



МЕЂУНАРОДНИ НАУЧНИ СКУП

# ДИНАМИКА САВРЕМЕНОГ ПРАВНОГ ПОРЕТКА

ТЕМАТСКИ ЗБОРНИК РАДОВА

2024.



Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици  
**ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ**

**ИНСТИТУТ ЗА КРИМИНОЛОШКА И СОЦИОЛОШКА  
ИСТРАЖИВАЊА**

Београд

**ИНСТИТУТ ЗА УПОРЕДНО ПРАВО**

Београд

Међународни научни скуп  
„ДИНАМИКА САВРЕМЕНОГ ПРАВНОГ ПОРЕТКА“

---



Универзитет у Приштини  
Косовска Митровица  
Правни факултет



Институт за криминолошка и  
социолошка истраживања  
Београд



Институт за упоредно  
право  
Београд



---

Међународни научни скуп

**ДИНАМИКА САВРЕМЕНОГ ПРАВНОГ ПОРЕТКА**  
Тематски зборник радова

---

Међународни научни скуп „Динамика савременог правног поретка“ одржан је  
24. и 25. маја 2024. године у Косовској Митровици на Правном факултету  
Универзитета у Приштини.

---

Косовска Митровица, 2024.



Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици  
**ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ**

**ИНСТИТУТ ЗА КРИМИНОЛОШКА И СОЦИОЛОШКА  
ИСТРАЖИВАЊА**

Београд

**ИНСТИТУТ ЗА УПОРЕДНО ПРАВО**

Београд

Међународни научни скуп  
„ДИНАМИКА САВРЕМЕНОГ ПРАВНОГ ПОРЕТКА“

---

**Издавачи**

Универзитет у Приштини, Правни факултет  
Лоле Рибара 29, 38220, Косовска Митровица, [www.pra.pr.ac.rs](http://www.pra.pr.ac.rs)

**Институт за криминолошка и социолошка истраживања**

Грачаничка 18, 11000, Београд, [www.iksi.ac.rs](http://www.iksi.ac.rs)

**Институт за упоредно право**

Теразије 41, 11103, Београд, [www.iur.rs](http://www.iur.rs)

**За издавача**

Проф. др Слободанка Перић, декан  
Др Ивана Стевановић, директор  
Проф. др Јелена Теранић Перишић, директор

**Главни и одговорни уредник свих издања**

Доц. др Душко Челић

**Главни и одговорни уредник Међународног научног скупа**

Проф. др Срђан Радуловић

**Секретари Уређивачког одбора**

Доц. др Мирјана Ђукић  
Милица Миџовић, асистент  
Анђела Нићифоровић, асистент  
Бранко Шапоњић, асистент

### **Издавачки савет**

Prof. Gabor Hamza, Ph.D.

Eötvös Loránd University, Full Member of the Hungarian Academy of Sciences,  
Hungary

Prof. Barbara Novak, Ph.D.

Full professor, University of Ljubljana, Faculty of Law, Slovenia

Проф. др Горан Марковић

Редовни професор, Универзитет у Источном Сарајеву, Правни факултет, Пале,  
Република Српска, Босна и Херцеговина

Prof. Ioan Batinas, Ph.D.

Associate Teacher, Babeş-Bolyai University, Faculty of History and Philosophy,  
Cluj-Napoca, Romania

Prof. Valerio Massimo Minale, Ph.D.

Full professor, Università degli Studi di Napoli Federico II, Napoli, Italy

Prof. Victoria Serzhanova, Ph.D.

Habilitated Doctor of Juridical Sciences, Institute of Legal Sciences, Collegium of  
Social Sciences, Rzeszow University, Poland

### **Међународни научни одбор**

Prof. Tina Pržeska, Ph.D.

Full professor, Faculty of Law Iustinianus Primus, “Ss. Cyril and Methodius”  
University in Skoplje, North Macedonia

Prof. Ante Novokmet, Ph.D.

Associate Professor, University „J. J. Strossmayer“ Osijek, Faculty of Law, Croatia  
Проф. др Димитрије Ћеранић

Ванредни професор, Универзитет у Источном Сарајеву, Правни факултет,  
Пале, Република Српска, Босна и Херцеговина

Prof. Maria Genrikhovna Reshnyak, Ph.D.

University of the MFA of Russia, Faculty of International Law Moscow State  
University for International Relations (MGIMO)

Miklos Tihanyi, Ph.D.

