

<https://doi.org/10.63177/mns.2026.01>

оригинални научни рад

достављен: 25.04.2026.

прихваћен за објављивање: 28.04.2026.

Др Јелена ЋЕРАНИЋ ПЕРИШИЋ*

АПСОРПЦИОНИ КАПАЦИТЕТ ЕУ – ИНСТРУМЕНТ УПРАВЉАЊА ДРУШТВЕНИМ СУКОБИМА У ОКВИРУ САВРЕМЕНОГ ПРАВА ЕУ?¹

Сажетак

Апсорпциони капацитет ЕУ може се разумети као способност Уније да у процесу проширења интегрисе нове државе чланице без продубљивања постојећих или стварања нових друштвених сукоба, уз очување институционалне стабилности, правне сигурности и политичке кохезије. На тај начин, апсорпциони капацитет не представља само техничко питање проширења, већ и намеће важно питање управљања друштвеним сукобима у оквиру савременог права ЕУ. Апсорпциони капацитет ЕУ добија посебно на значају након проширења ЕУ 2004. и 2007. године када се у Европској унији почео осећати тзв. умор, засићење од проширења. У раду су најпре анализирани теоријски, правни и политиколошки аспекти апсорпционог капацитета ЕУ. Посебна пажња посвећена је институционалном капацитету ЕУ, као димензији апсорпционог капацитета, у оквиру кога су размотрене неопходне институционалне реформе и пратећа ревизија Оснивачких уговора. Након тога су, у контексту савремених друштвених сукоба, испитани домаћаји и ефикасност инструмената апсорпционог капацитета и диференцираних интеграција.

Кључне речи: апсорпциони капацитет ЕУ, друштвени сукоби, савремено право ЕУ, институционална реформа, диференциране интеграције.

* Научни саветник, Институт за упоредно право, Београд, Република Србија, seganicj@gmail.com, ORCID: 0000-0002-1465-510X.

¹ Овај рад настао је као резултат истраживања у оквиру пројекта „Право и циљеви одрживог развоја: Први део” који у 2026. години спроводи Институт за упоредно право уз финансијску подршку Министарства науке, технолошког развоја и иновација (евиденциони број: 451-03-33/2026-03/200049 од 5. 2. 2026.).

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Апсорпциони капацитет Европске уније (енг. *absorption capacity*) је појам који се користи за означавање способности Европске уније да прими, интегрише нове државе чланице, а да при томе очува сопствене институције и настави ефикасно да функционише, уз одржање унутрашње кохезије и заједничких политика ЕУ.

Апсорпциони капацитет ЕУ у непосредној је вези са тзв. умором, засићењем од проширења (фр. *enlargement fatigue*), али у обратној сразмери, другим речима, што је умор од проширења већи, то је апсорпциони капацитет мањи, и обратно. Овај појам је посебно добио на значају након проширења ЕУ 2004. и 2007. године, када се отворило питање „граница проширења” и темпа даљег пријема нових чланица. Данас се апсорпциони капацитет ЕУ помиње у контексту дискусија о приступању земаља Западног Балкана, Молдавије, Украјине и Грузије и евентуално Турске. Наиме, Европска унија је после великог проширења 2004. године постала свесна да даља проширења могу нарушити њену унутрашњу стабилност ако се не планирају довољно пажљиво.

Током сукцесивних проширења, Европске заједнице су из секторске организације од шест земаља прерасле у савез држава који је у једном тренутку имао 28 чланица.² Проширење из 2004. године, када је Европској унији приступило десет нових држава, превасходно земаља Источног блока, оцењује се као прекретница у процесу европских интеграција. Сви су сагласни да је овај догађај од кључног значаја за ЕУ, али су мишљења у вези са његовом квалификацијом подељена. И док једни у њему виде тренутак коначног уједињења Старог континента, други сматрају да је то почетак осипања Европске уније које води ка редефинисању европског интеграционог процеса.

