

**Савез Удружења правника Србије и Републике Српске**

**27. САВЕТОВАЊЕ  
БУДВАНСКИ ПРАВНИЋКИ ДАНИ  
ГРАЂАНСКО ПРАВО**

Будва, 6-9. јун 2024. године

**УРЕДНИШТВО**

Проф. др Рајко Кузмановић  
Проф. др Миодраг В. Орлић  
Проф. др Витомир Поповић  
Проф. др Небојша Шаркић  
Проф. др Рајко Кузмановић  
Проф. др Радован Вукадиновић  
Ирена Мојовић  
Ратомир Слијепчевић  
Адв. Владимир Тодоровић  
Жељко Вујотић  
Доц. др Горан Милојевић

**ГЛАВНИ И ОДГОВОРНИ УРЕДНИК**

Проф. др Миодраг В. Орлић

**ТЕХНИЧКИ СЕКРЕТАРИ**

Јасминка Јовановић  
Владимир Главина

**ИЗДАВАЧ**

Удружења правника Србије

**Лектура, коректура и припрема**

проф. Жарко Јоксић

**Штампа**

САЈНОС, Нови Сад

# ГРАЂАНСКО ПРАВО

Зборник радова  
са Саветовања правника  
Будва, 6–9. јун 2024. године

Београд  
2024

Проф. др Јелена Ђеранић Перишић<sup>1</sup>

## ЕВРОПА КОНЦЕНТРИЧНИХ КРУГОВА – ФРАНЦУСКО–НЕМАЧКИ ИЗВЕШТАЈ О РЕФОРМИ И ПРОШИРЕЊУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ<sup>2</sup>

### *Апстракт*

Француско-немачки извештај из септембра 2023. године, „Пловидба на отвореном мору: реформа и проширење ЕУ за 21. век”, садржи низ предлога у погледу прилогађавања и припрема ЕУ за приступање нових држава чланица. Извештај се залаже за редефинисање европског интеграционог процеса у виду концентричних кругова. Иако се често помиње да је у питању нови приступ, идеја о Европи концентричних кругова има своје теоријско, политичко и правно упориште. У раду је најпре представљено теоријско упориште, анализирани су различити концепти диференциране интеграције, међу којима је и Европа концентричних кругова. Затим су размотрена политичка дешавања током деведестих година 20. века када је први пут поменута идеја о Европи концентричних кругова. Након тога представљене су одредбе о ближој сарадњи као институционализовом облику диференциране интеграције. Напоследку је детаљно размотрен француско-немачки извештај из 2023. године који, после три деценије, опет предлаже реорганизацију процеса европских интеграција у виду концентричних кругова. Посебна пажња у раду посвећена је опсегу права и обавеза који би земље имале у оквиру сваког од концентричних кругова.

**Кључне речи:** *диференцирана интеграција, Европска унија, француско-немачки извештај, проширење ЕУ, Европа концентричних кругова.*

---

<sup>1</sup> Научни саветник, Институт за упоредно право у Београду, mail: ceranicj@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-1465-510X>.

<sup>2</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).

## УВОД

Концепт диференцираности је одувек био присутан у оквиру европског интеграционог процеса. Самим Оснивачким уговорима, као и актима секундарног законодавства, одобрава се различит положај држава чланица у оквиру одређених политика ЕУ. Имајући у виду да је један од темеља европске конструкције био концепт једнакости и јединства држава чланица (на основу кога све државе истовремено учествују у развоју свих заједничких политика), модалитетима диференцираности, као што су посебни режими, дерогације, клаузуле *opting-out*, на почетку се прибегавало само у изузетним случајевима и за тачно дефинисане циљеве, а трајање им је било временски ограничено.

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.

Будући да се временом број држава чланица Европских заједница/Европске уније сукцесивно повећавао, продубљивале су се и разлике између њих. 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, интезивирана је расправа о диференцираним интеграцијама.<sup>3</sup>

У правној теорији се мишљења о предностима и недостацима увођења диференциране интеграције 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.<sup>4</sup>

Најновији француско-немачки извештај из 2023. године „Пловидба на отвореном мору: реформа и проширење ЕУ за 21. век” садржи низ

---

<sup>3</sup> Andreas Kellerhals, „Switzerland’s relationship with the EU: integration at its own speed?” *Multi-speed Europe* (eds. Andreas Kellerhals, Tobias Baumgartner), EIZ Publishing, Zurich, 2011, стр. 147–164.

<sup>4</sup> Радован Вукадиновић, „Диференцирана интеграција као спасоносни метод интеграције или дезинтеграције ЕУ”, *Правна ријеч* 39/2014, стр. 560.

предлога у погледу прилогађавања и припрема ЕУ за приступање нових држава чланица. Извештај се залаже за редефинисање европског интеграционог процеса у виду концентричних кругова.

Иако се често помиње да је у питању нови приступ европском интеграционом процесу, чини се да атрибут нови не може красити француско-немачки. Идеја о Европи концентричних кругова има своје теоријско, политичко и правно упориште. Другим речима, у питању је стара идеја, која је чак својевремено институциоанализована, али је сад само презентована у новом руху. Чињеница да није нова, наравно, ни на који начин не утиче на њен значај и домете. О томе ће најбољи суд дати време, уколико она заживи, тј. ако почне да се примењује.