Senior Lecturer, University of Public Service, Faculty of Law Enforcement,  
Hungary

### **Чланови Уређивачког одбора из Републике Србије**

Проф. др Андреја Катанчевић

Редовни професор, Универзитет у Београду, Правни факултет

Проф. др Борис Беговић

Редовни професор у пензији, Универзитет у Београду, Правни факултет

Проф. др Дарко Димовски

Редовни професор, Универзитет у Нишу, Правни факултет



Проф. др Дарко Симовић  
Редовни професор, Криминалистичко-полицијски Универзитет у Београду

Проф. др Љубинка Ковачевић  
Редовни професор, Универзитет у Београду, Правни факултет

Проф. др Предраг Димитријевић  
Редовни професор, Универзитет у Нишу, Правни факултет

Проф. др Слободан Орловић  
Редовни професор, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет

Проф. др Емир Ћоровић  
Ванредни професор, Државни Универзитет у Новом Пазару, Департман за правне науке

Др Милица Колаковић Бојовић  
Виши научни сарадник, Институт за криминолошка и социолошка истраживања у Београду

Доц. др Драгана Ћорић  
Доцент, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет

Проф. др Владимир Боранијашевић  
Редовни професор, Универзитет у Приштини - Косовска Митровица, Правни факултет

Проф. др Дејан Мирковић  
Редовни професор, Универзитет у Приштини - Косовска Митровица, Правни факултет

Проф. др Јелена Беловић  
Редовни професор, Универзитет у Приштини - Косовска Митровица, Правни факултет

Проф. др Олга Јовић Прлаиновић  
Редовни професор, Универзитет у Приштини - Косовска Митровица, Правни факултет

Проф. др Бојан Бојанић  
Ванредни професор, Универзитет у Приштини - Косовска Митровица, Правни факултет

Проф. др Драган Благић  
Ванредни професор, Универзитет у Приштини - Косовска Митровица, Правни факултет

Проф. др Здравко Грујић  
Ванредни професор, Универзитет у Приштини - Косовска Митровица, Правни факултет

Проф. др Огњен Вујовић  
Ванредни професор, Универзитет у Приштини - Косовска Митровица, Правни факултет

Проф. др Саша Атанасов  
Ванредни професор, Универзитет у Приштини - Косовска Митровица, Правни факултет

Проф. др Сузана Димић  
Ванредни професор, Универзитет у Приштини - Косовска Митровица, Правни факултет

Доц. др Гордана Дамјановић  
Доцент, Универзитет у Приштини - Косовска Митровица, Правни факултет  
Доц. др Данијела Петровић  
Доцент, Универзитет у Приштини - Косовска Митровица, Правни факултет  
Доц. др Невена Миленковић  
Доцент, Универзитет у Приштини - Косовска Митровица, Правни факултет

**Дизајн корица**  
Проф. др Срђан Радуловић

**Штампа**  
„Кварк“, Краљево

**Тираж**  
50

**ISBN 978-86-6083-095-3**

Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике  
Србије помогло је штампање овог Зборника.

Ставови и закључци изнесени у чланцима лични су ставови аутора и не изражавају мишљење Издавачког савета, Уредништва и организатора Међународног научног скупа „Динамика савременог правног поретка“.

оригинални научни рад  
достављен: 16. 04. 2024.  
прихваћен за објављивање: 1. 05. 2024.  
УДК 341.217.02(4-6EU)  
341.232(4-6EU)  
340.132(4-6EU)

Др Јелена ЋЕРАНИЋ ПЕРИШИЋ\*

## ДИФЕРЕНЦИРАНА ИНТЕГРАЦИЈА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И ДИНАМИКА САВРЕМЕНИХ ПРАВНИХ ПОРЕДАКА<sup>1</sup>

### Апстракт

Динамика савременог правног поретка условљена је правним и ванправним чиниоцима, националног и наднационалног домета. Приликом анализе динамике савременог правног поретка мора се узети у обзир и убрзани техничко-технолошки напредак будући да технолошке промене мењају фактичке односе у друштву и на тај начин искушавају издржљивост, прилагодљивост и виталност права. Динамика правног поретка Европске уније, као сложене, *sui generis*, организације држава чланица условљена је, између осталог, динамиком правних поредака њених чланица. Да ли у данашњем комплексном и динамичном окружењу, Европска унија може да пропрати и „помири” динамику савремених правних поредака свих држава чланица и на који начин их може уклопити у правни поредак ЕУ који се такође суочава са бројним изазовима? Рад настоји да одговори на питање да ли се у оквиру инструмента диференциране интеграције искристалисало једно од решења за усаглашавање динамике правних поредака држава чланица унутар ЕУ. Након уводних напомена, у раду је представљен концепт диференцираности/ флексибилности у праву ЕУ. Након тога размотрена су ограничења примене диференциране интеграције, као и принципи који се морају поштовати приликом примене овог инструмента. Затим су анализирани унутрашња и спољашња димензија диференциране интеграције. Напослетку су испитани различити нивои, слојеви, концентрични кругови европских интеграција у будућности.

**Кључне речи:** диференцирана интеграција, Европска унија, динамика, савремени правни поредак, флексибилност.

---

\* Научни саветник, Институт за упоредно право, Република Србија, [ceranicj@gmail.com](mailto:ceranicj@gmail.com), ORCID: 0000-0002-1465-510X.

<sup>1</sup> Рад је настао у оквиру научноистраживачког рада Института за упоредно право који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије према Уговору о реализацији и финансирању научноистраживачког рада НИО у 2024. години (евиденциони број: 451-03-66/2024-03/200049 од 5. 2. 2024).

