aktivnosti KP u oblastima spoljne politike, bezbednosti i politike odbrane u kojima Evropa mora da se suoči sa nizom kompleksnih, stalnih i egzistencijalnih pretnji.

S druge strane, postoje oblasti u kojima EU deluje kao nadnacionalno telo, dakle oblasti u kojima su države članice prenele na EU suverena ovlašćenja. Ovde je situacija mnogo složenija i tu spadaju i sva pitanja u vezi sa jedinstvenim tržištem. Saradnja u ovoj oblasti podrazumeva da države članice KP koje nisu članice EU imaju u potpunosti pristup određenim delovima jedinstvenog tržišta sa svim pravima i obavezama izuzev slobode kretanja radnika. Postavlja se pitanje kako bi ova saradnja mogla da se organizuje u praksi?

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Vid. R. Vukadinović, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Udruženje za evropsko pravo, Kragujevac 2012, 40-46.

Što se tiče samog zakonodavnog postupka, predviđeno je da se zemlje KP sastaju u Savetu KP, u kome učestvuju i institucije EU. Preko Saveta KP, UK bi nastavilo da učestvuje u različitim formacijama u okviru kojih bi diskutovalo i pregovoralo o uređenju jedinstvenog tržišta i drugih politika u kojima i dalje učestvuje. Savet KP ne može donositi pravne akte EU, ali članovi KP bi bili uključeni u zakonodavni postupak tako što bi se u Savetu KP čitali nacrti budućih pravnih akata i tom prilikom bi članovi KP imali bi pravo da predlažu amandmane.

Zakonodavstvo EU koje se tiče jedinstvenog tržišta bi se i dalje donosilo u okviru zakonodavnih postupaka EU predviđenih Osnivačkim ugovorima. U praksi, u oblastima koje se tiču KP, Savet KP bi raspravljao zakonodavne predloge pre nego što oni formalno dođu pred Savet EU i Evropski parlament.

Formalno, države članice EU imale bi političku, a ne pravnu, obavezu da uzmu u obzir dogovore postignute u Savetu KP. Stoga bi se Savet KP bavio glavnim, značajnim političkim temama. Ukoliko se EU i njeni partneri ne slože unutar Saveta KP, poslednju reč bi formalno imala EU. Članice KP koje nisu u EU bi, u tom slučaju, ipak morale da sprovedu zakonodavstvo EU koje se tiče jedinstvenog tržišta u svoje nacionalno zakonodavstvo ili da se suoče sa restrikcijama u pogledu učešća na jedinstvenom tržištu. Dakle, države članice KP ne bi imale pravo veta na odluke EU, ali bi bile uključene u zakonodavni postupak na međudržavnom nivou u okviru Saveta KP.

Države članice KP bi morale da prihvate mere izvršenja i sudsku praksu kojima se štite relevantne slobode u okviru jedinstvenog tržišta. U suprotnom integritet i koherentnost jedinstvenog tržišta bi bili ugroženi. Svakako jedan od najvećih izazova bio bi da se izbalansira, tj. da se uspostavi ravnoteža između principa pravičnosti i neophodne homogenosti u primeni.<sup>28</sup>

Drugo značajno pitanje je sprovođenje politike konkurencije i kontrola državne pomoći. U slučaju EEP, kada je reč o EFTA zemljama, Evropska komisija je ta koja je u velikoj meri zadužena za svaku situaciju koja ima reperkusije izvan granica EU. Da li je ovo primenljivo i u slučaju KP ostaje da se razmotri.

Učešće u budžetu EU je takođe bitno pitanje. Budžet EU i dalje čini ključni element integrisanog ekonomskog prostora, te je učešće u budžetu neophodna strana učešća na jedinstvenom tržištu. Dakle, UK bi moralo da daje budžetski doprinos.