Овај рад представља покушај да се размотри један од модалитета диференциране интеграција – *Европа концентричних кругова*. Најпре је представљено теоријско упориште, у смислу да су анализирани различити концепти диференциране интеграције, међу којима је и *Европа концентричних кругова*. Затим су испитане политичке основе, тј. дат је преглед политичких дешавања током деведестих година 20. века када је први пут поменута идеја о *Европи концентричних кругова*. Након тога представљене су одредбе о ближој сарадњи као институционализовом облику диференциране интеграције. Напоследку је детаљно размотрен француско-немачки извештај из 2023. године који после три деценије поново предлаже реорганизацију процеса европских интеграција у виду концентричних кругова. Посебна пажња у раду посвећена је сваком од концентричних кругова и опсегу права и обавеза који би земље чланице у оквиру сваког од тих кругова имале.

## 1. ТЕОРИЈСКО УПОРИШТЕ

Класична подела диференциране интеграције дуго је времена превладала у доктрини. У оквиру класичне поделе разликују се три категорије повезивања држава чланица: *Европа у више брзина*, *Европа њроменљиве геометрије* и *Европа њо жељи*.

Када је реч о дефинисању категорије *Европе у више брзина*, већина аутора је сагласна да је време одлучујући критеријум на основу кога се одређује припадност одређеног облика повезивања држава чланица овој

категорији.<sup>5</sup> Наиме, реч је о дерогацијама (одступањима) које су временски ограничене: једна или више држава чланица има право (на основу Уговора, уредбе, директиве или одлуке) да одређено време не примењује неки пропис који се, у принципу, односи на све државе чланице. Другим речима, „улазак у игру” временски је ограничен и заснива се на објективним околностима. У пракси, то подразумева да државе чланице остварују циљеве различитим ритмом. Типични примери Европе у више брзина су прелазне (транзиторне) одредбе и заштитне клаузуле.

Дакле, већина аутора се слаже да је у случају *Европе у више брзина* реч о дерогацијама које су временски ограничене (у смислу да одређена држава има право да не примењује одређени пропис који је обавезан за све остале земље чланице).

И док, начелно, у доктрини постоји сагласност у вези са дефинисањем категорије *Европе у више брзина*, када је у питању *Европа њроменљиве њеомејрије* мишљења су веома различита. Један део доктрине инсистира на томе да категорија *Европе њроменљиве њеомејрије* почива на претпоставци да све државе чланице немају исте циљеве и самим тим не учествују у свим, већ само у одређеним интегрисаним активностима. Ова, тзв. материјалистичка концепција *Европе њроменљиве њеомејрије* обухвата облике повезивања држава према области сарадње.<sup>6</sup> Постојањем оваквих облика диференцираности, правни поредак Европске уније се не доводи у питање и ови облици повезивања држава чланица нису временски ограничени.

Поред ове опште, материјалистичке концепције *Европе њроменљиве њеомејрије*, поједини аутори, полазећи од критеријума простора, покушали су да дефинишу *Европу њроменљиве њеомејрије* ослањајући се на

<sup>5</sup> Florence Chaltiel, „Pour une clarification du débat sur l'Europe à plusieurs vitesses” *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne* 384/1995, стр. 5–10; Henri Labayle, „Amsterdam ou l'Europe de coopérations renforcées”, *Europe* 3/1998, стр. 4–7; Justus Lipsius, „La conférence intergouvernementale de 1996”, *Revue trimestrielle du droit européen* 2/1995, стр. 175–206; 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; Alexander Stubb, „A categorization of differentiated integration”, *Journal of Common Market Studies* 2/1996, стр. 283–296.

<sup>6</sup> Chaltiel, *op. cit.*, стр. 7; Cluas-Dieter Ehlermann, „Différenciation, flexibilité, coopération renforcée: les nouvelles dispositions du traité d'Amsterdam.” *Revue du Marché Unique Européen* 3/1997, стр. 58; Lipsius, *op. cit.*, стр. 164

одређене специфичне концепте, као што су концепт концентричних кругова, концепт тврдог језгра и концепт центра гравитације.

Оно што је посебно интересантно у контексту овог рада јесте да део аутора *Европу њроменљиве ѓеометрије* објашњава као простор који је подељен на концентричне кругове (географске кругове) који обједињују државе укључене у процес који иде од сарадње ка интеграцији.<sup>7</sup> Ова дефиниција повезује концепт *Европе њроменљиве ѓеометрије* и концепт о концентричним круговима. Реч је о распореду више кругова од којих сваки представља један облик сарадње, а састав је обрнуто пропорционалан степену остварене интеграције. Најмањи круг се налази унутар осталих, што значи да је та група држава укључена и у све остале видове сарадње (концентричне кругове).<sup>8</sup>

Други аутори *Европу њроменљиве ѓеометрије* везују за концепт тзв. тврдог језгра.<sup>9</sup> Овај израз означава релативно хомогену групу држава која одлучује да сама продуби интеграције у одређеним политикама Уније и на тај начин буде мотор европског интеграционог подухвата. Државе које чине тврдо језгро су унапред одређене и учествују у свим предвиђеним активностима. Међутим, могућност да им се касније прикључе остале државе, није искључена, осим у случају тзв. затвореног језгра.

Трећи, пак, *Европу њроменљиве ѓеометрије* повезују са концептом о тзв. центру гравитације. У оквиру *Европе њроменљиве ѓеометрије* предвиђен је један центар гравитације, променљивог састава. Око тог центра налазе се државе које имају могућност да се интегришу својим ритмом, тј. да учествују само у делу активности.<sup>10</sup>

Међутим, ове три дефиниције (о концентричним круговима, тврдом језгру и центру гравитације) односе се на појединачне случајеве *Европе њроменљиве ѓеометрије*, тако да не могу бити општеприхваћене за дефинисање категорије *Европе њроменљиве ѓеометрије*. Дакле, категорија *Европе њроменљиве ѓеометрије* мора бити шире одређена, тј. дефинисана тако да обухвата и концепте о концентричним круговима, тврдом језгру и центру гравитације.