## 1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Динамика савременог правног поретка условљена је бројним чиниоцима, како правног тако и ванправног карактера, при чему су неки националног, а неки наднационалног домета. Приликом анализе динамике савременог правног поретка мора се узети у обзир и убрзани техничко-технолошки напредак који је довео до измена у свим сферама привреде и друштва. Познато је да технолошке промене мењају фактичке односе у друштву и на тај начин искушавају издржљивост, прилагодљивост и виталност права (Марковић, 2015, 12). Такве промене утичу на савремени правни поредак и његову динамику.

Сходно томе, ни сложена, *sui generis*, организација држава чланица, као што је Европска унија (ЕУ), није изузета од ванправних и правних утицаја на динамику свог правног поретка који је, између осталог, условљен динамиком правних поредака њених држава чланица. С обзиром на то да је ЕУ наднационална организација која окупља 27 земаља, поставља се питање да ли у данашњем комплексном и динамичном окружењу, може да пропрати и „помири” динамику савремених правних поредака свих њених држава чланица и на који начин их може уклопити у правни поредак ЕУ који се суочава са бројним изазовима?

Протекле две деценије ЕУ сусреће се са изазовима најразличитијег порекла и профила. У току последњих двадесет година број држава чланица ЕУ готово је удвостручен, кроз неколико таласа проширења, тако да је у Унији наступио тзв. замор од проширења (фр. *enlargement fatigue*). Упркос новој методологији приступања, коју је Европска комисија предложила у фебруару 2020. године под називом „Убрзање процеса приступања – кредибилна перспектива ЕУ за Западни Балкан” (СОМ (2020) 57 final) до великих помака није дошло.

Осим тога, последњих деценију и по ЕУ суочава се са највећом кризом од почетка процеса европских интеграција. Криза, које је 2007. година почела као економска, врло брзо се проширила и на све остале сегменте привреде и друштва, претећи да угрози најзначајније тековине европског интеграционог процеса, а то су пре свега мир и стабилност на Старом континенту. Непосредно након што су последице економске кризе донекле ублажене, 2015. године отпочела је мигрантска криза. Овај феномен масовног кретања миграната и избеглица према Европи са Средњег истока, посебно из Сирије описује се као најстрашнија избегличка криза савременог доба. Непредвиђени талас људи ставио је европску солидарност на тест, како између земаља примаоца и транзитних земаља, тако и према самим избеглицама. Иако је на почетку кризе, 2015. године, препозната неопходност формулисања заједничког европског одговора, свеобухватни заједнички приступ није спроведен (Ceranic Perisic, 2019, 51). И док је континентални део ЕУ покушавао да изнађе заједничко решење за талас миграната, држављани Уједињеног Краљевства (УК) су се на референдуму 2016. године определили за излазак из Европске уније. Преговори

о изласку УК из ЕУ вођени су темељно, трајали су дуго и веома су исцрпели већ видно ослабљену Унију. Непосредно након што је УК у јануару 2020. године званично изашло из ЕУ, у фебруару 2020. године отпочела је пандемија изазвана вирусом Ковид-19 која је цели свет зауставила на одређено време.

Последње две године рат на европском континенту променио је геополитичку ситуацију како у самој Европи тако и у целом свету. Тежња Украјинаца ка чланству у Унији суштински је трансформисала динамику процеса проширења. У јуну 2022. године Украјина и Молдавија добиле су статус кандидата, а Грузија у децембру 2023. Будући да се повећао број кандидата, након дугог периода застоја, чини се да је, бар формално, процес проширења оживео.

Узимајући у обзир, с једне стране, динамику савремених правних поредака држава чланица ЕУ као суверених држава, које су део својих суверених надлежности пренеле на Унију, а чија динамика и тежње могу бити различите, као и, с друге стране, све изазове, кризе са којима се суочава сама ЕУ изнутра, а које су угрозиле функционисање институција ЕУ, намеће се питање како помирити све изазове, како спољне, тако и унутрашње, са којима се суочава ЕУ и омогућити да се све те различитости на неки начин ставе у службу функционалности европског интеграционог процеса и саме Европске уније. Другим речима, да ли је могуће да ЕУ функционише као јединствена наднационална организација држава чланица, на коју су државе чланице пренеле део суверених овлашћења, упркос растућој хетерогености између чланица и сходно томе различитим динамикама њихових савремених правних поредака.

С обзиром на геополитичке и унутрашње изазове, а у контексту изналажења решења да се Унији омогући праћење динамике савремених правних поредака, укључујући и припреме за проширење, ЕУ би требало да унапреди функционисање и оствари три основна циља ((Report on the Franco-German Working group on EU Institutional Reform). Први циљ је јачање капацитета ЕУ за доношење и спровођење одлука у свим политика ЕУ заснованим на примарном законодавству ЕУ, укључујући и области сарадње које су, због разних криза, *de facto* су прешле у надлежност ЕУ. С обзиром на спољашње и унутрашње изазове, брзе одлуке су од суштинске важности. Други циљ је јачање владавине права, темељних вредности ЕУ и демократског легитимитета ЕУ. Трећи, централни, циљ је припрема институција ЕУ за проширење.