Može se konstatovati da ovakav predlog predstavlja značajan ustupak UK u pogledu slobodnog kretanja radnika. Postoji tendencija da se UK nametnu ograničenja i u drugim oblastima jedinstvenog tržišta, kao što su finansijske usluge. Ipak, trebalo bi imati na umu da, prema ovakvom predlogu, već postoji politička

<sup>28</sup> J. Pisanny-Ferry, *et al.*

‘cena’ koju UK mora da plati, pošto članstvo u KP podrazumeva manje političkog uticaja u poređenju sa članstvom u EU.<sup>29</sup>

### *Oblasti saradnje obuhvaćene kontinentalnim partnerstvom*

Predviđeno je da se KP odvija na tri nivoa, tj. da bi saradnja u okviru KP obuhvatala tri oblasti. To su: jedinstveno tržište, ekonomska politika i spoljna politika i bezbednost.<sup>30</sup>

Prvo, zemlje članice KP morale bi da prihvate pravne tekovine EU u oblasti jedinstvenog tržišta, izuzev onih koje se tiču slobodnog kretanja ljudi. Dakle, kada je reč o slobodi kretanja radne snage, u ovoj oblasti bi UK nametnulo sistem kvota EU kao celine, dok bi EU nametnula kvote UK.

Drugo, KP bi imalo zajedničku spoljnu ekonomsku politiku, posebno u oblasti trgovine i finansija. Jedan od ciljeva KP je da obezbedi, na međunarodnom nivou, uticaj ovog dela sveta u oblastima trgovine, finansijske regulative i klimatske i energetske politike. Uspostavljanje KP bi možda moglo da doprinese tome da Breksit ne dovede do dugoročnog slabljenja evropskog glasa pregovora na međunarodnom nivou, imajući na umu rastuću disperziju međunarodne moći.

Trgovinska politika spada u isključiva ovlašćenja EU. Države članice KP koje nisu članice EU imaju interesa da učestvuju u trgovinskoj politici EU preko Saveta KP, ali bi u tom slučaju morale da odustanu od mogućnosti da samostalno pregovaraju nove sporazume o slobodnoj trgovini. Odluke se, na kraju, ipak donose na nivou EU, koja pravno zadržava formlane nadležnosti.

Pitanja finansijske regulative često je tema pregovora i sporazuma u međunarodnim institucijama kao što su Bazel odbori. U ovim forumima, Evropu predstavljaju zajedno i institucije EU i pojedine države članice. Trebalo bi u budućnosti očekivati da Evropska centralna banka, centralna banka UK i centralne banke ostalih zemalja članica KP koordinišu svoje pozicije. Ostaje otvoreno pitanje da li će ili ne zemlje KP ikada želeti da ustupe svoje predstavljanje zajedničkim institucijama.

Energetska i klimatska politika takođe bi trebalo da budu obuhvaćene KP. Od posebnog je značaja koordinacija pozicija zemalja članica KP u klimatskim pregovorima na međunarodnom nivou.

Što se tiče treće oblasti saradnje u okviru KP, ona se odnosi na spoljnu politiku i bezbednost, a možda i politiku odbrane. Dešavanja u Ukrajini, previranja

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

na Bliskom Istoku i u Severnoj Africi navode na razmišljanja o efektima prelivanja konflikata iz ovih regiona u Evropu. Nijedna evropska država neće samostalno moći da upravlja ovim ili nekim budućim pretnjama po bezbednost. U tom kontekstu, KP bi trebalo da preraste u forum ili čak aktivnog učesnika u spoljnjoj bezbednosti i politici odbrane. Pravosuđe i bezbednost su oblasti u kojima EU ima podeljene nadležnosti sa državama članicama, što znači da se odluke ne donose samo na međudržavnom nivou, već i da institucije EU imaju formalne uloge. Ovde se nameće pitanje struktuiranja saradnje na nivou KP – EU.

#### KONTINENTALNO PARTNERSTVO – PLATFORMA ZA USPOSTAVLJANJE SARADNJE IZMEĐU EU I SUSEDskih ZEMALJA

Jedna od prednosti predloženog modela kontinentalnog partnerstva je njegova fleksibilnost. Zemlje članice KP učestvuju u procesu donošenja pravnih akata EU preko Saveta KP, uz istovremeno prihvatanje vrhovne vlasti EU i izvršenja zajednički usvojenih propisa ili minimalnih standarda. Budući da je priroda KP, u suštini, međudržavna, KP može biti otvoreno i za druge susedske zemlje koje bi želele da se priključe.

