

САВЕЗ УДРУЖЕЊА ПРАВНИКА СРБИЈЕ И РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

**25. ЈУБИЛАРНО САВЕТОВАЊЕ
БУДВАНСКИ ПРАВНИЧКИ ДАНИ
АКТУЕЛНА ПИТАЊА САВРЕМЕНОГ ЗАКОНОДАВСТВА И ПРАВОСУЂА
Будва, 11–15. јун 2022. године**

ОРГАНИЗАЦИОНИ ОДБОР

Проф. др Миодраг Орлић
Проф. др Рајко Кузмановић
Проф. др Милан Шкулић
Проф. др Витомир Поповић
Проф. др Небојша Шаркић
Проф. др Драгор Хибер
Ратомир Слијепчевић
Ирена Мојовић
Владимир Тодоровић
Жељко Вујотић
Душан Павловић

УРЕДНИЦИ ЗБОРНИКА

Жељко Вујотић
Владимир Тодоровић
Ратомир Слијепчевић

ГЛАВНИ И ОДГОВОРНИ УРЕДНИК

Проф. др Миодраг Орлић

Тираж
300

Припрема и штампа
REGULA, Београд
ЈАСЕН Д.О.О. Београд

**АКТУЕЛНА ПИТАЊА
САВРЕМЕНОГ ЗАКОНОДАВСТВА
И ПРАВОСУЂА**

*Зборник радова
са Савјетовања правника
Будва, 11–15. јун 2022. године*

Београд
2022

Radovan D. Vukadinović, PhD
Vitomir Popović, PhD

Summary: The second half of the 20th century, and especially its last decade, is characterized by two seemingly contradictory processes: integration and disintegration. The first is manifested through the creation or establishment of various alliances of several states, and the second, through the disintegration of previously complex alliances of states. The first tendency is evidenced by numerous, mostly regional, economic integrations and alliances, of which the most important is the European Union (EU), but also through other alliances, such as the Eurasian Economic Union (EAEU). Another tendency is evidenced by the agreed or violent disintegration of the SFRY, Czechoslovakia and, in particular, the Soviet Union (USSR).

Starting from such geopolitical circumstances, the authors consider the place and characteristics of the Eurasian Economic Union as a relatively new regional economic union. Since the European Union has so far proved to be a successful and desirable model of connecting countries thanks to, among other things, the structure and manner of organization of government, the need to compare institutions of the new EAEU with the EU, which is the main subject of work, was logical. The analysis showed that the powers at the disposal of the bodies of the Union, as well as the manner of their use, do not provide the necessary democratic legitimacy for the transformation of this integration alliance into an economic and political union.

Keywords: Eurasian Economic Union, EAEU institutions, European Union, competences of institutions, integration.

ДР ЈЕЛЕНА ЂЕРАНИЋ ПЕРИШИЋ*

ИЗМЕЂУ ФЛЕКСИБИЛНОСТИ И ДЕЗИНТЕГРАЦИЈЕ – ДИФЕРЕНЦИРАНОСТ У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Апстракт: Диференцираност је одувек била присујна у праву ЕУ. У почетку се овом концепту придејавало само у изузетним случајевима, а трајање је било временски ограничено. Међутим, током деценија, са развојем процеса европских интеграција, еволуирало је и схватање и примена концепта диференцираности. У раду је најпре представљен историјат диференцираности у праву ЕУ. С обзиром на то да постоји велики број различитих облика диференцираности, посебна пажња посвећена је типологији диференцираности. Диференцираност, као концепт комуналног права, први пут је институционализована Уговором из Амстердама 1997. године у виду одредаба о ближој, појачаној сарадњи, где је у раду анализирана институционализација концепта диференцираности. Историја европских интеграција сведочи да сваки пут када се мењају спољне границе ЕУ, у смислу повећања броја држава чланица, постоје диференцираности постоје актуелно, што се потврђује и данас у контексту проширења ЕУ на земље Западне Балкана. Међутим, овога пута, а на основу нове методологије проширења ЕУ, земљама кандидатима сављена је у изглед ближа интеграција у области, тржиште и пројекте ЕУ и пре него постојану једнакост чланица ЕУ. Ова могућност представља револуционарну новину у праву. Иако је првобитно замисао концепта флексибилности била да се уваже различитости између држава чланица и да се свака интеграција сојственим ритмом, тј. да диференцирана интеграција има центријални ефекат, узимајући у обзир све изазове са којима се данас Европска унија суочава, поставља се питање да ли диференцираност ипак доприноси дезинтеграцији?

Кључне речи: диференцираност, право ЕУ, Европска унија, флексибилност, дезинтеграција.

1. УВОД

Државе старог континента кроз историју су се много пута између себе повезивале и успостављале различите облике сарадње. Идеје о уједињењу земаља Европе реализоване су након Другог светског рата потписивањем Оснивачких уговора и оснивањем Европских заједница (ЕЗ) између тада шест

* Научни саветник, Институт за упоредно право, Београд.

држава чланица.¹ Оснивачки уговори представљали су правни основ за унапређење сарадње свих земаља чланица. Међутим, у оквиру самих Европских заједница, постојале су тенденције за повезивањем и успостављањем сарадње само између појединих држава чланица. У почетку је та сарадња почивала на *ad hoc* основама, дакле изван институционалног оквира ЕЗ, да би касније самим Уговорима биле предвиђене правне основе за правно и политичко повезивање држава чланица унутар Европске уније.² Напослетку је чак предвиђена могућност сарадње и интеграције у поједине политике, тржиште и програме ЕУ и за државе које још нису чланице ЕУ.