У претходним таласима проширења Унији су приступале мање групе солидно припремљених земаља, док су проширења из 2004. и 2007. године

² Европске заједнице/ Европска унија шириле су се сукцесивно у оквиру седам таласа проширења. Први пут 1973. године Европским заједницама су приступиле три државе: Уједињено Краљевство, Ирска и Данска. У другом таласу Заједницама је приступила Грчка 1982. године. У трећем таласу прикључиле су се земље Пиринејског полуострва, Шпанија 1986. године, а Португалија 1987. године. Четврти талас проширења одигао се 1995. године када су Шведска, Финска и Аустрија ушле у Европску унију. Пети и највећи талас догодио се 2004. године када је Унији приступило десет држава: Естонија, Летонија, Литванија, Пољска, Чешка, Словачка, Мађарска, Словенија, Кипар и Малта. У оквиру шестог таласа проширења, 2007. године, у Европску унију ушле су две земље: Румунија и Бугарска. Најзад, 2013. године, у оквиру седмог таласа проширења, приступила је Хрватска. Од тада до данас (април 2026. године) није било проширења ЕУ.

подразумевала улазак посткомунистичких земаља које су тек прошле кроз транзицију ка демократској владавини и тржишној економији (Wunsch, Olszewka, 2022, 3). Будући да су припреме за улазак ових земаља трајале дуго, да је утрошено много средстава, и уопште да је тај процес исцрпео ЕУ, дошло је до појаве која је названа умором (исцрпљеношћу) од проширења. Од тада опада заинтересованост држава чланица ЕУ за даља проширења, што утиче на ефикасност процеса проширења ЕУ (Ceranac Perisic, 2024, 90), као и на апсорпциони капацитет ЕУ.

Појам апсорпционог капацитета Европске уније није везан за једног аутора, већ је развијен у институционалној пракси ЕУ, посебно кроз документе Европске комисије (European Commission, 2006) и закључке Европског савета (European Council, 2006) након проширења 2004. године. Ипак, њему су доста пажње посветили бројни савремени аутори (Grabbe, 2006; Schimmelfennig & Sedelmeier, 2005).

Апсорпциони капацитет је сложен феномен који обухвата неколико међусобно повезаних аспеката, димензија. Кључни аспекти апсорпционог капацитета ЕУ укључују: институционални капацитет ЕУ; буџетски и економски капацитет; политичку и друштвену кохезију; и способност нових држава чланица да примењују правне тековине ЕУ (фр. *acquis communautaire*) (Emerson, Aydin, 2006).

Ови аспекти би се могли означити и као: институционална способност ЕУ (способност да институције ЕУ (Комисија, Савет министара и Европски парламент) ефикасно функционишу и након проширења); правна способност ЕУ (способност да се правни систем примењује и одржава без слабљења ЕУ); економска способност ЕУ (способност да буџет и политике ЕУ могу да издрже улазак нових држава чланица); и политичко-друштвена способност (способност да се очува кохезија међу државама чланицама и избегну или ублаже потенцијални друштвени сукоби).

Друштвени сукоби представљају динамичне процесе супротстављања интереса, вредности и моћи различитих друштвених актера, који су, у оквиру социологије, препознати као неизбежан и конститутиван елемент сваког сложеног друштва. Класични теоретичари, попут Карла Маркса (*Karl Marx*) и Макса Вебера (*Max Weber*), указују да су ови сукоби последица структурних неједнакости и различитих интереса, док савремени правни системи настоје да их каналишу и регулишу кроз институционалне механизме. У том контексту, апсорпциони капацитет ЕУ може се разумети као способност Уније да у

процесу проширења интегрисе нове државе чланице без продубљивања постојећих или стварања нових друштвених сукоба, уз очување институционалне стабилности, правне сигурности и политичке кохезије. На тај начин, апсорпциони капацитет не представља само техничко питање проширења, већ и важан инструмент управљања друштвеним сукобима у оквиру савременог права ЕУ.