---

<sup>7</sup> Labayle, *op. cit.*, стр. 4–7.

<sup>8</sup> B. Bosson, *Le Monde* du 24 septembre 1994, стр. 6

<sup>9</sup> Nomden, *op. cit.*, 31–44.

<sup>10</sup> Jean-Louis Quermone, "L'Europe à géométrie variable", *Revue politique et parlementaire* 981/1996, стр. 11–18.

Такву дефиницију *Европе њроменљиве ѓеометрије*, сада већ давне 1995. године, предложио је Александар Стаб (*Alexander Stubb*). На основу његове теорије, *Европа њроменљиве ѓеометрије* представља облик интеграције са различитостима у самој интегративној структури, допуштајући трајну или неповратну сепарацију између језгра и јединица која су слабије интегрисане.<sup>11</sup> Оваквом дефиницијом обухваћени су најразличитији облици диференциране интеграције у виду *Европе њроменљиве ѓеометрије*.

Што се тиче *Европе њо жељи*, и за ову категорију диференциране интеграције постоји низ дефиниција. Већина њих се заснива на слободи избора држава чланица као кључном критеријуму, другим речима, на тзв. волунтаристичком елементу. Дакле, важно је нагласити да је диференцираност резултат жеља држава чланица, а не њихових могућности. Свака држава слободно одлучује о томе да ли ће се или се неће укључити у одређену политику или активност.<sup>12</sup> *Differentia specifica* је област сарадње: слобода државе почива на чињеници да она бира у којим областима ће се придружити осталима.

Дакле, разграничење између *Европе њо жељи* и *Европе њроменљиве ѓеометрије* прилично је нејасно. Заједничко за оба концепта је да је различит положај држава чланица узрокован њиховим различитим циљевима, при чему фактор времена нема никаквог значаја. Поједини аутори сматрају да је разлика између *Европе њроменљиве ѓеометрије* и *Европе њо жељи* само питање опсега.<sup>13</sup> Концепт *Европе њо жељи* је шири: може се примењивати у великом броју области, а заједнички циљеви држава чланица сведени су на минимум. Насупрот томе, концептом променљиве геометрије, у многим областима није предвиђена могућност покретања сарадње између држава чланица, већ је предвиђена само у појединим периферним областима. Основна разлика између ова два концепта лежи у томе што *Европа њроменљиве ѓеометрије* имплицитно претпоставља планирање, док *Европа њо жељи* почива на апсолутној слободи избора.<sup>14</sup> Другим речима, концепт *Европе њо жељи*, узима се у обзир само фактор воље држава чланица.

Дефиниција коју је предложио Александар Стаб је најшира и њоме су обухваћене све већ поменуте дефиниције. Сликвито је представио

<sup>11</sup> Stubb, *op. cit.* стр. 283–295.

<sup>12</sup> Lipsius, *op. cit.*, стр. 175–206.

<sup>13</sup> Ehlermann, *op. cit.*, стр. 53–90

<sup>14</sup> *Ibidem*.



*Европу по жељи* као кулинарску метафору која омогућава свакој држави чланици да, као са менија, изабере (енг. *pick and choose*) у којој сарадњи жели да учествује, уз очување минимума заједничких циљева.<sup>15</sup>

## 2. ПОЛИТИЧКО УПОРИШТЕ

Иако Уговор из Мастрихта представља значајан допринос развоју диференциране интеграције, чини се да, услед недостатка времена, питању диференциране интеграције ипак није било посвећено довољно пажње током преговора. Дакле, Уговором јесу институционализоване појединачне форме диференцираности, али и даље није предвиђена диференцирана интеграција као концепт у оквиру правног поретка ЕУ.

Тек 1994. отворена је дебата на тему диференциране интеграције као концепта, односно механизма у оквиру правног система Европске уније. Најпре је, једним скупштинским документом, Извештајем Херман (*Hermann*),<sup>16</sup> *предложено да се државама чланицама дозволи да држе најредују и тешиње сарађују, под условом да сарадња остане остворена за све остале чланице и да усвојене одредбе буду у складу са циљевима и принципима Европске уније. Након што је представљен овај извештај, европски политичари почели су да предлажу различита решења везана за имплементацију концепта диференцираности у правни поредак Европске уније.*

*Тадашњи француски премијер, Едуар Балагур (Eduard Balladur), изложио је идеју о концентричним круговима.<sup>17</sup> На основу његовог предлога, Европа би требало да буде организована у три круга. Први круг чиниле би све европске државе, укључујући и оне које нису чланице Европске уније. Овај круг представљао би дипломатску и безбедносну организацију, у оквиру које би било олакшано успостављање економских и трговинских веза између држава чланица Европске уније и земаља које нису чланице Уније. Други круг би била економска организација коју би чиниле све државе чланице Европске уније. Трећи круг би обухватао*

---

<sup>15</sup> Stubb, *op. cit.*, стр. 283–295.

<sup>16</sup> Résolution du Parlement européen du 10 février 1994, JOCE n° C 61 du 28 février 1994, стр. 155–170.

<sup>17</sup> Eduard Balladur, *Le Figaro*, 30 août 1994.