„Уједињени у различитости” била је премиса којом су се руководили очеви оснивачи ЕЗ педесетих година 20. века. Европска различитост обухватала је различите културе, различите језике, различите правне и политичке системе и мноштво нација. Европске заједнице првобитно је чинило шест земаља које су биле на релативно сличном степену економског развоја. Како се европски интеграциони подухват показао успешним, за чланство у њему почеле су да се интересују и друге земље. Током деценија број држава чланица се сукцесивно повећавао. Самим тим и разлике између њих постајале су све веће, не само у погледу економске моћи, већ у погледу друштвено-политичког уређења, културно-историјског наслеђа, правних традиција итд. Ова хетерогеност нарочито је дошла до изражаја приликом три последња проширења. Стога се појавио антагонизам између проширења ЕУ и продубљења сарадњи. Како обезбедити услове да се Унија шири и под своје окриље прихвата нове државе чланице, а да истовремено старије чланице не чекају, већ продубљују интеграције?

Да би се то омогућило, морало се одступити од концепта једнакости и јединства држава чланица, који је представљао један од темеља европске конструкције. На основу овог принципа све државе чланице учествују у развоју свих заједничких политика. Међутим, чак и у прошлости, када је број држава чланица био мањи, а разлике међу њима слабије изражене, постојали су изузеци од примене овог принципа. Инсистирање на стриктној примени принципа једнакости довело би до тога да напредније земље стагнирају, чекајући да слабије развијени партнери достигну одређени степен развоја како би могли заједно да продубљују интеграције у одређеним областима/политикама ЕУ.³

Стога је концепт једнакости и јединства држава чланица уступио место концепту диференцираности (флексибилности). Под флексибилношћу комунитарног права подразумева се могућност да се државе чланице налазе у различитом положају у погледу опсега права и обавеза у оквиру одређених

¹ Радован Вукадиновић, Јелена Вукадиновић Марковић, *Увод у институције и право Европске уније*, Удружење за европско право, Крагујевац 2016, стр. 33–35.

² Јелена Ђеранић, *Облици повезивања држава чланица у Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2011, стр. 19.

³ *Ibid.*, стр. 21.

политика ЕУ. Дакле, на основу овог концепта свака држава чланица продукује интеграције сопственим ритмом.⁴

Диференцираност је одувек била присутна у праву Европске уније. У почетку се овом концепту прибегавало само у изузетним случајевима, а трајање је било временски ограничено. Међутим, током деценија, са развојем процеса европских интеграција, еволуирало је и схватање и примена концепта диференцираности.

Осим различитог степена развоја држава чланица, односно немогућности појединих земаља да се укључе у одређене политике, још један фактор доприноси напуштању принципа на основу кога све чланице учествују у развоју свих политика ЕУ. Наиме, поједине земље, иако могу, не желе да учествују у одређеним политикама. Дакле, за продубљење интеграција, поред елемента способности, потребан је и елемент воље.⁵

О диференцираности у праву Европске уније постоји велики број теорија. Већина њих метафорично дочарава флексибилно устројство европске конструкције концептима о *Евроји у више брзина*, *Евроји њроменљиве ѲеомеѲирије*, *Евроји конценѲричних круѲова*, *Евроји на више нивоа или сѲрајѲова*, тврдом језгру, центру гравитације итд. Упркос одређеним разликама између ових сликовитих представа, заједничко им је да некада јединствена европска конструкција уступа место Унији у којој све државе чланице неће бити у истом положају, тј. у којој ће се њихов степен интегрисаности разликовати.⁶ Бројни су примери диференцираности у праву ЕУ. Међу најпознатијима су Економска и монетарна унија, Шенгенска сарадња, Социјални протокол и др.

У раду су представљени историјат диференцираности, типологија диференцираности, институционализација диференцираности, као и диференцираност предвиђена новом методологијом проширења ЕУ. Посебна пажња посвећена је могућности да се државе кандидати укључују у политике, тржиште и програме ЕУ и пре него што постану пуноправне чланице, што представља револуционарну новину у праву ЕУ. Напослетку, рад настоји да одговори на питање да ли диференцираност у праву ЕУ, управо захваљујући флексибилности, представља једини вентил и механизам или „последње уточиште” које омогућава држава чланицама да, уз очување различитости, остварују заједничке циљеве или води дезинтеграцији?

⁴ *Ibid.*, стр. 21–23.

⁵ Bruno Racine, et. al., *Perspectives des coopérations renforcées dans l'Union européenne*, La Documentation française, Paris 2004, стр. 39–40.

⁶ Јелена Ђеранић, „Диференцирана интеграција – инструмент за превазилажење различитости између држава чланица ЕУ – са посебним освртом на њене импликације на универзално и особено у праву ЕУ”, *Универзално и особено у Ѳраву* (ур. О. Вујовић), Правни факултет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица, 2018, стр. 65–66.

⁷ Радован Вукадиновић, „Диференцирана интеграција као спасоносни метод интеграције или дезинтеграције ЕУ”, *Правна ријеч (ПР)*, бр. 39/2014, стр. 552.