У раду су најпре анализирани теоријски, правни и политиколошки аспекти апсорпционог капацитета ЕУ. Посебна пажња посвећена је институционалном капацитету, тачније институционалној реформи, као димензији апсорпционог капацитета ЕУ, и ревизији Оснивачких уговора. Након тога, а у контексту савремених друштвених сукоба, испитани су домашај и ефикасност апсорпционог капацитета и диференцираних интеграција.

2. АПСОРПЦИОНИ КАПАЦИТЕТ ЕУ – ТЕОРИЈСКИ, ПРАВНИ И ПОЛИТИКОЛОШКИ АСПЕКТИ

Опредељење за одређивање апсорпционог капацитета као сложеног феномена који обухвата неколико међусобно повезаних аспеката, димензија, имплицира детаљану анализу свакога од њих: институционалног капацитета ЕУ; буџетског и економског капацитета; политичке и друштвене кохезије; и способности нових држава чланица да примењују правне тековине ЕУ.

2.1. Институционални капацитет ЕУ

Под институционалним капацитетом ЕУ подразумева се способност институција ЕУ, пре свега Европског парламента, Комисије и Савета, да несметано функционишу са већим бројем чланица. Битна компонента институционалног капацитета ЕУ јесте могућност доношења одлука у проширеној Унији без блокаде рада у институцијама.

У редовима који следе најпре је представљена институционална реформа која би требало да допринесе агилности и унапређењу ефикасности институција ЕУ, а затим неопходне ревизије Оснивачких уговора како би се реформа могла спровести.

2.1.1. Институционална реформа

Последњих неколико година, а у контексту проширења ЕУ, разматра се институционална реформа ЕУ. Због комплексности институционалне структуре и великог броја актера, чини се да институцијама ЕУ недостаје агилност. У том смислу, као могуће реформске мере, предлажу се: плафонирање броја посланика Европског парламента на 751 и следствено томе нови систем расподеле мандата у Европском парламенту; замена трочланог система председавања Саветом министара петочланим; смањење броја чланова Европске комисије на две трећине држава чланица; као и реформа поступка доношења одлука у оквиру Савета министара.

Да би Европски парламент могао ефикасно да ради, он не може имати исувише велики број посланика. Иначе, Европски парламент је, по величини, односно броју посланика (тренутно 705 посланика), друго по величини парламентарно тело у свету.³ Свако наредно проширење Европске уније водило би повећању броја посланика што би утицало на умањење његове ефикасности рада.

На основу Уговора из Лисабона укупан број чланова Парламента не може бити већи од 750, плус председник, при чему ниједна држава чланица не може имати више од 96, али ни мање од 6 посланика. Пре изласка Уједињеног Краљевства из Европске уније, Европски парламент имао је 750 посланика. Данас Европски парламент има 705 посланика.

Укупан број посланика у Европском парламенту и расподела мандата резултат су компромиса држава чланица ЕУ, при чему се пошло од начела међународног права о једнакости држава и федерално-демократског начела пропорционалности према укупном броју становника. Уважавањем начела једнакости држава повлашћене су мање земље чланице ЕУ. Имајући на уму потребу да Европски парламент не пређе број посланика који би онемогућио његов рад, сваки пут када се повећава број држава чланица ЕУ пропорционално се смањује број посланика већих држава чланица ЕУ (начело опадајуће пропорционалности). Неспорно је да овако договорени кључ расподеле посланичких мандата потврђује пропорционалност представљања европских народа. Ипак, интересантно је приметити да у сазиву Европског парламента за период од 2024. до 2029. године Малта има шест посланика (на 400 хиљада становника, тј. један посланик на 80 хиљада становника), а Немачка 96 посланика (на 80,9 милиона становника, тј. један посланик на 843 хиљада

³ Бројнији од Европског парламента је само парламент Индије који има око две хиљаде посланика.

становника). Свако наредно проширење ЕУ, уз плафонирање броја посланика на 751, водиће смањењу броја посланика великих држава чланица.