Inače, stepen fleksibilnosti ne bi trebalo da bude isti u svim oblastima koje su obuhvaćene KP. Tako KP ne bi trebalo da bude preterano fleksibilno u oblasti ekonomije. Međutim, KP bi trebalo da bude fleksibilno u pogledu politike bezbednosti i odbrane. Ove oblasti predstavljaju jezgro nacionalnog suvereniteta, te je moguće je da neki članovi KP neće želiti da učestvuju u zajedničkim partnerstvima za bezbednost.<sup>31</sup>

Važno pitanje odnosi se na članice EEP koji nisu članice EU (Island, Lichtenštajn i Norveška). Ove tri zemlje u potpunosti učestvuju na jedinstvenom tržištu, ali nemaju naročitog uticaja na proces donošenja odluka u toj oblasti. Stoga bi bilo logično da se njima ponudi priključenje KP.

Kontinentalno partnerstvo se takođe može posmatrati kao privlačan model za nastavak saradnje između Švajcarske i EU. Naime, Švajcarska svakako želi da ograniči slobodu kretanja radne snage. Međutim, u tom slučaju bi Švajcarska morala u potpunosti da prihvati regulativu EU u svim oblastima koje se tiču jedinstvenog tržišta.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> A. Kellerhals, T. Baumgartner, "A different neighbourhood policy: Switzerland's approach to European Integration", *EU Neighbourhood Policy – Survey and Perspectives*, (eds. A. Kellerhals, T. Baumgartner), EuropaInstitut, Zurich, 2014, 273-274.

Osim toga, KP bi možda moglo da posluži i kao platforma za rešavanje delikatnog političkog pitanja, na koje EU već decenijama ne može da nađe adekvatan odgovor, a to je članstvo Turske u EU. Jedan od razloga zbog koga pojedine države članice EU nikada ne bi prihvatile da Turska uđe u EU je sloboda kretanja ljudi. U tom kontekstu, moglo bi se razmotriti da se u perspektivi ojača i unapredi saradnja sa Turskom u okviru KP, naravno pod uslovom da ona ispuni sve političke uslove.<sup>33</sup>

Dugoročno, KP moglo bi da obezbedi okvir za jačanje odnosa sa susedima EU na istoku (Ukrajina). Otvoreno je pitanje da li bi slična shema mogla da se primeni i na odnose sa susedima na jugu (Maroko, Tunis). Čini se da bi međudržavni karakter partnerstva i isključenje slobodnog kretanja ljudi svakako pogodovali rešavanju odnosa sa susedima EU na istoku i jugu. Naravno, uslov za članstvo u KP bi bio ispunjenje jasno predviđenih kriterijuma što bi se proveravalo u okviru unapred utvrđenih postupaka.<sup>34</sup>

Što se tiče samog UK, pregovori o učešću UK u KP bi trebalo da se odvijaju paralelno sa pregovorima o napuštanju EU. Na taj način bi se izbegao nepotreban, obostrano štetan, prekid odnosa između EU i UK. Članovi EEP bi se takođe relativno brzo mogli kvalifikovati za učešće u KP. Druge zemlje bi, pak, trebalo da usaglase svoje zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU u oblastima koje su obuhvaćene KP, pre nego što im se odobri ulazak u KP. Takođe bi trebalo definisati zajedničke vrednosti KP, uključujući i pitanja kao što su vladavina prava i demokratija.