2. ИСТОРИЈАТ ДИФЕРЕНЦИРАНОСТИ У ПРАВУ ЕУ

Диференцираност је одувек била присутна у европском пејзажу. Бројни примери којима се одобрава различит положај држава чланица у оквиру одређених политика ЕУ постоје и у Оснивачким уговорима и у актима секундарног законодавства. Међутим, модалитети диференцираности, као што су посебни режими, дерогације, *opting-out* клаузуле, успостављали су се само изузетно, за ограничене циљеве, и били су привременог карактера, другим речима, нису имплицирали трајно одвајање међу државама чланицама.

Упркос томе што је диференцираност одувек постојала у пракси (као прелазно решење за поједине земље), тек седамдесетих година 20. века тема диференциране интеграције доспева у средиште правних и политичких дискусија. Тако је 1974. године у Паризу, канцелар Вили Брант (*Villy Brandt*), у говору пред француским одбором Европског покрета изнео став да је ЕЗ потребна тзв. постепена интеграција, уз аргументацију да једнак третман свих девет држава чланица није компатибилан са њиховом економском различитошћу. Напредније земље би требало да се интегришу прве, а остале ће им се придружити у касније. Флексибилност би требало да има центрипетални ефекат. Дакле, временом би економски слабије земље ојачале и прикључиле се централној групи земаља.⁸

Годину дана касније, тадашњи белгијски премијер, Лео Тиндеманс (*Leo Tindemans*) представио је извештај Европском парламенту у коме истиче да је немогуће осмислити програм на основу кога ће се све државе чланице интегрисати истим ритмом, тј. у свим областима сарадње у све етапе се укључивати истовремено. Узимајући у обзир специфичности држава чланица и различит степен развоја, с једне стране, и потребу за спречавањем стагнације и даљим напретком ЕЗ, с друге стране, Лео Тиндеманс се у Извештају залаже за то да се државама дозволи да се интегришу сопственим ритмом.⁹

Ова два предлога нису наишла на одобравање. Мање државе чланице изражавале су бојазан да би диференцираност водила ка различитим категоријама (класама) чланства, чак и искључењу из појединих политика.¹⁰

Током осамдесетих година било је неколико званичних, али не нарочито значајних предлога у вези са применом диференцираности у праву ЕУ, да би деведесетих година ова тема поново била актуелизована. Бројни европски политичари тога времена залагали су се за различите облике диференциране интеграције. Посебно су интересантна три предлога.

⁸ Alexander Stubb, *Negotiating Flexibility in European Union: Amsterdam, Nice and Beyond*, Palgrave Macmillan, Paris, 2002, стр. 34–40.

⁹ Leo Tindemans, „Report by Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium to the European Council”, *Bulletin of the European Communities, Supplement I*, 1976.

¹⁰ Jelena Ćeranić, „Flexibility Concept in the Context of European Integration – Evolution, Survey and Perspectives”, *Strani pravni život (SPŽ)* бр. 4/2017, стр. 12.

Тадашњи француски премијер, Едвард Баладир (*Eduard Balladur*) залагао се за организовање Европе у три концентрична круга. Први круг би представљао дипломатску и безбедносну организацију у којој би било олакшано успостављање економских и трговинских веза и њега би чиниле све европске земље, укључујући и оне које нису чланице ЕЗ/ЕУ. Други круг би била економска организација коју би чиниле све државе чланице ЕЗ/ЕУ. А трећи круг би обухватао ужи број држава чланица које би биле организоване у чвршћу организацију на монетарном и војном плану.¹¹

Двојца немачких посланика изнела су предлог, који се по њима назива Ламер–Шојбл (*Lamers-Schäuble*), у оквиру кога се залажу за јачање тврдог језгра ЕЗ/ЕУ које би чиниле Немачка, Француска и земље Бенелукса. Ових шест земаља (које су, иначе, и земље оснивачи ЕЗ) требало би да буду укључене у све европске политике, одлучније усмере своје акције у комунитарном правцу и покрену заједничке иницијативе за развој ЕЗ. Тврдо језгро остало би отворено за пријем других држава које могу и желе да испуне предвиђене захтеве.¹²

И британски премијер Џон Мејџор имао је своје виђење диференцираности у праву ЕУ. На основу његовог предлога свака држава чланица би имала слободу да изабере политике, тј. области интеграције у којима жели да учествује, док би заједнички циљ свих чланица био само успостављање зоне слободне трговине.¹³

Од ова три предлога, највећи одјек у јавности имала је иницијатива Ламер–Шојбл. Захваљујући њој, дебата о диференцираности у праву ЕУ поново је оживела.¹⁴ С тим у вези, дошло је преписке између немачког федералног канцелара, Хелмута Кола (*Helmut Kohl*), и француског председника, Жака Ширака (*Jacques Chirac*) у оквиру које је размотрено да се у Уговоре унесе клаузула на основу које државе које желе и могу, имају право да између себе успоставе тешњу сарадњу, уз очување јединственог институционалног оквира ЕУ.¹⁵

3. ТИПОЛОГИЈА ДИФЕРЕНЦИРАНОСТИ У ПРАВУ ЕУ

Како би се диференцираност у праву ЕУ боље разумела и стекла свеобухватна слика о њеним различитим појавним облицима, извршена је класификација диференциране интеграције. Бројни аутори покушавали су да

¹¹ *Le Figaro*, „Interview de M. Edouard Balladur, Premier ministre, sur la politique étrangère, la politique africaine et l'élargissement de l' Union européenne”, 30 août 1994.