У погледу смањења броја чланова Европске комисије, требало би имати на уму да је некада, пре проширења Уније, Комисија имала 20 чланова, с тим што су велике државе (Немачка, Француска, Италија, Шпанија и Уједињено Краљевство) имале по два члана. Међутим, овакав састав Комисија морао је бити измењен након проширења ЕУ 2004. године. Данас је Комисија, као колективно тело, састављена од 27 комесара, укључујући њеног председника и Високог представника Уније за спољне послове и политику безбедности (који је уједно и потпредседник Комисије). Будући да је Комисија институција извршне власти, да би могла бити ефикасна у раду, не сме бројати много чланова. Стога се и предлаже да, уколико дође до повећања броја држава чланица ЕУ, број комесара се не може повећавати, што значи да свака земља не може свака имати свог комесара у Европској комисији.

У контексту будућег проширења ЕУ говори се о реформи поступка доношења одлука у Савету министара, у смислу да, у свим областима у којима се одлуке доносе једногласно требало би да се убудуће доносе квалификованом већином. То би значило да државе чланице ЕУ више немају могућност стављања вета на одлуке као што су нпр. оне у вези са економским санкцијама, снабдевањем оружјем или финансијском подршком. Осим у областима спољне политике, безбедности и одбране, у свим осталим областима требало да се одлуке доносе у складу са редовним законодавним поступком,⁴ тј. поступком саодлучивања (заједничког одлучивања) Савета министара и Европског парламента.

2.1.2. Ревизија Оснивачких уговора

Како би предложене реформе могле да се спроведу потребна је ревизија (измене и допуне) Оснивачких уговора. Да би се она спровела, неопходно је испунити услов тзв. двоструке једногласности. То значи да се сагласност о ревизији Оснивачких уговора мора постићи и у самој Европској унији и у државама чланицама. Према томе, свих 27 држава чланица ЕУ, у складу са својим унутрашњим прописима, мора ратификовати ревизију Оснивачких

⁴ Поступак заједничког одлучивања Савета министара и Европског парламента постао је редовни законодавни поступак на основу Уговора из Лисабона који је ступио на снагу 1. децембра 2009.

уговора. У појединим земљама поступак ратификације је веома сложен,⁵ те постоји ризик од кашњења.

Међутим, поред ризика од кашњења, приликом ревизије Оснивачких уговора често долази и до политичких препрека. О томе сведоче искуства претходне конвенције (2002–2003) и уопште историја ревизије Уговора у ЕУ.

Члан 48, став 2 Уговора о ЕУ предвиђа да влада сваке државе чланице, Европски парламент или Комисија могу поднети Савету предлог за ревизију Уговора. Ти предлози могу, између осталог, имати за циљ повећање или смањење надлежности које су Уговорима додељене Унији. Посредством Савета, ти предлози се достављају Европском савету и националним парламентима. Овај, тзв. редовни пут ревизије Уговора, подразумева сазивање Конвенције праћене међувладином конференцијом.

С обзиром на сложеност редовног поступка ревизије Уговора, уколико не дође до договора о сазивању Конвенције, сами Уговори предвиђају тзв. поједностављени поступак ревизије. На основу чл. 48, ст. 6 УЕУ, Европски савет може одлучити (обичном већином и уз сагласност Европског парламента) да Конвенција није оправдана обимом тражених измена. Међутим, оваква одлука Европског савета може се оспоравати како пред Судом правде ЕУ, тако и пред националним судовима, те постоји ризик да измене и допуне не буду ратификоване. За овај поједностављени поступак потребан је и пристанак Европског парламента, при чему он не ослобађа ни потребе за двоструком једногласношћу. Дакле, чини се да постоји подједнак, ако не и већи ризик да дође до застоја, него у случају редовног поступка ревизије.⁶

Стога се, како у научним и стручним, тако и у политичким круговима у Европској унији, разматрају и опциони сценарији који подразумевају ревизију Уговора путем споразума о приступању (Report on the Franco-German Working group on EU Institutional Reform, 2023, 31–32).