## ZAKLJUČAK

Odluka Ujedinjenog Kraljevstva da se povuče iz EU predstavlja značajnu promenu kako u UK tako i u samoj EU. Ono što celu situaciju dodatno usložnjava je to što je UK odlučilo da napusti EU u trenutku kada Unija prolazi kroz najtežu i najneizvesniju krizu od svog osnivanja. Stoga su se pojavili brojni predlozi kako da se Breksit preokrene, u smislu da posluži kao povod za reorganizaciju EU, ali i redefinisane odnosa između UK i EU. Jedan od interesantnijih predloga jeste uspostavljanje kontinentalnog partnerstva. Reč je zapravo o reorganizaciji Evrope u dva kruga. Unutrašnji krug predstavljala bi EU sa političkim ciljevima i nadnacionalnim strukturama. Spoljni krug evropske saradnje, koji bi se sastojao od zemalja koje nisu članice EU, bio bi fleksibilniji i zasnovan na međudržavnoj saradnji, kontinentalnom partnerstvu. Ono što je najvažnije, zemlje KP ne bi

---

<sup>33</sup> J. Pisanny-Ferry, *et al.*

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

učestvovala u slobodi kretanja radnika, ne bi delile političku posvećenost sve bližoj Uniji i imale bi manje političkog uticaja na odluke od zajedničkog interesa.<sup>35</sup>

Predlog za uspostavljanje KP polazi od premise da ni EU i njene države članice ni UK nemaju interesa za eskalacijom tenzija ili “skupim” rastankom nakon Breksita. Niti UK niti države članice koje su ostale u EU mogu pobeći od svoje geografske zavisnosti. I jedni i drugi imaju ulogu ekonomskoj i političkoj stabilnosti u Evropi. Situacija u svetu je danas takva da su narodi Evrope prinuđeni da sarađuju kako bi se suprotstavili novim i sve brojnijim izazovima. Ukoliko Evropa želi da ostane moćan region u svetu, saradnja između zemalja evropskog kontinenta mora da počiva na jasnim i stabilnim osnovama. Isto tako, države članice EU trebalo bi da razmotre da li bi ovaj model odnosa sa UK mogao da posluži kao platforma za regulisanje odnosa i sa nekim susedima Evrope na istoku i jugu.

Breksit je realnost. On nosi rizike. Može se preokrenuti u mogućnost ne samo za redefinisanje odnosa između UK i EU, već i za reorganizaciju i reformu EU. U tom smislu, koncept kontinentalnog partnerstva predstavlja zanimljiv i zavodljiv predlog koji, uprkos svim rizicima koje nosi, zaslužuje da se uzme u razmatranje.

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

MIRJANA GLINTIC, M.A.,  
Research associate at the Institute of Comparative Law in Belgrade

#### EUROPEAN UNION AFTER BREXIT

– With a special emphasise on a continental partnership as a model  
for the redefinition of UK – EU relations –

#### Summary

The referendum of June 23<sup>rd</sup> 2016, where citizens of United Kingdom decided for their country to leave the EU, was a significant caesura in the history of European integration. Never before has a Member State voluntarily turned its back on the Union. What is more, the Brexit hits the Union during a complex crisis situation manifesting itself especially in the following areas: Monetary Union; Refugee and Migration Policy; Foreign Policy; Security and Defence Policy; Democratic accountability. These and many others specific problems have led to an erosion of trust to-

---

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

wards the structures of the EU among the European citizens. At the same time, the understanding of the necessity of common European action persists. With this background in mind, many voices from different states have come forward with ideas for reform of the EU. The number of proposals shows the importance of a fundamental debate for reform of the EU. With UK soon leaving the EU, many different models of a future construction are being discussed. Starting from existing concepts such as the EEA, bilateral agreements, association agreements, free trade agreements, and instruments of neighborhood policy, the new 'continental partnership' offers a model of concentric circles in Europe as a solution. The proposed continental partnership would consist in participating in goods, services, capital mobility and some temporary labour mobility as well as in a new system of inter-governmental decision making and enforcement of common rules to protect the homogeneity of the deeply integrated market. The UK would have a say on EU policies, but ultimate formal authority would remain with the EU. This results in a Europe with an inner circle, the EU, with deep and political integration, and an outer circle with less integration. Over the long-run this could also serve as a vision for structuring relations with other neighborhood countries.