¹² Karl Lamers, Wolfgang Schäuble, „Reflexions sur la politique européenne.” *Europe documents* 1895, 1996.

¹³ John Major, „Discours prononcé devant l'Université de Leyden le 7 septembre 1994.” *Agence Europe*, 1–2.

¹⁴ Ћеранић, оп. cit. стр. 43.

¹⁵ Claus -Dieter Ehlermann, „Différenciation, flexibilité, coopération renforcé: les nouvelles dispositions du traité d'Amsterdam.” *Revue du Marché Unique Européen (RMUE)* 3/1997, стр. 53–88;

направе типологију диференцираности унутар правног поретка ЕУ, другим речима, да различите облике диференцираности дефинишу и класификују по категоријама.¹⁶

3.1. Класична подела

Дуго времена је у доктрини преовладавала тзв. класична подела, која све облике диференцираности у праву ЕУ групише у три категорије: *Европа у више брзина*, *Европа њроменљиве њеомеџрије* и *Европа њо жељи*.¹⁷

Европа у више брзина обухвата дерогације (одступања) које су временски ограничена. Једна или више држава чланица има право да одређено време не примењује неки пропис који се, у принципу, односи на све чланице. Према томе, „улазак у игру” временски је ограничен и заснива се на објективним околностима, другим речима, државе чланице остварују заједничке циљеве различитим ритмом.¹⁸ Типичан пример Европе у више брзина су прелазне (транзиторне) одредбе и заштитне клаузуле.

Европа њроменљиве њеомеџрије почива на претпоставци да све државе чланице немају исте циљеве и самим тим не учествују у свим, већ само у одређеним интегрисаним активностима.¹⁹ Ова, тзв. материјалистичка концепција *Европе њроменљиве њеомеџрије*, обухвата облике повезивања држава према области сарадње и они нису временски ограничени.²⁰ Једна од најадекватнијих дефиниција је она према којој *Европе њроменљиве њеомеџрије* представља облик интеграције са различитостима у самој интегративној структури, допуштајући трајну или неповратну сепарацију између језгра и јединица које су слабије интегрисане.²¹

За *Европу њо жељи* (франц. *Europe à la carte*) кључан је критеријум слободе избора држава чланица, тзв. волунтаристички елемент. Диференцираност

¹⁶ Jelena Ćeranić Perišić, „La typologie des modalités de l'intégration différencié dans l'Union européenne”, *Godišnjak Fakulteta pravnih nauka*, 11/2021, Panevropski univerzitet „Apeiron” Banja Luka, стр. 77–90.

¹⁷ Florence Chaltiel, „Pour une clarification du débat sur l'Europe à plusieurs vitesses”, *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne (RMCEU)* 384/1995, стр. 5–10; Aleksander Stubb, „A categorization of differentiated integration”, *Journal of Common Market Studies (JCMS)* 2/1996, стр. 283–296; Jean-Louis Quermonne „L'Europe à géométrie variable”, *Revue politique et parlementaire (RPP)* 981/1996, стр. 11–18; Ehlermann, *Différenciation, flexibilité, coopération renforcé*, *RMUE* 3/1997, стр. 53–88; Koen Nomden, „Flexibility: a key element in future European integration?”, *Coping with flexibility and legitimacy after Amsterdam*, (eds. Monica Den Boer, Alain Guggenbühl, Sophie Vanhoonacker), IEAP, Maastricht, 1998, стр. 31–44.

¹⁸ Chaltiel, *Pour une clarification*, *RMCEU* 384/1995, стр. 5–10.

¹⁹ Ђеранић, *op. cit.* стр. 52–53.

²⁰ Chaltiel, *Pour une clarification*, *RMCEU* 384/1995, стр. 7; Ehlermann, *Différenciation, flexibilité, coopération renforcé*, *RMUE* 3/1997, стр. 58.

²¹ Stubb, *A categorization of differentiated integration*, *JCMS* 2/1996, 38–295.

је резултат жеља држава чланица, а не њихових могућности. Свака држава слободно одлучује о томе да ли ће се или неће укључити у одређену политику. *Европа њо жељи* се сликовито представља као кулинарска метафора која омогућава свакој држави чланица да изабере, као са менија (енг. *pick and choose*), у којој сарадњи жели да учествује, уз очување минимума заједничких циљева.²²

Са циљем да се избегну недоумице приликом сврставања одређеног облика диференцираности у једну од категорија, одређени су критеријуми припадности за сваку од три категорије. За *Европу у више брзина* одлучујући је критеријум времена, за *Европу њроменљиве њеомеџрије* простор, а за *Европу њо жељи* област сарадње. На основу класичне поделе, у категорију *Европе у више брзина* спадају заштитне клаузуле и прелазне одредбе које уживају, нпр., нове државе чланице и диференцираност је привремена. У *Европу њроменљиве њеомеџрије* спадају одредбе о ближој сарадњи, као и Европски монетарни систем. Примери *Европе њо жељи* односе се на клаузуле о изузецима (енг. *opting-out*) које уживају поједине државе чланице, нпр., својевремено, Велика Британија у области Шенгена.²³