ужи број држава чланица које би између себе успоставиле једну чвршћу организацију, како на монетарном, тако и на војном плану.<sup>18</sup>

Предлог двојице немачких посланика, познатији као предлог Ламер–Шојбл (*Lamers–Schäuble*) заправо је најзаслужнији за то што је питање диференциране интеграције доспело у центар пажње на европској политичкој сцени.<sup>19</sup> Двојца посланика, полазећи од констатације да је процес европске унификације достигао критичан стадијум свог развоја, предлажу јачање тврдог језгра Европске уније. Државе које чине тзв. тврдо језгро (Немачка, Француска и земље Бенелукса) требало би да буду укључене у све европске политике и да, на основу заједничког споразума, одлучније усмере своје акције у комунитарном правцу и покрену заједничке иницијативе које би промовисале развој Уније.<sup>20</sup>

Политичке реакције на предлог двојице немачких посланика биле су преваходно негативне. Међутим, анализом овог документа, долази се до закључка да сама садржина текста уопште није спорна, већ да, у то време, предлог није био исправно схваћен. Документом је прецизирано да би језгро требало да обухвата пет или шест земаља, али је, такође, предвиђено да остаје отворено за пријем свих држава чланица које желе и могу да одговоре на одређене захтеве. Са тродеценијске временске дистанце, може се закључити да највећи проблем није био у томе што је овај предлог имао елитистичке претензије, већ у томе што је био невешто и недовољно јасно написан.<sup>21</sup> Упркос свим оспоравањима, предлог немачких посланика испунио је свој циљ: дискусија о институционализацији диференциране интеграције у оквиру правног поретка Европске уније била је покренута.<sup>22</sup>

У то време представљен је и трећи политички концепт у вези са применом диференциране интеграције у оквиру Уније. Британски премијер Џон Мејџор (*John Major*) изнео је британску визију диференцираности у Европској унији, на основу које је свака држава чланица слободна да

---

<sup>18</sup> Јелена Ђеранић, *Облици њовезивања држава чланица у Европској унији*, Сл. гласник, Београд 2011, стр. 41.

<sup>19</sup> Karl Lamers, Wolfgang Schäuble, „Reflexions sur la politique européenne”, *Europe documents* 1895/96.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Felix Renggli, „Une contribution allemande à l'ordre européen en gestion”, *Relations internationales* 90/1997, стр. 239–256.

<sup>22</sup> Ђеранић (2011), *op. cit.*, стр. 42.

изабере политике, тј. области сарадње у којима жели да учествује.<sup>23</sup> Заједнички циљ свих држава чланица и Уније као целине, ограничен је на успостављање зоне слободне трговине.

Уколико се упореде ове три политичке иницијативе, Ламер–Шојбл, Баладир и Мејџор, долази се до закључка да сваки од концепата диференцираности има суштински различите циљеве. Велики одјек који је имао документ Ламер–Шојбл објашњава се чињеницом да су се аутори залагали за концепт Европе умањене на тврдо језгро. Тврдо језгро би чиниле земље Бенелукса, Француска и Немачка. Дакле, реч је о предлогу којим се успоставља крута структура Европске уније. Исто тако, мање прецизан предлог француског премијера Баладира о концентричним круговима, садржи елементе круте структуре која чак превазилази постојеће границе Европске уније, а што је посебно интересантно у контексту овог рада и о чему ће бити речи касније. Супротно томе, концепт који је промовисао британски премијер Мејџор карактерише потпуно одсуство било какве структуре. Будући да је предвиђена већа слобода маневара за сваку државу чланицу, стиче се утисак да се британски премијер Мејџор залагао за концепт тзв. *Европе њо жељи*.

Предлози Ламер–Шојбл и Баладир, као одговори на константну дилему између продубљења сарадње и проширења Уније, изазвали су бурне реакције. Оне државе које, према овим предлозима, нису припадале тзв. тврдом језгру Европе, или најужем од концентричних кругова, бојале су се негативних последица које би примена концепта диференцираности могла имати на правни поредак Европске уније и њихов статус у оквиру ње.

Ипак, најважније је да је захваљујући иницијативи Ламер–Шојбл, дебата о диференцираној интеграцији оживљена, политизована и да је доспела у центар интересовања европске јавности. На то је утицала, у великој мери, и преписка немачког федералног канцелара Кола (*Kohl*) и француског председника Ширака (*Chirac*) од 6. децембра 1995. као и преписка између министара спољних послова ове две земље, Кинкела (*Kinkel*) и Де Шарета (*de Charette*), од 17. октобра 1996. У преписци Кола и Ширака констатовано је да привремене тешкоће, које онемогућавају једног партнера (једну државу чланицу) да прати ритам, не би требало да ометају напредак Уније, као целине.<sup>24</sup> Предложено је да се у Уговоре

---

<sup>23</sup> John Major, Discours prononcé devant l'Université de Leyden le 7 septembre 1994, *Agence Europe*, 6312/1994, стр. 1–2.

<sup>24</sup> Ђеранић (2011), *op. cit.*, стр. 43.

унесе клаузула на основу које државе, које желе и могу, имају право да између себе успоставе тешњу сарадњу, уз очување јединственог институционалног оквира Уније.<sup>25</sup> У оквиру преписке два министра спољних послова, налазио се и један документ који се односи на механизам ближе сарадње. Наводи се да уношење клаузуле о ближој сарадњи у Уговоре омогућава наставак процеса европске унификације и окренуто је искључиво будућности, иако у прво време, један део држава чланица не учествује у сарадњи. Те државе ће се, након одређеног времена, када превазиђу унутрашње препреке, такође укључити у сарадњу.<sup>26</sup> Основна предност институционализације диференцираности је да се убудуће тешња сарадња може покретати у оквиру Оснивачких уговора, тј. институционалног оквира Уније, док се, до тада, могла остварити само независно од Уговора, изван институционалног оквира Уније. Предлог о институционализацији диференциране интеграције у виду одредаба о ближој сарадњи прихваћен је у време холандског председавања Саветом и кодификован Уговором из Амстердама.