На основу првог опционог сценарија реформа Европске уније би могла бити формално повезана са споразумима о приступању којима се мењају Оснивачки уговори. У складу са чл. 49, ст. 2 УЕУ услови пријема и прилагођавања које тај пријем повлачи у вези са Уговорима на којима се заснива Унија предмет су споразума између држава чланица и државе подносиоца захтева. Тај споразум подлеже ратификацији у свим државама уговорницама, у складу са њиховим

⁵ Тако је нпр. у Француска (и не само Француска) мора да спроведе референдум о пријему нових држава чланица.

⁶ Такав застој се и догодио 2000. године приликом измена и допуна Уговора из Нице.

уставним уређењем. Дакле, то је одвојен, посебан поступак ревизије. Овакав приступ би поједноставио поступак ревизије јер би га формално повезао са наредним споразумом о приступању. Осим тога, то би било компромисно решење у Савету између оних који заговарају продубљивање интеграција унутар ЕУ и оних који подржавају проширење ЕУ. Национални парламенти или грађани ЕУ гласали би путем референдума одједном за оба питања ревизија и/или приступање, чиме би се олакшало ступање на снагу ревизија Уговора. Проширење ЕУ захтева, бар формално, прилагођавање Оснивачких уговора, те повезивање реформе ЕУ са проширењем и ревизијом Уговора представља реалну полазну тачку (Report on the Franco-German Working group on EU Institutional Reform, 2023, 31).

На основу Уговора, ова могућност ревизије је у принципу ограничена само на она „прилагођавања која тај пријем повлачи“ (Report on the Franco-German Working group on EU Institutional Reform, 2023, 31), тако да све што доприноси побољшању функционисања ЕУ након проширења може бити део споразума о приступању. Међутим, овакав приступ садржи низ ограничења. Најпре, неке предлоге реформи је тешко повезати са приступањем (као што је, примера ради, повећање надлежности ЕУ у области јавног здравља). Затим, повезивање реформе ЕУ са споразумом о приступању намеће питање времена, јер реформа зависи од брзине приступања, а самим тим и од напретка земаља кандидата. Осим тога, уколико све земље не приступе ЕУ у исто време, измене морају бити укључене у први споразум о приступању, што отежава укључивање других земаља кандидата у дискусију. Напоследку, како Европски парламент није у потпуности укључен у преговоре о споразумима о приступању, могао би се довести у питање демократски легитимитет овакве ревизије Уговора (Report on the Franco-German Working group on EU Institutional Reform, 2023, 31).

Решење за овакву ситуацију би могао представљати постепени приступ. У првом кораку, државе чланице би израдиле „оквирни споразум о проширењу и реформи“, који би садржао промене неопходне за будуће функционисање ЕУ. О споразуму би се преговарало са циљем приступања, али одвојено од стварних споразума о приступању, о којима би и даље преговарала Европска комисија. На тај начин не би било потребе да све земље приступе у исто време путем истог споразума о приступању који садржи ревизију Оснивачких уговора. Институционалне одредбе из оквирног споразума могле би бити условљене променом броја држава чланица. Реформа би, дакле, била спроведена пре стварног приступања првих земаља кандидата. Једна од мањкавости ове опције

је питање демократске транспарентности, јер Европски парламент не учествује у преговорима (Report on the Franco-German Working group on EU Institutional Reform, 2023, 31–32).

Постоји још једна опција, а то је укључивање Конвенције у реформу засновану на члану 49 УЕУ (споразум о проширењу). Таква могућност није изричито предвиђена, али није ни искључена. Конвенцији би се могла поверити израда „оквирног споразума о проширењу и реформи”. За разлику од редовног поступка реформе, овде би постојао јасан однос са процесом приступања, што значи да ниједно приступање не би могло да ступи на снагу пре него што се спроведе реформа. Овај приступ би такође олакшао и укључивање земаља кандидата у процес (Report on the Franco-German Working group on EU Institutional Reform, 2023, 31).