За класификацију на *Европу у више брзина*, *Европу њроменљиве њеомеџрије* и *Европу њо жељи* фигуративно се може рећи да почива на идејама позајмљеним из механике, геометрије и гастрономије. Ова метафорична презентација облика диференцираности била је у почетку оцењена као задовољавајућа, те је и била општеприхваћена.²⁴ Међутим данас, када је диференцираност у праву ЕУ веома честа појава, најважније је да типологија буде правно утемељена. А основни недостатак класичне поделе је то што није у складу са позитивним правом. Она делимично указује на политичке мотиве који су довели до диференцираности у праву ЕУ, али не даје никакве индикације о правном поретку који се успоставља у оквиру различитих облика диференцираности у праву ЕУ. Класична подела не узима у обзир разлике приликом успостављања, контроле и реализације различитих облика диференциране интеграције. Према томе, за класичну поделу се може рећи да је политички инспирисана, али не и правно утемељена.²⁵

3.2. Новије класификације

Новије типологије настоје, пре свега, да буду у правно утемељене. Постоји доста покушаја да се различити облици диференцираности разврстају по категоријама. С обзиром на број и хетерогеност облика диференцираности,

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Ђеранић, *op. cit.*, стр. 57.

²⁵ Ibid.

веома је тешко да се једном класификацијом обухвате сви постојећи примери диференцираности. Стога циљ класификовања различитих облика диференцираности није да се изабере једна класификација као одлучујућа, већ да се између њих успостави хијерархија.²⁶

Једна од најзначајнијих је класификација на диференцираност успостављену у оквиру правног поретка ЕУ и диференцираност успостављену изван овог оквира.²⁷ Узимајући у обзир специфичности права ЕУ, извесно је да су разлике између ове две категорије диференцираности велике. Правне основе, правни режими и начни функционисања диференцираности у праву ЕУ потпуно су другачији у односу на повезивање држава чланица ЕУ изван институционалног оквира ЕУ и независно од Оснивачких уговора. Ова друга категорија диференцираности није предмет овог рада.

Што се тиче диференцираности успостављене у оквиру правног поретка ЕУ, постоји велики број класификација код којих критеријуми за одређивање припадности одређеној категорији нису толико очигледни као код поделе на диференцираност успостављену у оквиру правног поретка ЕУ и диференцираност успостављену изван овог оквира. Једна од њих је подела на дерогације (одступања) и проширену сарадњу. Будући да су ове категорије веома широко дефинисане, унутар сваке од њих постоје додатне, дубље поделе на поткатегорије.²⁸

Проширена сарадња обухвата оне облике повезивања држава чланица у оквиру којих су државе овлашћене да усвајају нове прописе. Супротно томе, дерогације (одступања) се односе на појединачне случајеве и омогућавају једној или неколицини држава да не примењују одређене постојеће прописе из Уговора или секундарног права, који су, у принципу, обавезни за све државе чланице ЕУ.²⁹

Дакле, критеријум разграничења између проширене сарадње и дерогација односи се на овлашћење за усвајање нових прописа. Ако се у оквиру сарадње могу усвајати нови прописи, реч је о проширеној сарадњи. Међутим, уколико државе немају овлашћења за нормативну делатност (усвајање нових прописа), већ им је само дозвољено да не примењују поједине прописе који важе за све остале државе чланице, реч је о дерогацијама.³⁰

Основна карактеристика и квалитет класификације на проширену сарадњу и дерогације јесте што је она у складу са позитивним правом. Ипак, на основу ње се не могу у потпуности објаснити сви постојећи облици диференцираности. Будући да је категорија дерогација релативно хомогена, није

²⁶ Filip Tuýtshaver, *Differentiation in European Union Law*, Hart Publishing, Oxford – Portland, 1999, 289.

²⁷ Quermonne, *L'Europe à géométrie variable*, RPP 981/1996, стр. 15–17.

²⁸ Ђеранић, *op. cit.*, стр. 61–65.

²⁹ Guy Isaak, Marc Blanquet, *Droit Communautaire général*, VII издање, Armand Colin, Paris, 2001, 23.

³⁰ *Ibid.*

потребно да се унутар ње врше даље поделе. Ипак, категорија проширене сарадње веома је хетерогена, па су, у оквиру ове категорије, непоходне дубље поделе, тј. поделе на тзв. поткатегорије.³¹

Уколико се узме као критеријум начин успостављања проширене сарадње, разликујемо: унапред одређену флексибилност, општу флексибилност и флексибилност од случаја до случаја (тзв. спонтану флексибилност). Како општа и унапред одређена флексибилност имају доста сличности, често се сврставају у исту категорију. Ова два облика флексибилности могу се оквалитиковати као организована диференцираност, праћена суптилним институционалним прилагођавањима.³² У оквиру тзв. организоване флексибилности, облици повезивања држава чланица разликују се у зависности од тога да ли диференцираност има или нема последице на рад институција ЕУ, а посебно на поступак одлучивања у оквиру Савета. Ипак, ова подела не указује довољно на неке веома значајне разлике приликом успостављања различитих облика проширене сарадње, тако да постоји још једна допунска подела који почива на критеријуму прилагођавања институција.³³ Међутим, на основу ове поделе, засноване на критеријуму прилагођавања институција, у исту категорију су сврстани облици диференцираности/флексибилности који имају потпуно различите последице на правни поредак ЕУ.³⁴ С тим у вези, и у оквиру ове поделе, постоји још једна потподела, у оквиру које се за критеријум поделе узимају последице које диференцираност има на правни поредак ЕУ. Реч је о подели на тзв. клаузуле о изласку (енг. *opt-out*) и појединачну сарадњу између одређеног броја држава.³⁵

4. ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈА ДИФЕРЕНЦИРАНОСТИ У ПРАВУ ЕУ

Диференцираност, као концепт комунитарног права, први пут је институционализована Уговором из Амстердама 1997. године у виду одредаба о ближој, појачаној сарадњи (енг. *enhanced cooperation*). Одредбе о ближој сарадњи су биле предмет измена и допуна први пут Уговором из Нице 2001. године којим су ублажени услови за покретање ближе сарадње, а други пут Уговором из Лисабона 2007. године (који је ступио на снагу 2009. године) којим је извршена свеобухватна реформа ближе сарадње.³⁶

³¹ Ђеранић, *op. cit.*, стр. 60.

³² Les Metcalfe, *Flexible Integration in and after the Amsterdam Treaty*, *Coping with flexibility and legitimacy after Amsterdam* (eds. Monica den Boer, Alain Guggenbuhl, Sophie Vanhoonacker), EIPA, Maastricht, 1998, стр. 11–30.

³³ Ђеранић, *op. cit.*, стр. 62–63.

³⁴ *Ibid.*, 63–64.

³⁵ *Ibid.*, 64–65.

³⁶ Ćeranić, *Flexibility Concept*, SPŽ br. 4/2017, стр. 17–19.

Ближа сарадња омогућава да државе чланице ЕУ успоставе сарадњу и у вези са оним питањима у погледу којих није постигнут споразум међу свим чланицама ЕУ. Уговор из Лисабона предвиђа да државе чланице, које желе да међусобно успоставе ближу сарадњу у оквиру надлежности које нису резервисане искључиво за Унију, могу користити институције Уније и спроводити ту сарадњу применом одговарајућих одредаба Уговора. Ближе сарадње усмерене су на фаворизовање остварења циљева ЕУ, заштиту њених интереса и јачање процеса интеграција. Оне су отворене у сваком тренутку за све државе чланице.³⁷

Уговором је предвиђено да Савет, као последња инстанца, доноси одлуку о одобрењу ближе сарадње, под условом да у њој учествује најмање девет држава чланица, пошто је утврдио да се циљеви постављени у оквиру ове сарадње, у разумном року, не могу остварити у оквиру Уније као целине.³⁸ Будући да ЕУ у овом тренутку има 27 држава чланица, девет земаља представља трећину чланства.

У погледу доношења одлука у оквиру ближе сарадње, Уговором је предвиђено да сви чланови Савета могу учествовати у договарању, али да могу гласати само они чланови који представљају државе чланице које учествују у ближој сарадњи.³⁹ Акти усвојени у оквиру ближе сарадње обавезују само државе чланице које учествују у ближој сарадњи. Они не представљају део правних тековина ЕУ (франц. *acquis communautaire*), који морају прихватити све земље кандидати за приступање ЕУ.⁴⁰

До данас, механизам ближе сарадње покренут је два пута: први пут код избора права које ће се примењивати на развод брака и законско раздвајање, и други пут у области унитарне патентне заштите. Међутим, унитарни патентни систем још није ступио на снагу.⁴¹

5. ДИФЕРЕНЦИРАНОСТ НА ОСНОВУ НОВЕ МЕТОДОЛОГИЈЕ ПРОШИРЕЊА ЕУ

Историја европских интеграција сведочи да сваки пут када се мењају спољне границе ЕУ, у смислу повећања броја држава чланица, питање диференцираности постаје актуелно. Тако је и данас, у контексту проширења ЕУ на земље Западног Балкана. Међутим, овога пута је, на основу нове методологије проширења ЕУ⁴², земљама кандидатима стављена у изглед ближа интеграција у

³⁷ Чл. 20. ст. 1. Уговора о Европској унији.

³⁸ Чл. 20. ст. 2. Уговора о Европској унији.

³⁹ Чл. 20. ст. 3. Уговора о Европској унији.

⁴⁰ Чл. 20. ст. 4. Уговора о Европској унији.

⁴¹ Ђеранић, *Flexibility Concept*, SPZ br. 4/2017, стр. 20–22.

⁴² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. "Enhancing the accession process – A credi-

политике, тржиште и програме ЕУ и пре него постану пуноправне чланице ЕУ, што до сада није нуђено ниједној земљи у процесу приступања. Другим речима, диференцираност у праву ЕУ се, условно речено, проширује и на државе које нису чланице ЕУ, што представља револуционарну новину у праву ЕУ.

Могућност постепеног укључења у политике, јединствено тржиште и програме ЕУ коју је Унија понудила земљама Западног Балкана отвара велики број како практичних, тако и теоријских питања. Сва она могу се груписати у две категорије. Једна група питања правне је природе и тиче се, пре свега, изводљивости ближе интеграције у пракси, а друга је политичке природе.