### 3. ПРАВНО УПОРИШТЕ

Одредбе о ближој сарадњи, као институционализованом концепту диференциране интеграције, први пут су унете у Оснивачке уговоре са састанку одржаном у Амстердаму 1997. године. Ове одредбе о ближој, појачаној сарадњи (енг. *enhanced cooperation*) биле предмет измена и допуна два пута. Први пут су Уговором из Нице 2001. године ублажени услови за покретање ближе сарадње, а други пут је Уговором из Лисабона 2007. године (који је ступио на снагу 2009. године) извршена свеобухватна реформа механизма ближе сарадње.<sup>27</sup>

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. На основу Уговора из Лисабона 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 Угово-

---

<sup>25</sup> Ehlermann, *op. cit.* стр. 61.

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

<sup>27</sup> Jelena Ćeranić, „Flexibility Concept in the Context of European Integration – Evolution, Survey and Perspectives”, *Strani pravni život* br. 4/2017, стр. 17–19.

ра. 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.<sup>28</sup>

Такође 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.<sup>29</sup> Данас, у Унији од 27 држава чланица, девет земаља представља трећину чланства.

Што се тиче доношења одлука, 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.<sup>30</sup> Акти усвојени у оквиру ближе сарадње обавезују само државе чланице које учествују у ближој сарадњи. Они не представљају део правних тековина ЕУ (фр. *acquis communautaire*), који морају прихватити све земље кандидати за приступање ЕУ.<sup>31</sup>

#### 4. ФРАНЦУСКО – НЕМАЧКИ ПРЕДЛОГ: ПЛОВИДБА НА ОТВОРЕНОМ МОРУ

Измењена геополитичка ситуација у Европи и руско-украјински рат у великој мери су утицали на све политике ЕУ, па и на политику проширења. Тежње Украјинаца да постану део ЕУ суштински су трансформисали динамику процеса проширења. Украјина и Молдавија добиле су статус кандидата у јуну 2022. године, а Грузија у децембру 2023. Одједном се, након вишегодишње инерције, број кандидата повећао, што је, на неки начин, оживело процес проширења.

Узимајући у обзир новонасталу ситуацију, владе Француске и Немачке именовале су дванаест независних експерата са задатком да израде детаљну студију о реформама како би Унија била спремна за будућа

---

<sup>28</sup> Чл. 20, ст. 1 Уговора о Европској унији.

<sup>29</sup> Чл. 20, ст. 2 Уговора о Европској унији.

<sup>30</sup> Чл. 20, ст. 3 Уговора о Европској унији.

<sup>31</sup> Чл. 20, ст. 4 Уговора о Европској унији.

проширења. Француско-немачки извештај под називом „Пловидба на отвореном мору: реформа и проширење ЕУ за 21. век” представљен је у септембру 2023.<sup>32</sup> Извештај садржи низ предлога у погледу прилогађавања и припрема ЕУ за приступање нових држава чланица. Занимљиво је да је предлог изашао у моменту када је дабата о проширењу ЕУ интензивирана, а чему је посебно допринела изјава председника Европског савета, Шарла Мишела (*Charles Michel*), да би Унија 2030. требало да буде спремна за пријем нових држава чланица.

Француско-немачки извештај садржи предлоге у погледу реформе институција ЕУ, Оснивачких уговора и буџета, а све у светлу припрема држава попут Украјине, Молдавије и земаља Западног Балкана за придруживање ЕУ.

Полазећи од тога да је у ЕУ од преко 30 држава чланица неопходна је флексибилност, као и да Унија већ располаже бројним модалитетима флексибилности (нпр. прелазне клаузуле након приступања нових држава чланица, привремене дерогације, ближа сарадња, перманентно структурирана сарадња или условно учешће), у Извештају се наводи да би државе чланице требало да буду спремније да искористе постојеће инструменте флексибилности.

Ипак, флексибилност у праву ЕУ, у смислу примене диференциране интеграције, ограничених је домета. Диференцирана интеграција се не може се користити за решавање неслагања у вези са поштовањем начела супрематије права ЕУ<sup>33</sup> или решавања на нивоу држава чланица питања у вези са владавином права. Исто тако, државе чланице не могу преговарати о принципима и вредностима садржаним у члану 2 УЕУ.<sup>34</sup>

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 комунитар-

---

<sup>32</sup> 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>, 25. 4. 2024.

<sup>33</sup> Радован Вукадиновић, Јелена Вукадиновић Марковић, *Увод у институције и право Европске уније*, Удружење за европско право – Центар за право ЕУ, Крагујевац 2016, стр. 157–163.

<sup>34</sup> Report on the Franco-German Working group on EU Institutional Reform

ним акијем (фр. *acquis communautaire*). Поред заштитних клаузула, поступак ближе сарадње<sup>35</sup> је кључни механизам.