Детаљна анализа праваца реформе превазилази обим овог рада, те је у редовима који следе фокус на диференцираној интеграцији као инструменту који, између осталог, омогућава Европској унији да прати динамику развоја савремених правних поредака држава чланица. У том смислу, најпре је у раду представљен концепт диференцираности/ флексибилности у праву ЕУ. Након тога размотрена су ограничења примене диференциране интеграције, као и принципи које се морају поштовати приликом примене овог инструмента. Затим су анализирани унутрашња и

спољашња димензија диференциране интеграције. Напоследку су испитани различити нивои, слојеви, концентрични кругови европских интеграција у будућности.

## 2. КОНЦЕПТ ДИФЕРЕНЦИРАНОСТИ/ФЛЕКСИБИЛНОСТИ

Диференцираност/флексибилност<sup>2</sup> као концепт права ЕУ није нова појава. Различит положај држава чланица у оквиру одређених политика ЕУ предвиђен је самим Оснивачким уговорима, као и актима секундарног законодавства. Већ на почетку процеса европских интеграција могу се уочити различити модалитети диференцираности, као што су посебни режими, дерогације и клаузуле *opting-out*. У то време се, међутим, овим модалитетима диференцираности прибегавало само изузетно, и то са јасно дефинисаним циљевима. Осим тога, трајање тих модалитета диференцираности било је временски ограничено, другим речима, они нису подразумевали одвајање међу државама чланицама трајнијег карактера.

У првим деценијама процеса европских интеграција, један од темеља европске конструкције представљао је концепт једнакости и јединства држава чланица на основу кога би све државе требало да истовремено учествују у развоју свих заједничких политика. Изузеци од примене овог концепта односили су се на повремене и привремене случајеве диференцираности.

Временом се број држава чланица Европских заједница/ Европске уније sukcesивно повећавао, а следствено томе и разлике између њих су се продубљивале. Те разлике нису се огледало само у различитим економским потенцијалима држава чланица, већ су се испољавале и у контексту друштвено-политичког уређења, културно-историјског наслеђа, правних традиција итд. (Ђеранић, 2011, 21–22).

Будући да хетерогеност Уније посебно долази до изражаја у новом миленијуму, након последња три таласа проширења (2004, 2007. и 2013. године), све је присутнији антагонизам између проширења ЕУ и продубљења сарадњи. Сходно томе постављено је питање да ли је могуће обезбедити услове да се ЕУ проширује и прихвата нове чланице, а да истовремено оне старије не стагнирају, већ да се њима омогући да продубљују интеграције у областима за које су заинтересоване?

И управо у трагању за одговором на ову дилему искристалисао се концепт диференцираности (флексибилности). Под диференцираношћу/ флексибилношћу комунитарног права подразумева се могућност да се државе чланице налазе у различитом положају у погледу опсега права и обавеза у оквиру одређених политика ЕУ. Дакле, на основу овог концепта свака држава чланица продубљује интеграције сопственим ритмом (Ђеранић, 2011, 21–23).

---

<sup>2</sup> За потребе овог рада тремини концепт диференцираности и концепт флексибилности користе се као синоними.

О диференцираности у праву ЕУ постоји велики број теорија (Stubb, 1996, 283–296). Већина њих метафорично дочарава флексибилно устројство европске конструкције концептима о *Европи у више брзина*, *Европи променљиве геометрије*, *Европи концентричних кругова*, *Европи на више нивоа или спратова*, 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. (Ђеранић, 2018, 65–66).

Као концепт права ЕУ, диференцираност је први пут институционализована Уговором из Амстердама 1997. године и то у виду одредби о ближој, појачаној убрзаној сарадњи (енг. *enhanced cooperation*). Ове одредбе измењене су и допуњене најпре Уговором из Нице 2001. године, а затим Уговором из Лисабона 2007. године (ступило на снагу 1. децембра 2009. године) који се и данас примењује.

### 3. ОГРАНИЧЕЊА ПРИМЕНЕ ДИФЕРЕНЦИРАНЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

Примена диференциране интеграције је ограничена, што произилази из језичког тумачења самих одредби о ближој сарадњи, као и системског тумачења Оснивачких уговора. Диференцирана интеграција не може се користити за решавање неслагања држава чланица у вези са поштовањем начела супрематије права ЕУ или владавином права. Исто тако, Унија не може преговарати о принципима и вредностима садржаним у члану 2 Уговора о ЕУ.

#### 3.1. Начело супрематије права ЕУ

Прихватањем Оснивачких уговора, а на основу њих и осталих извора права ЕУ као важећег, позитивног права, у самим државама чланицама није решен међусобни однос између унутрашњих прописа и тако прихваћеног права ЕУ. Однос између права ЕУ и националних права држава чланица одређен је начелом супрематије (супериорности). Ово начело резултат је судске праксе Суда правде ЕУ (Вукадиновић, Вукадиновић Марковић, 2016, 159).