5. 1. ИЗВОДЉИВОСТ У ПРАКСИ

Нова методологија проширења ЕУ предвиђа да уколико земља напредује у приоритетним реформама, то ће довести до ближе интеграције земље са ЕУ, рада на убрзаној интеграцији и постепеном укључењу у појединачне политике ЕУ, тржиште ЕУ и програме ЕУ. Начин на који је конципирана ближа интеграција отвара низ дилема на која нова методологија не даје одговоре. Како ће се ближа интеграција у политике, тржиште и програме ЕУ спроводити у пракси, пре свега у погледу доношења одлука и одрживости саме ближе интеграције?

Као једно од кључних, намеће се питање начина доношења одлука у оним политикама у које ће се хипотетички укључити нека земља Западног Балкана. Да ли то подразумева да ће земља моћи да учествује у доношењу одлука у одређеној политици ЕУ и гласа у Савету и Европском парламенту, иако није чланица ЕУ? Или пак то значи да ће представници те земље моћи само да присуствују састанцима Савета и заседањима Европског парламента, без могућности да утичу на доношење одлука? Ако је у питању ова друга опција (што се чини вероватнијим), у чему се огледа предност ближе интеграције у политике, тржиште и програме ЕУ?⁴³ Нова методологија, као један од позитивних подстицаја, предвиђа повећано финансирање и инвестиције путем инструмента претприступне подршке заснованог на учинку и реформама и путем ближе сарадње са међународним финансијским институцијама. Међутим, нигде није предвиђено како ће ово постепено укључивање функционисати у пракси. Да ли ће се одвијати на основу одредаба о интеграцији предвиђених Споразумом о стабилизацији и придруживању, и да ли нови вишегодишњи финансијски оквир може доделити више фондова за претприступну помоћ?⁴⁴

ble EU perspective for the Western Balkans". Brussels, 05. 02. 2020. COM (2020) 57 final. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf, 29. 04. 2022.

⁴³ Marek Dabrowski, *Can the EU overcome its enlargement impasse?*. <https://www.bruegel.org/2020/02/can-the-european-union-overcome-its-enlargement-impasse/>, 29. 04. 2022.

⁴⁴ Ibid.

Такође, једна од дилема тиче се одрживости ближе интеграције у појединачним политикама, тржишту и програма ЕУ у времену? Да ли је уопште изводљиво у пракси да једна земља парцијално учествује у одређеним политикама ЕУ или само у неким аспектима јединственог тржишта ЕУ?⁴⁵

Нова методологија ни на ово питање не даје одговор. У овом тренутку, готово је немогуће антиципирати да ли ће уопште ближа интеграција заживети у пракси и у ком правцу ће се одвијати, у смислу евентуалног укључења земаља Западног Балкана у политике, тржиште и програме ЕУ.

5. 2. ТЕОРИЈСКЕ ДИЛЕМЕ

На теоријском плану, такође се намеће низ интригантних питања. Да ли је ближа интеграција само један од облика диференцираности? И ако јесте, каква је њена природа? Исто тако, чини се веома интересантним да се размотре циљеви, донети и перспективе ближе интеграције.

Упоредноправна анализа концепта диференцираности, институционализованог Уговорима у виду одредаба о ближој сарадњи, с једне стране, и механизма ближе интеграције на начин конципиран у новој методологији, с друге стране, указује да ближа интеграција није нови инструмент права ЕУ. Реч је о модалитету диференциране интеграције, али у новом руху, тј. примењеном у новом контексту. Кључна разлика између диференциране интеграције и ближе интеграције лежи у томе што се овде ради о ближој интеграцији без пуноправног чланства у ЕУ, тачније интеграцији која би била претеча пуноправном чланству у Унији.

Што се тиче циљева ближе интеграције, на ово питање сам текст нове методологије проширења ЕУ не даје експлицитан одговор, али се анализом може доћи до имплицитног. Циљ ближе интеграције јесте да се у неком тренутку, претпоставка је када земља кандидат постане пуноправна чланица ЕУ, та земља у потпуности укључи у политике, тржиште и програме ЕУ. Зато се, између осталог, и користи термин фазно укључивање у политике, тржиште и програме ЕУ.⁴⁶ Дакле, ближа интеграција је само једна од фаза на путу ка пуноправном учешћу у јединственом тржишту ЕУ.⁴⁷

⁴⁵ Јелена Ђеранић Перишић, *Ближа интеграција земаља Западног Балкана са Европском унијом на основу нове методологије проширења*, Српска политичка мисао (СПМ), бр. 3/2020, стр. 169–170.

⁴⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. "Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans". Brussels, 5.2.2020. COM (2020) 57 final. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf, 29. 04. 2022.

⁴⁷ Ђеранић Перишић, *Ближа интеграција земаља Западног Балкана са Европском унијом*, СПМ бр. 3/2020, стр. 172.

Ипак, узимајући у обзир целокупну друштвено-политичку ситуацију у Унији и изазове са којима се суочава, не можемо а да се не запитамо да ли се иза овог циља ипак крије нешто друго? Не постоје никакве гаранције да ће фазно укључивање прерасти у нешто више. Стога, када је реч о донетима ближе интеграције, можда бисмо ову опцију могли посматрати као елегантан начин да се земље Западног Балкана ипак трајније задрже изван пуноправног чланства у ЕУ. А можда Унија на овај начин, „на мала врата”, уводи различите класе чланства у ЕУ, другим речима, можда ближа интеграција није само фаза, него је сама себи циљ. И овде долазимо до кључног питања, а то је: да ли је перспектива ближе интеграције да диференцираност буде трајног, а не привременог карактера?⁴⁸

6. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Диференцираност је одувек присутна у европском пејзажу. Иако су се њени појавни облици, трајање и циљеви мењали кроз време, она је била и јесте реалност европског интеграционог процеса.