У сваком случају, било да се ЕУ определи за редовни поступак ревизије било за онај повезан са споразумом о приступању, ступање на снагу Уговора подлеже тзв. двострукој једногласности. Постоји неколико начина да се превазиђе застој ако нека држава чланица одбије или не буде у могућности да ратификује уговор о ревизији, или чак покрене редовни поступак ревизије. Један од начина је да се преговара о изузетцима (*opt-out*). Поред тога, нека држава чланица може одлучити да напусти Унију, уз посебан уговор којим би се уредио њен статус у односу на ЕУ. Све то и даље захтева пристанак држава чланица које се противе реформи (Report on the Franco-German Working group on EU Institutional Reform, 2023, 31).

Међутим, чак и ако такав пристанак изостане и не може да се превазиђе застој, постоји још један пут напред: додатни (допунски) уговор о реформи.⁷ Ова опција била би могућа у случају неуспеха Конвенције или застоја у ратификацији у оквиру редовног поступка ревизије Уговора, као и у случају недостатка консензуса у оквирним споразумима о проширењу и реформи. Сви припремни радови спроведени до тада могли би послужити као полазна тачка за реформу путем таквог допунског уговора између држава чланица спремних за промене. Допунски уговор не би негирао постојеће право ЕУ, већ би га допуњавао створивши „коалицију вољних”, чиме би се креирао простор за већу диференцираност унутар ЕУ (Report on the Franco-German Working group on EU Institutional Reform, 2023, 32). Дакле, и на овај начин се отварају врата диференцираним интеграцијама.

⁷ Попут Уговора о Европском стабилизационом механизму између држава чланица које су спремне да иду даље.

Квалификована већина могла би се, на пример, увести путем допунског уговора тако да се државе чланице сагласе да користе право вета само под одређеним условима, нпр. само ако се с њима сложи најмање још једна држава чланица. Допунски уговор би мењао релевантне правне основе само за државе потписнице одређујући нова правила одлучивања – док би остале државе задржале своје појединачно право вета.

Допунски уговор могао би се користити и за измену буџета ЕУ. То би у пракси значило да само државе потписнице новог уговора могу бити бенефицијари предложених промена, док се он уопште не односи на државе које га не би потписале. На тај начин била би успостављена два одвојена буџета – један општи и други који би функционисао по новим правилима (у погледу усвајања, извора финансирања итд.). Што се тиче владавине права, државе потписнице допунског уговора прихватиле би да се на њих примењује чл. 7 УЕУ, ако је потребно одлуком већине од четири петине (Report on the Franco-German Working group on EU Institutional Reform, 2023, 32). Осим тога, одређене политике и надлежности ЕУ могле би бити уређене таквим допунским уговором. Ипак, постоје и ограничења допунског уговора у смислу да нпр. није могуће смањити број комесара.

Допунски уговор додатно би повећао сложеност правног система ЕУ, истовремено стварајући *de facto* „језгро Европе“. То би могло да изазове проблеме у усклађивању обавеза између држава чланица ЕУ које остају везане Уговором из Лисабона и оних које су потписнице новог допунског уговора (Report on the Franco-German Working group on EU Institutional Reform, 2023, 33).

2.2. Буџетски и економски капацитет

Буџетски и економски капацитет подразумева могућност буџета ЕУ да поднесе терет финансирања нових држава чланица, нпр. преко фондова за регионални развој, путем помоћи пољопривреди итд. Наравно, важан аспект буџетског и економског капацитета односи се и на питање о томе колико би чињеница да би део буџета одлазио на нове државе чланице утицала на постојеће државе чланице.

2.3. Политичка и друштвена кохезија

У погледу политичке и друштвене кохезије, постављају се два питања. Прво је да ли проширење ствара поделе унутар ЕУ. И друго је да ли постоји политичка воља међу постојећим државама чланицама за пријем нових држава чланица.