У том смислу најзначајнија је пресуда у предмету *Costa v. ENEL* у којој је Суд заузео став да је супрематија комунитарног права потврђена одредбама Оснивачких уговора формулацијом да су уредбе „обавезујуће” и „директно применљиве” у свим државама чланицама. Оваква одредба, која није ничим условљена, остала би без значења ако би држава могла једнострано да поништи њено дејство путем легислативних мера којима би се признала супрематија над комунитарним правом. Стоги би, према мишљењу Суда правде уношење одредби комунитарног права у законодавство сваке државе чланице, и уопштеније, услова и духа Уговора, било немогуће ако би се то чинило једностраним и каснијим мерама држава чланица на



бази реципроцитета. Такве мере не могу бити у супротности са комунитарним правним системом. Спровођење комунитарног права не може бити различито од државе до државе, зависно од домаћег права, а да се тиме не доведе у питање остваривање циљева Уговора и да се не створе разлике које су забрањене. Из свега тога, Суд правде је закључио да право које потиче из Оснивачких уговора, као независног извора права, не би могло бити због своје специфичне и оригиналне природе потиснуто националним правом, а да се при томе не угрози његов карактер (*Costa v. ENEL*).

У низу каснијих пресуда, Суд правде ЕУ је остао доследан у свом схватању о супрематичности или примату или *sui generis* природи комунитарног права, образлажући при томе његове поједине аспекте (Вукадиновић, Вукадиновић Марковић, 160).

Сходно томе, диференцирана интеграција, као концепт за превазилажење различитих визија држава чланица у погледу политика ЕУ, не може се користити за решавање било каквог вида њиховог неслагања у вези са поштовањем начела супрематичности права.

### 3.2. Владавина права

Владавина права је уставно начело Европске уније. Унија не може функционисати без реципроцитета, међусобног поверења и поштовања начела владавине права. „Током последње две деценије владавина права налази се и у фокусу унутрашњих политика ЕУ и није више само апстрактна дужност већ добија и јасне материјалне обресе.“ (Кнежевић, Бојовић, Ђорић, 51).

О владавини права се не може преговарати, она је предуслов за придруживање ЕУ. Постигнућа у области владавине права представљају саму окосницу процеса придруживања ЕУ. Пре више од десет година Европска комисија је установила нови приступ проширењу, познатији као „прво основна права“ (енг. *the “fundamentals first”*). Према овом приступу уколико нема резултата на пољу демократије и владавине права, неће бити свеукупног напретка у преговорима. Јачање владавине права је од 2011. године смештено у сам центар политике проширења. Искуства претходних проширења показала су да је владавина права основни предуслов за реализацију других вредности на којима је ЕУ заснована (Рабреновић, Теранић, 302).

Сходно томе, примена диференциране интеграције није могућа у погледу начела владавине права, другим речима, диференцирана интеграција не може се користити за превазилажење, односно решавање на нивоу држава чланица ЕУ, евентуалних неслагања у вези са владавином права.

### 3. 3. Принципи и вредности ЕУ

Чланом 2 Уговора о ЕУ предвиђено је да је Унија заснована на вредности поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, правне државе, као и на поштовању права човека, укључујући и права лица која припадају националним мањинама. Ове вредности су заједничке свим државама чланицама у друштву које карактерише плурализам, недискриминација, толеранција, правда, солидарност и једнакост између мушкараца и жена.

Из ове одредбе и духа Оснивачких уговора јасно произилази да Унија не може преговарати о принципима и вредностима садржаним у члану 2 Уговора о ЕУ, тј. да не могу бити предмет диференциране интеграције.

#### 4. ПРИНЦИПИ КОЈИ СЕ МОРАЈУ ПОШТОВАТИ ПРИЛИКОМ ПРИМЕНЕ ДИФЕРЕНЦИРАНЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

И поред свих предности диференциране интеграције као инструмента флексибилности, диференцијација носи одређене ризике за европске интеграције, кохерентност акција ЕУ и њене принципе. Стога се приликом примене диференциране интеграције морају поштовати одређени принципи (Report on the Franco-German Working group on EU Institutional Reform):

- Поштовање правних тековина ЕУ (фр. *acquis communautaire*) и интегритет европских политика и активности: Диференцијација тежи унапређењу циљева ЕУ, поштовању принципа ЕУ, заштити интереса ЕУ и јачању процеса интеграција. Начело владавине права се примењује у свим државама чланицама, без обзира на то у којим форматима диференцираности учествују.
- Коришћење институција ЕУ: Диференцијација би требало да остане у оквиру ЕУ, користећи инструменте и институције ЕУ, као што су ближа (појачана) сарадња, клаузуле *opt-out* засноване на Уговорима и додатне уговоре. На овај начин се чува институционални интегритет ЕУ и обезбеђује се да се државе чланице које иницијално не учествују у ближој сарадњи, могу придружити у будућности.
- Отвореност за све чланице ЕУ: Учешће у областима дубље интеграције требало би да буде отворено за све државе чланице. Екстерну диференцијацију би требало осмислити тако да не утиче на питања чланства у ЕУ, другим речима, екстерна диференцијација није алтернатива чланству у ЕУ, није предуслов за чланство, и не ствара право за аутоматско приступање.
- Подела овлашћења за доношење одлука, трошкова и користи: Само оне земље које учествују у дубљој интеграцији имају одговарајућа овлашћења за доношење одлука (нпр. у Савету), као и за дељење трошкова и користи. То би

могло да доведе до стварања специфичних буџета само за државе чланице учеснице диференциране интеграције.