Екстерна, спољна димензија диференциране интеграције омогућава државама које нису чланице ЕУ да учествују у појединачним политикама ЕУ. Тако су Швајцарска, Исланд, Норвешка и Литхенштајн део Шенгена. Последње три земље учествују и на Јединственом тржишту ЕУ кроз чланство у Европском економском простору.<sup>36</sup> Швајцарска је такође делимично укључена у Јединствено тржиште ЕУ путем билатералних споразума између Швајцарске и ЕУ.<sup>37</sup>

У ширем смислу, спољна диференцијација се такође односи на проширење ЕУ и суседску политику. Може постати значајна за будућу (проширену) ЕУ, ако поједине државе чланице блокирају неопходне реформе Уговора и сходно томе преговарају нове клаузуле *opt-out*, или желе мање обавезујући статус у вези са европским интеграцијама. У овим случајевима, могао би се предвидети посебан придружени статус ЕУ или само учешће у Европској политичкој заједници.<sup>38</sup>

#### 4.1. Концентрични кругови европских интеграција

Како све државе европског континента нису вољне и/или способне да се придруже ЕУ у догледној будућности, а и неке садашње чланице могу да се одреде за лабавије облике интеграције. Извештај се залаже за концепцију европских интеграција у виду концентричних кругова, односно различитих нивоа, слојева интеграција, при чему сваки под-разумева различит обим права и обавеза. Француско-немачки извештај предвиђа четири слоја, нивоа, концентрична круга: унутрашњи круг, саму ЕУ, придружени круг чланова и спољни ниво – Европску политичку заједницу.<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> Чл. 20 Уговора о Европској унији.

<sup>36</sup> Aleksandra Višekruna, „The Access to the EU Financial Market for the Companies from Non-member States”, *EU and Comparative Law Issues and Challenges* (eds. D. Duić, T. Petrašević), Osijek 2018, pp. 656–671, DOI: <https://doi.org/10.25234/ecllc/7131>

<sup>37</sup> Kellerhals, *op. cit.*

<sup>38</sup> Report on the Franco-German Working group on EU Institutional Reform.

<sup>39</sup> *Ibid.*

#### 4.1.1. Унутрашњи круг

Унутрашњи круг европских интеграција чинеле би оне земље које су вољне да продубљују интеграције и у оном политикама у којима не учествују све државе чланице ЕУ. Тако нпр. земље чланице еврозоне и Шенгенског простора већ учествују у облицима дубље интеграције из којих су неке друге земље трајно или привремено изузете.

Поред тога, постоје и примери примене механизма ближе сарадње. Овај механизма је до сада два пута формално покренут. Први пут приликом избора права које ће се примењивати на развод брака и законско раздвајање и други пут у области унитарне патентне заштите.<sup>40</sup>

Дакле, у оквиру овог унутрашњег круга европских интеграција, колација вољних може даље продубљивати сарадњу у различитим областима, као што су нпр. клима, енергија, опорезивање итд.<sup>41</sup>

#### 4.1.2. Сама Европска унија

Други унутрашњи круг европских интеграција представљала сама Европска унија. Све садашње и будуће државе чланице ЕУ обавезују исти политички циљеви, дужне су да поштују члан 2 Уговора о ЕУ (европске вредности принципи) и имају право да уживају бенефиције од кохезионих фондова и редистрибутивне политике. Дакле, садашње надлежности ЕУ остају у срцу европских интеграција.<sup>42</sup>

#### 4.1.3. Спољни круг – придружени чланови

Први спољни круг европских интеграција омогућава рационализацију различитих облика повезивања са земљама Европског економског простора, Швајцарском или чак Уједињеним Краљевством. „Све ближа заједница” не обавезује придружене чланове, нити они учествују у

---

<sup>40</sup> Јелена Теранић, *Унитарни њајенити*, Институт за упоредно право, Београд 2015.

<sup>41</sup> Report on the Franco-German Working group on EU Institutional Reform.

<sup>42</sup> *Ibidem*.



дубљим политичким интеграцијама у областима као што су правосуђе и унутрашњи послови или грађанство ЕУ.<sup>43</sup>

Основни услов који једна земља мора да испуни да би могла бити придржени члан јесте посвећеност поштовању заједничких принципа и вредности ЕУ (чл. 2 Уговора о ЕУ), укључујући и демократију и владавину права. Кључна област у којој би учествовале све придружене државе чланице је Јединствено тржиште. У погледу учешћа придружених држава чланица у процесу доношења одлука, предвиђено је да придружене земље немају представнике ни у Европском парламенту ни у Комисији, али могу учествовати у раду Савета без права гласа. Поред тога, придружене државе чланице дужне су да поштују одлуке Суда правде ЕУ. На финансијском плану, придружене земље уплаћивале би ниже износе за буџет ЕУ (нпр. за заједничке институционалне трошкове), али би, следствено нижим уплатама, имале и мање бенефите (нпр. не би имале приступ кохезионим и пољопривредним фондовима).<sup>44</sup>

#### 4.1.4. Европска политичка заједница

Спољни ниво европских интеграција представља Европска политичка заједница (ЕЗП).<sup>45</sup> Земље које учествују у овом концентричном кругу не обавезује право ЕУ, као специфични захтеви у погледу владавине права. Такође овај спољни ниво европских интеграција не подразумева приступ Јединственом тржишту ЕУ. Уместо тога, ЕПЗ би требало да буде фокусирана на геополитичку конвергенцију и политичку сарадњу у областима узајамне важности, међу којима су безбедност, енергија, животна средина и клима итд. Европска политичка заједница успостављена 2022. године требало би да еволуира, другим речима да се из свог садашњег лабавијег облика развије у аранжман са јачим институционалним везама.<sup>46</sup>

Француско-немачки предлог предвиђа да се економски односи унутар ЕПЗ могу уредити уговорима о слободној трговини. У погледу мини-

---

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> *Ibidem*

<sup>45</sup> Јелена Ђеранић Перишић, „Иницијативе за ставрање Европске политичке заједнице – од педесетих година до данас”, *Судски њосџуџак – љравда и љравичносџ*, Зборник радова 35. сусрета Копаоничке школе природног права Слободан Перовић (ур. Јелена Перовић Вујачић), Београд 2022, 499–514.