У Европској унији традиционално постоје земље које подржавају проширење (то су, по правилу, новије чланице ЕУ) и оне које су према томе резервисане. Важно је истаћи да када је реч о проширењу, у складу са Уговором из Лисабона, свака држава чланица ЕУ мора ратификовати нови уговор о приступању који се закључује са новом државом чланицом. Овај захтев заправо значи да свака држава чланица може, у пракси, блокирати проширење.

Према подацима Еуростата, у периоду од 2012. до 2024. године, највећи степен подршке проширењу Европске уније забележен је у Литванији (81%), Малти (80%) и Бугарској (80%). Све три земље ушле су релативно скоро у ЕУ, Литванија и Малта 2004, а Бугарска 2007. године. Најнижа подршка забележена је у Аустрији (35%) и Француској (40%). Већина држава чланица ЕУ спада у категорију „опрезних присталица”, са стопом подршке нешто изнад 50%. У појединим земљама, попут Луксембурга и Немачке, присутан је висок степен скептицизма.⁸ Посматрано у целини, просечна подршка проширењу ЕУ износи 57%. То указује на генерално позитиван, али и подељен, став према даљем проширењу ЕУ. Ипак, занимљиво је да током 2024. године подршка проширењу ни у једној земљи није пала на мање 33%. Упркос томе што је у Француској, Аустрији и Немачкој подршка и даље испод 50%, она више не пада испод 33%, као што је било током дужег периода.

2.4. Способност нових држава чланица да примењују правне тековине ЕУ

Што се тиче способности нових држава чланица да примењују правне тековине ЕУ, поставља се питање да ли су нове државе чланице припремљене и вољне да успешно примењују прописе и стандарде ЕУ. Ова способност директно утиче на апсорпциони капацитет ЕУ, јер њихова недовољна институционална и административна спремност може довести до правне несигурности и продубљивања постојећих друштвених и политичких тензија унутар Уније.

⁸ Овакав став тзв. старијих држава чланица ЕУ може се објаснити страхом од уласка јефтиније радне снаге и потенцијалног губитка радних места грађана старијих чланица Уније (сценарио који је већ виђен током ранијих проширења).

3. ИНСТРУМЕНТИ САВРЕМЕНОГ ПРАВА ЕУ У КОНТЕКСТУ ДРУШТВЕНИХ СУКОБА

Друштвени сукоби представљају један од кључних феномена којима се бави социологија, али и савремено право, будући да директно утичу на стабилност друштвених и политичких система. У најопштијем смислу, они се могу дефинисати као процеси у којима појединци или друштвене групе ступају у односе супротстављених интереса, вредности и ресурса. Како истиче Луис Козер (*Lewis Coser*), друштвени сукоб представља „борбу око вредности, статуса, моћи и ограничених ресурса” (Coser, 1956), чиме се указује на његову неизбежност у условима друштвене разноликости и ограничености добара.

Класичне теорије сукоба додатно продубљују разумевање овог феномена. Карл Маркс полази од становишта да је историја сваког друштва историја класних сукоба, при чему су они последица економских неједнакости и односа производње (Marx & Engels, 1848). С друге стране, Макс Вебер проширује анализу увођењем појмова моћи и статуса, наглашавајући да сукоби не произилазе искључиво из економских односа, већ и из борбе за друштвени утицај и легитимитет (Weber, 1978). У том контексту, Ралф Дарендорф (*Ralf Dahrendorf*) указује да је сукоб инхерентан сваком односу ауторитета, односно да тамо где постоји моћ, постоји и потенцијал за њено оспоравање (Dahrendorf, 1959).

Ипак, савремени приступи не посматрају друштвене сукобе искључиво као деструктивне. Напротив, они могу имати и функционалну улогу, доприносећи адаптацији и стабилизацији друштвеног система. У том смислу, друштвени сукоби представљају не само изазов, већ и покретач друштвених промена, што их чини посебно релевантним за анализу у оквиру савременог права.