- Обезбеђење да оне земље које су вољне могу да напредују: Уколико се држава чланица која се придружила пионирској групи у циљу продубљивања интеграција у одређеној области више не слаже са циљевима групе, не може да спречи групу да напредује и не сме ограничавати њену способност деловања. Потребно је обезбедити механизам за суспендовање те државе из групе ако више не подржава циљеве групе. Приликом изласка из групе, чланство државе чланице у ЕУ као такво остаје на снази.

## 5. УНУТРАШЊА И СПОЉАШЊА ДИМЕНЗИЈА ДИФЕРЕНЦИРАНЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

Диференцирана интеграција има унутрашњу и спољашњу димензију. Интерно, постоје бројни инструменти који омогућавају заинтересованим државама чланицама да продубе интеграције у одређеним областима извођењем заједничких пројеката унутар институционалног оквира ЕУ, у складу са основним принципима и вредностима ЕУ и комунитарним акијем (фр. *acquis communautaire*). Екстерна димензија диференциране интеграције може се схватити у ужем и у ширем смислу.

### 4.1. Унутрашња димензија

Један од кључних механизма диференциране интеграције је ближа сарадња која је садржана и у Оснивачким уговорима.

Уговором из Лисабона предвиђено је да 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. 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 одредби Уговора. Ближе сарадање усмерене су на фаворизовање остварења циљева ЕУ, заштиту њених интереса и јачање процеса интеграција. Оне су отворене у сваком тренутку за све државе чланице (Уговор о ЕУ, чл. 20, ст. 1).

Поред ближе сарадње, унутрашња димензија диференциране интеграције огледа се и форми посебних режима, дерогација, *opt-out* клаузула.

### 4.2. Спољна димензија

Екстерна, спољна димензија диференциране интеграције може се схватити у ужем и ширем смислу.

У ужем смислу, спољна димензија диференцијације омогућава државама које нису чланице ЕУ да учествују у појединачним политикама ЕУ. Захваљујући том аспекту флексибилности, четири земље које нису државе чланице ЕУ, Швајцарска, Исланд, Норвешка и Лихтенштајн, део су Шенгенског простора. Исто тако, Исланд, Норвешка и Лихтенштајн учествују на Јединственом тржишту ЕУ кроз чланству у Европском економском простору (Višekruna, 2018). Швајцарска је такође делимично укључена у Јединствено тржиште, али на другачији начин, путем билатералних споразума (Kellerhals, 2011).

У ширем смислу, спољна диференцијација односи се на проширење ЕУ и суседску политику. Диференцирана интеграција може постати значајна за будућу (проширену) ЕУ, ако поједине државе чланице блокирају неопходне реформе Уговора и сходно томе преговарају нове *opt-out*, или желе мање обавезујући статус у вези са европским интеграцијама. У свим овим случајевима, могао би се предвидети посебан придружени статус Европској унији или учешће само у Европској политичкој заједници (Report on the Franco-German Working group on EU Institutional Reform).

## 6. РАЗЛИЧИТИ НИВОИ ИНТЕГРАЦИЈА

Узимајући у обзир чињеницу да све земље које претендују на чланство у ЕУ неће бити способне да испуне све услове који су неопходни за чланство у догледној будућности, с једне стране, као и чињеницу да неке садашње чланице могу да се одреде за лабавије облике интеграције, с друге стране, будућност европских интеграција могла би се предвидети у виду концентричних кругова, односно различитих нивоа, слојева, концентричних кругова интеграција, при чему сваки од њих имплицира различит опсег права и обавеза (Report on the Franco-German Working group on EU Institutional Reform).

### 6.1. Унутрашњи круг држава чланица ЕУ

Када је реч о постојећем стању у ЕУ, оне земље које су чланице еврозоне и Шенгенског простора већ учествују у облицима дубље интеграције из којих су неке друге трајно или привремено изузете.

Поред тога, постоје и конкретни примери диференциране интеграције применом механизма ближе сарадње који је предвиђен самим Оснивачким уговорима као институционализовани облик диференцираности.

Интересантно је да је до данас механизам ближе сарадње формално покренут само два пута. Први пут у вези са избором права које се примењује на развод брака и законско раздвајање, а други пут у контексту унитарне патентне заштите.

Такође, *pro futuro* постоје индиције да ће коалација вољних даље продубљивати сарадњу у различитим областима, као што су клима, енергија, опорезивање итд. (Ђеранић Перишић, 2023, 389).

## 6.2. Сама Европска унија

Све садашње и будуће државе чланице ЕУ обавезују исти политички циљеви, дужне су да поштују члан 2 УЕУ (Принципи и вредности ЕУ) и имају могућност уживања бенефиција од кохезионих фондова и редистрибутивне политике ЕУ. Садашње надлежности ЕУ заправо остају у срцу процеса европских интеграција. Према томе, сама ЕУ, као таква, представља, на неки начин, шири, али и даље унутрашњи ниво, слој европских интеграција.