<sup>46</sup> Report on the Franco-German Working group on EU Institutional Reform.

малних основа за учешће у ЕПЗ, предвиђено је да минимум заједничких услова за све учеснике ЕЗП подразумева чланство у Савету Европе и Европској конвенцији за људска права.<sup>47</sup>

Чланство неке земље у два спољна слоја, концентрична круга европских интеграција не имплицира чланство у самој ЕУ. Оно свакако може бити користан корак ка чланству у ЕУ, али му никако није предуслов.<sup>48</sup>

#### 4.2. Управљање процесом проширења ЕУ

У погледу управљања самим процесом проширења, очекује се да ће се следеће проширење разликовати од претходних, пре свега због измењене геополитичке ситуације (Украјина, Молдавија и Грузија су постале званични кандидати за приступање ЕУ), али и због чињенице да је процес приступања ревидиран. У фебруару 2020. године Европска комисија је предложила нову методологију приступања под називом „Убрзање процеса приступања – кредибилна перспектива ЕУ за Западни Балкан.“<sup>49</sup> Да би се оживео процес приступања, нова методологија предвиђа четири критеријума, а за спровођење сваког од њих предвиђа један или више механизма: за повраћај кредибилитета – фокус на основне реформе, за остварење јачег политичког јединства – одржавање међувладиних конференција, за уношење додатне динамике у процес преговора – организацију преговарачких поглавља у тематске кластере, и напослетку за гаранцију предвидљивости – позитивне и негативне подстицаје.<sup>50</sup>

Ова реформа процеса проширења из 2020. године можда јесте донекле утицала на технички ниво преговора, али до политичког замаха није дошло. До следећег проширења потребно је предузети конкретне кораке,

---

<sup>47</sup> *Ibidem.*

<sup>48</sup> *Ibidem.*

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> Јелена Ђеранић Перишић, „Нова методологија проширења Европске уније – правни аспекти и изазови”, 65 година од Римских уједова – Евројска унија и њерсејектине евројских интеејрација Срдије (ур. Јелена Ђеранић Перишић, Владимир Ђурић, Александра Вишекруна), Институт за упоредно право, Београд 2022, 31–47, 10.56461/ZR\_22.65godRU.op\_CP

не само да би се ЕУ припремила за проширење, већ и да би се поново учинио динамичним процес приступања заснован на заслугама и подржале земље у транзицији.<sup>51</sup>

Што се тиче начина приступања, отворено је питање да ли ће поново бити великог проширења као пре две деценије, 2004. године, са мноштвом кандидата који приступају као *блок*, или ће се се прибећи тзв. приступу *реџија* који подразумева различите датуме приступања за кандидате. Обе опције имају предности и недостатке. Приступање у тзв. *блоку* подразумева да земље кандидати мотивишу и подржавају реформски процес других, али је у супротности са приступом заснованим на заслугама. Ова опција води ка два могућа сценарија. Први је да напреднији кандидати морају да чекају оне кандидате који заостају у реформском процесу. А други сценарио је да напреднији кандидати одређују брзину приступања, што имплицира да ће бити примљене и оне земаље које нису у потпуности спремне за улазак у ЕУ.<sup>52</sup>

Друга опција, тзв. приступ *реџија*, у складу је са принципом заснованим на заслугама. Овај приступ пак омогућава државама чланицама, укључујући и новопридружене земље, да блокирају приступање неким земаљама због билатералних сукоба. Ризик се може ублажити тако што би се у приступне споразуме унеле клаузуле о прелазном, транзиторном периоду током кога те земље не би имале право гласа о будућим проширењима у току одређеног временског периода. Такође, приступање се може разматрати тек након што се сукоб између земаља кандидата реши. Сходно томе, француско-немачки извештај се залаже за разбијање приступних рунди на мање групе земаља.<sup>53</sup>

## ЗАКЉУЧНИ ОСВРТ

Француско-немачки извештај из 2023. године изазвао је велику пажњу научне и стручне јавности. Посебно је предмет дискусије онај део који се односи на реорганизацију европског интеграционог процеса у

---

<sup>51</sup> Јелена Ђеранић Перишић, „Диференцирана интеграција: „Пловидба на отвореном мору” – реформа и проширење Европске уније за 21. век”, *Сећање на др Јована Ђирића – њушеви љава* (ур. Ј. Ђеранић Перишић, В. Чоловић), Институт за упоредно право, Београд 2023, стр. 391.

<sup>52</sup> Report on the Franco-German Working group on EU Institutional Reform.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

виду концентричних кругова, тачније четири круга. Иако се често истиче да је реч о новом предлогу, чињеница је да се још деведесетих година 20. века француски председник Митеран залагао за слично решење, само је тада помињао три концентрична круга.

Дакле, суштинска разлика између француско-немачког предлога из 2023. године и предлога француског председника Митерана из 1994. године огледа се само у тзв. четвртом, спољном кругу, европских интеграција, који је инициран најновијом геоплотичком ситуацијом за коју се некада није могло предпоставити.