У правној теорији се мишљења о предностима и недостацима диференцираности у праву ЕУ дијаметрално разликују. Једни у њој виде спасоносни рецепт за опстанак Уније, док други сматрају да се диференцираном интеграцијом заправо отвара процес дефинитивног раслојавања Уније који може довести у питање њен опстанак. Ипак, чињеница је да су државе чланице пристале на поделу на оне који могу да уђу брже и јаче у интеграционе токове и на оне које или то не могу, или то не желе.⁴⁹

Изазови са којима се Европска унија суочава у последње две деценије (од економске кризе, мигрантске кризе, Брегзита, пандемије изазване вирусом Ковид-19) чини се бацају мало другачије светло да концепт диференцираности у праву ЕУ. Иако је првобитно био замишљен као механизам диференциране интеграције, у коме ће концепт флексибилности заправо имати центрипетални ефекат, постоји оправдана бојазан код једног дела научне и стручне јавности да ће заправо диференцираност, која је све присутнија у праву ЕУ и свим политикама ЕУ, можда бити катализатор дезинтеграције Европске уније.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Вукадиновић, *Диференцирана интеграција*, ПП 39/2014, стр. 560.

ЛИТЕРАТУРА

- Букадиновић Р., *Диференцирана интеграција као сјаасоносни мейод интеграције или дезинтеграције ЕУ*. Правна ријеч, бр. 39/2014, стр. 541–560;
- Букадиновић Р., Букадиновић Марковић Ј., *Увод у институције и право Европске уније*, Удружење за европско право, Крагујевац 2016;
- Dabrowski M., “Can the EU overcome its enlargement impasse?”. <https://www.bruegel.org/2020/02/can-the-european-union-overcome-its-enlargement-impasse/>, 29. 04. 2022;
- Ehlermann C.-D., „Différenciation, flexibilité, coopération renforcée: les nouvelles dispositions du traité d'Amsterdam.” *Revue du Marché Unique Européen* 3/1997;
- Isaak G., Blanquet M., *Droit Communautaire général*, VII издање, Armand Colin, Paris, 2001;
- Lamers K., Schäuble W., “Reflexions sur la politique européenne.” *Europe documents* 1895, 1996;
- Major J., „Discours prononcé devant l'Université de Leyden le 7 septembre 1994.” *Agence Europe*;
- Metcalf L., “Flexible Integration in and after the Amsterdam Treaty”, *Coping with flexibility and legitimacy after Amsterdam* (eds. Monica den Boer, Alain Guggenbuhl, Sophie Vanhoonacker), EIPA, Maastricht, 1998, стр. 11–30;
- Nomden K., “Flexibility: a key element in future European integration?”, *Coping with flexibility and legitimacy after Amsterdam*, (eds. Monica Den Boer, Alain Guggenbühl, Sophie Vanhoonacker), IEAP, Maastricht, 1998, стр. 31–44;
- Quermonne J.-L., “L'Europe à géométrie variable”, *Revue politique et parlementaire* 981/1996, стр. 11–18;
- Racine, B., et. al., *Perspectives des coopérations renforcées dans l'Union européenne*, La Documentation française, Paris, 2004;
- Stubb A., “A categorization of differentiated integration”, *Journal of Common Market Studies* 2/1996, стр. 283–296;
- Stubb A., *Negotiating Flexibility in European Union: Amsterdam, Nice and Beyond*, Palgrave Macmillan, Paris, 2002;
- Tindemans L., “Report by Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium to the European Council”, *Bulletin of the European Communities, Supplement I*, 1976;
- Tuytshaver F., *Differentiation in European Union Law*, Hart Publishing, Oxford – Portland, 1999;
- Беранић Ј., *Облици повезивања држава чланица у Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2011;
- Ćeranić J., „Flexibility Concept in the Context of European Integration – Evolution, Survey and Perspectives”, *Strani pravni život* br. 4/2017, стр. 9–24;
- Беранић Ј., „Диференцирана интеграција – инструмент за превазилажење различитости између држава чланица ЕУ – са посебним освртом на њене

- импликације на универзално и особено у праву ЕУ”, *Универзално и особено у праву* (ур. О. Вујовић), Правни факултет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица, 2018, стр. 63–78;
- Беранић Перишић Ј., „Ближа интеграција земаља Западног Балкана са Европском унијом на основу нове методологије проширења”, *Српска политичка мисао* бр. 3/2020, стр. 153–177.
- Ćeranić Perišić J., „La typologie des modalités de l'intégration différenciée dans l'Union européenne”, *Godišnjak Fakulteta pravnih nauka* br. 11/2021, Panevropski univerzitet „Apeiron” Banja Luka, стр. 77–90;
- Chaltiel F., “Pour une clarification du débat sur l'Europe à plusieurs vitesses” *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne* 384/1995;
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. “Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans”. Brussels, 05. 02. 2020. COM (2020) 57 final. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf, 29. 04. 2022.