## 6.3. Придружени чланови ЕУ

Први тзв. спољни ниво, слој интеграција омогућио би рационализацију различитих облика повезивања са земљама Европског економског простора, Швајцарском или чак УК. „Све ближа заједница” не би обавезивала придружене чланове, нити би се очекивало да они учествују у дубљим политичким интеграцијама у областима као што су правосуђе и унутрашњи послови или грађанство ЕУ. Основни услов за придружено чланство требало би да буде посвећеност поштовању заједничких принципа и вредности ЕУ, укључујући и демократију и владавину права. Кључна област сарадње око која би требало да се окупе сви придружени чланови јесте без сумње Јединствено тржиште (Report on the Franco-German Working group on EU Institutional Reform).

Институционално посматрано, придружени чланови не би имали представнике ни у Европском парламенту ни у Комисији, али би могли учествовати у раду Савета без права гласа. Осим тога, и за придружене чланове пресуде Суда правде ЕУ би биле обавезујуће. Придружени чланови би уплаћивали ниже износе у буџет ЕУ (нпр. за заједничке институционалне трошкове), али би, сходно томе, имали и мање бенефите. Тако нпр. не би имали приступ кохезионим и пољопривредним фондовима (Ђеранић Перишић, 2023, 389–390).

## 6.4. Европска политичка заједница (ЕЗП)

Други, шири, спољни ниво, слој сарадње држава представљала би ЕЗП. Спољни ниво не би укључивао никакав облик интеграције са обавезујућим правом ЕУ нити специфичне захтеве у погледу владавине права и не би подразумевао приступ Јединственом тржишту. Уместо тога, ЕЗП била би фокусирана на геополитичку конвергенцију и политичку сарадњу у областима узајамне важности, као што су

безбедност, енергија, животна средина и клима итд. Недавно успостављена ЕЗП (Ђеранић Перишић, 2022) требало би да еволуирала из свог садашњег лабавог облика у аранжман са јачим институционалним везама. Економски односи унутар ЕЗП требало би да се уреде уговорима о слободној трговини. Минимум заједничких основа за све учеснике ЕЗП подразумевао би чланство у Савету Европе и Европској конвенцији за људска права (Report on the Franco-German Working group on EU Institutional Reform).

Чланство у два спољна слоја интеграција, може бити користан корак ка чланству у ЕУ, али му није предуслов.

## 7. ЗАКЉУЧНИ ОСВРТ

Узимајући у обзир динамику савремених правних поредака држава чланица ЕУ, с једне стране, и све кризе са којима се ЕУ суочава, укључујући и најновије геополитичке изазове на истоку континента, чини се да се инструмент диференциране интеграције користи у троструком капацитету. Најпре да помири и усагласи динамику савремених правних поредака држава чланица ЕУ. Затим, да омогући ЕУ да одговори на бројне изазове генерисане, између осталог, потребом да се изнађе баланс, равнотежа између потребе да оне државе чланице које могу и хоће, иду напред у смислу продубљења интеграција у одржане политике ЕУ, и оних које то не могу или не желе. Напослетку инструмент диференциране интеграције требало би да омогући проширење ЕУ и учешће нових држава чланица у различитим политикама ЕУ у опсегу који могу и желе да реализују.

Мишљења о предностима и недостацима диференциране интеграције се, у правној теорији, дијаметрално разликују. Једни у њој виде спасоносни рецепт за опстанак Уније макар и у концентричним круговима или са више брзина. Други аутори сматрају да се ближом сарадњом заправо отвара процес дефинитивног раслојавања Уније који може довести у питање и њен опстанак. Ипак, без обзира на ове разлике, чињеница је да су државе пристале на поделу на оне које могу да уђу брже и јаче у интеграционе токове и на оне које то не могу, или то не желе. (Вукадиновић, 2014, 560).

Историја европских интеграција сведочи да када год су спољне границе ЕУ мењане, у смислу повећања броја држава чланица, а самим тим и различитости између њих, интензивирани су расправа о диференцираним интеграцијама (Kellerhals, 2011).