Ипак, да ли је предлог нов или није, мало је важно за његове домете и успех. Оно што се чини посебно контроверзним јесте да у самом предлогу стоји да земље из спољног круга европских интеграција, односно чланице Европске политичке заједнице, не обавезује право ЕУ, као ни специфични захтеви у погледу владавине права. Да ли то значи да се одустаје од члана 2 Уговора о Европској унији, односно од европских вредности и принципа? Да ли то води некој врсти „здробњавања” европских вредности и принципа које су основа европског интеграционог процеса и о којима се не може преговарати? Да ли се онда тај вид повезивања држава у Европску политичку заједницу уопште може подвести под европске интеграције? И шта је заправо циљ тог спољног круга, тј. Европске политичке заједнице?

#### ЛИТЕРАТУРА:

Balladur E., *Le Figaro*, 30 août 1994.

Višekruna A., „*The Access to the EU Financial Market for the Companies from Non-member States*”, *EU and Comparative Law Issues and Challenges* (eds. D. Duić, T. Petrašević), Osijek 2018, pp. 656–671, DOI: <https://doi.org/10.25234/eclic/7131>

Вукадиновић Р., „Диференцирана интеграција као спасоносни метод интеграције или дезинтеграције ЕУ”, *Правна ријеч* 39/2014, стр. 541–560.

Вукадиновић Р., Вукадиновић Марковић Ј., *Увод у институције и право Европске уније*,

Удружење за европско право – Центар за право ЕУ, Крагујевац 2016, стр. 157–163.

- Ehlermann C.-D., „Différenciation, flexibilité, coopération renforcé: les nouvelles dispositions du traité d'Amsterdam.” *Revue du Marché Unique Européen* 3/1997, стр. 855–869.
- Kellerhals A., „Switzerland's relationship with the EU: intregation at its own speed?” *Multi-speed Europe* (eds. Andreas Kellerhals, Tobias Baumgartner), EIZ Publishing, Zurich, 2011, стр. 147–164.
- Labayle H., „Amsterdam ou l'Europe de coopérations renforcées”, *Europe* 3/1998, стр. 4–7;
- Lamers K., Schäuble W., „Reflexions sur la politique européenne”, *Europe documents* 1895/96.
- Lipsius J., „La conférence intergouvernementale de 1996”, *Revue trimestrielle du droit européen* 2/1995, стр. 175–206;
- Major J., Discours prononcé devant l'Université de Leyden le 7 septembre 1994, *Agence Europe*, 6312/1994, стр. 1–2.
- 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.
- 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>, 25. 4. 2024.
- Renggli F., „Une contribution allemande à l'ordre européen en gestion”, *Relations internationales* 90/1997, стр. 239–256.
- Stubb A., „A categorization of differentiated integration”, *Journal of Common Market Studies* 2/1996, стр. 283–296.
- Беранић Ј., *Облици њовезивања држава чланица у Евројској унији*, Сл. гласник, Београд 2011.
- Беранић Ј., *Унитарни њашениј*, Институт за упоредно право, Београд 2015.

- Ćeranić J., „Flexibility Concept in the Context of European Integration – Evolution, Survey and Perspectives”, *Strani pravni život* 4/2017, стр. 9–24;
- Ђеранић Перишић Ј., „Иницијативе за ставрање Европске политичке заједнице – од педесетих година до данас”, *Судски пословицак – правда и правичност*, Зборник радова 35. сусрета Копаоничке школе природног права Слободан Перовић (ур. Јелена Перовић Вујачић), Београд 2022, 499–514.
- Ђеранић Перишић Ј., „Нова методологија проширења Европске уније – правни апекти и изазови”, *65 година од Римских уговора – Евројска унија и перспективе евројских интеграција Србије* (ур. Јелена Ђеранић Перишић, Владимир Ђурић, Александра Вишекруна), Институт за упоредно право, Београд 2022, 31–47, 10.56461/ZR\_22.65godRU.op\_CP
- Ђеранић Перишић Ј., „Диференцирана интеграција: „Пловидба на отвореном мору” – реформа и проширење Европске уније за 21. век”, *Сећање на др Јована Ђурића – ушћеви права* (ур. Ј. Ђеранић Перишић, В. Чоловић), Институт за упоредно право, Београд 2023, стр. 375–395.
- Chaltiel F., „Pour une clarification du débat sur l’Europe à plusieurs vitesses” *Revue du Marché Commun et de l’Union européenne* 384/1995, pp. 5–10;
- 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.

Jelena Ćeranić Perišić, Ph.D<sup>54</sup>

## EUROPE OF CONCENTRIC CIRCLES – FRANCO-GERMAN REPORT ON REFORMING AND ENLARGING THE EUROPEAN UNION

### *Summary*

*The Franco-German report from 2023, „Sailing on High Seas: Reforming and Expansion the European Union for the 21<sup>st</sup> Century” contains a series of proposals regarding the adaptation and preparation of the EU for the accession of new Member States. The report proposes redefining the European integration process in terms of concentric circles. Although often referred to as a new approach, the idea of Europe of concentric circles has its theoretical, political, and legal foundation. The paper first presents the theoretical foundation, analyzing various concepts of differentiated integration, among which is the Europe of concentric circles. Then, it examines the political developments during the 1990s when the idea of Europe of concentric circles was first mentioned. Subsequently, provisions on enhanced cooperation as an institutionalized form of differentiated integration are presented. Finally, the Franco-German report from 2023 is thoroughly discussed, which, after three decades, proposes the reorganization of the European integration process in the form of concentric circles. Special attention in the paper is devoted to the scope of rights and obligations that countries would have within each of the concentric circles.*

**Key words:** *differentiated integration, European Union, Franco-German report, EU enlargement, Europe of concentric circles.*

---

<sup>54</sup> Principal Research Fellow, Institute of Comparative Law, Republic of Serbia.