## ЛИТЕРАТУРА

- Višekruna, A. 2018. *The Access to the EU Financial Market for the Companies from Non-member States*. In: Duić, D., Petrašević, T. *EU and Comparative Law Issues and Challenges*. Osijek, pp. 656–671, DOI: <https://doi.org/10.25234/eclic/7131>;
- Вукадиновић, Р. 2014. Диференцирана интеграција као спасоносни метод интеграције или дезинтеграције ЕУ. *Правна ријеч*, 39, стр. 541–560;
- Вукадиновић, Р., Вукадиновић Марковић, Ј. 2016. *Увод у институције и право Европске уније*. Крагујевац: Удружење за европско право – Центар за право ЕУ;
- Kellerhals, A. 2011. Switzerland’s relationship with the EU: intregation at its own speed? In: Kellerhals, A., Baumgartner, T., *Multi-speed Europe*. Zurich: EIZ Publishing, pp. 147–164;
- Кнежевић Бојовић, А., Ћорић, В. 2022. Владавина права – начелни изазови и пресек стања у Србији на одабраним примерима из области правосуђа. У: Ћеранић Перишић, Ј., Ђурић, В., Вишекруна, А., *65 година од Римских уговора – Европска унија и перспективе европских интеграција Србије*, Београд: Институт за упоредно право, стр. 51–72, DOI: 10.56461/ZR\_22.65godRU.K1\_KBC;
- Марковић, С. 2015. Правноекономска природа назива интернет домена. У: Поповић, Д. *Интелектуална својина и Интернет*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, стр. 11–30;
- Рабреновић, А., Ћеранић, Ј. Закључци и препоруке. У: Рабреновић, А., Ћеранић, Ј. *Усклађивање права Републике Србије са правним тековинама Европске уније: приоритети, проблеми, перспективе*. Београд: Институт за упоредно право, Београд 2012, стр. 301–311;
- Report on the Franco-German Working group on EU Institutional Reform. Sailing on the High Seas: Reforming and Enlarging EU for the 21<sup>st</sup> Century, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/09/19/Paper-EU-reform.pdf>, 5. 4. 2024;
- Stubb, A. 1996. A categorization of differentiated integration. *Journal of Common Market Studies*, 2, pp. 283–296;
- Ћеранић, Ј. 2011. *Облици повезивања држава чланица у Европској унији*. Београд: Службени гласник;
- Ćeranić, J. 2017. Flexibility Concept in the Context of European Integration – Evolution, Survey and Perspectives”, *Strani pravni život*, 4, pp. 17–19;
- Ћеранић, Ј. 2018. Диференцирана интеграција – инструмент за превазилажење различитости између држава чланица ЕУ – са посебним освртом на њене импликације на универзално и особено у праву ЕУ. У: Вујовић, О., *Универзално и особено у праву*, Косовска Митровица: Правни факултет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, стр. 65–66;
- Ceranic Perisic, J. 2019. Migration and Security – with a Special Emphasis on Serbia as a Transit Country. In: Kellerhals, A., Baumgartner, T., *Challenges, risks and*

*threats for security in Europe*. Zurich: EIZ Publishing, 43–64, DOI: <https://doi.org/10.36862/eiz-246>;

Ђеранић Перишић, Ј. 2022. Иницијативе за ставрање Европске политичке заједнице – од педесетих година до данас. У: Перовић Вујачић, Ј., *Судски поступак – правда и правичност, Зборник радова 35. сусрета Копаоничке школе природног права Слободан Перовић*, Београд, стр. 499–514;

Ђеранић Перишић, Ј. 2023. Диференцирана интеграција: „Пловидба на отвореном мору” – реформа и проширење Европске уније за 21. век. У: Ђеранић Перишић, Ј., Чоловић, В. *Сећање на др Јована Ђирића – путеви права*. Београд: Институт за упоредно право, стр. 375–395;

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans, COM (2020) 57 final;

#### Судска пракса

Суд правде ЕЗ, *Flaminio Costa v. ENEL*, предмет бр. 6/64, [1964] ECR, 585.



Jelena ČERANIĆ PERIŠIĆ, Ph.D.

Principal Research Fellow, Institute of Comparative Law, Republic of Serbia

## DIFFERENTIATION INTEGRATION IN THE EUROPEAN UNION AND THE DYNAMICS OF MODERN LEGAL ORDER

### Summary

The dynamics of the modern legal order is conditioned by legal and illegal factors which have national and supranational impact. When analyzing the dynamics of the modern legal order, accelerated technical and technological progress must also be taken into account, since technological changes change factual relations in society and thus test the durability, adaptability and viability of law. The dynamics of the legal order of the European Union, as complex, sui generis, organization of Member States, is conditioned, among other things, by the dynamics of the legal orders of its Member States. In today's complex and dynamic environment, can the European Union follow and "reconcile" the dynamics of the modern legal systems of all its Member States, and how can it fit them into the legal order of the EU, which is facing numerous challenges? The paper attempts to answer the question whether the instrument of differentiated integration might be considered as one of the solutions for harmonizing the dynamics of the legal orders of the EU Member States. After the introductory remarks, the paper presents the concept of differentiation/ flexibility in EU law. After that, the limits of differentiated integration, as well as the principles for differentiations, are discussed. Then an internal and an external dimension of differentiated integration are analyzed. Finally, the possible, different levels, layers of European integration in the future are examined, as one of the EU instruments to "reconcile" and monitor the dynamics of the modern legal orders of its Member States.

**Key words:** differentiated integration, European Union, modern legal order, dynamic, flexibility.

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

34"20"(082)  
34:004.7(082)

**МЕЂУНАРОДНИ научни скуп Динамика савременог правног поретка  
(2024 ; Косовска Митровица)**

Тематски зборник радова / Међународни научни скуп Динамика савременог правног поретка, 24. и 25. маја 2024. године у Косовској Митровици ; [организовали] Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Институт за упоредно право ; [главни и одговорни уредник Срђан Радуловић]. - Косовска Митровица : Универзитет у Приштини, Правни факултет ; Београд : Институт за криминолошка и социолошка истраживања : Институт за упоредно право, 2024 (Краљево : Кварк). - 359 стр. ; 24 cm

Тираж 50. - Реч уредника: стр. 15. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија уз сваки рад. - Summaries.

ISBN 978-86-6083-095-3 (ПФ)

а) Право -- 21в -- Зборници б) Право -- Дигиталне технологије -- Зборници

COBISS.SR-ID 144792073