3.1. Апсорпциони капацитет ЕУ и друштвени сукоби

Апсорпциони капацитет Европске уније означава способност Уније да у процесу проширења интегрише нове државе чланице без нарушавања институционалне стабилности, правне сигурности и политичке кохезије. Проширење ЕУ, као сложен политичко-правни процес, неминовно отвара простор за различите облике друштвених сукоба — од економских неједнакости

између тзв. старијих и тзв. новијих држава чланица, до културних и политичких разлика које могу утицати на степен интеграције.

Стога, апсорпциони капацитет не треба схватити искључиво као техничко питање институционалне способности, већ као шири механизам управљања друштвеним сукобима. Његова улога је да обезбеди да процес проширења не доведе до дестабилизације, већ да, кроз правне и политичке инструменте, омогући постепену интеграцију и ублажавање потенцијалних тензија. На тај начин, апсорпциони капацитет постаје важан елемент савременог права, који повезује питања проширења, институционалне функционалности и управљања друштвеним сукобима унутар Европске уније.

Ако се апсорпциони капацитет посматра кроз призму механизма чија је улога да обезбеди да процес проширења не доведе до дестабилизације, већ да, кроз правне и политичке инструменте, омогући постепену интеграцију и ублажавање тензија, поставља се питање да ли он то данас, а имајући на уму претходну анализу теоријских, правних и политиколошких аспеката апсорпционог капацитете ЕУ, може да оствари. Другим речима, да ли је апсорпциони капацитет ЕУ у таквом стадијуму да може да омогући проширење ЕУ, уз очување институционалне функционалности и управљање друштвеним сукобима унутар ЕУ.

Након вишедеценијских успеха, процес европских интеграција, почетком новог миленијума, запада у кризу. Криза која је 2008. године почела као економска брзо се проширила и на остале сегменте привреде и друштва. Разлози који су до кризе довели бројни су и могли би се сврстати у оне економске, политичке и правне природе (Вукадиновић, 2014, 453). Криза се временом усложњавала и почела је да утиче на све политике ЕУ, укључујући и политику проширења.

Заправо сви изазови са којима се ЕУ суочава, како унутрашњи (замор од проширења, Бегзит), тако и спољни (економска криза, мигрантска криза, криза изазвана пандемијом Ковида-19, геополитичка криза) допринели слабљењу и крњењу апсорпционог капацитета ЕУ. Иако је он динамична категорија и тренутно стање се може променити, у актуелној ситуацији заговара се постепено проширење Европске уније што имплицира прелазак на терен диференцираних интеграција.

3.2. Диференциране интеграције Европске уније и друштвени сукоби

У савременом политичком дискурсу ЕУ, диференциране интеграције све се чешће предлажу као решење за свеопшту кризу, а посебно се помињу у контексту политике проширења ЕУ. Под диференцираним интеграцијама подразумева се могућност држава чланица ЕУ да се налазе у различитом положају у погледу опсега права и обавеза у оквиру одређених политика ЕУ (Ђеранић, 2011, 22). Другим речима, диференциране интеграције омогућавају да се свака држава чланица интегрише сопственим ритмом у различите политике ЕУ.

Дакле, диференциране интеграције одувек су поимане као механизам за решавање правних проблема између држава чланица ЕУ. Међутим, последњих година, са продубљивањем геополитичке кризе, мења се приступ саме Европске уније диференцираним интеграцијама, и то и погледу тога чему служе, тј. који им је циљ, и у контексту тога на кога се односе. С једне стране, у погледу циљева, свеопшта криза у којој се налази не само ЕУ, већ и остатак света, и нарочито сложена геополитичка ситуација на истоку континента, допринела је томе да се на диференциране интеграције гледа као на инструмент за превазилажење бројних политичких изазова. С друге стране, а следствено промени циља, дошло је до другачијег поимања тога на кога се диференциране интеграције односе. Могућност успостављања диференцираних интеграција отворена је и за државе кандидате за чланство у Европској унији, па чак и за оне земље које уопште не претендују да буду чланице ЕУ (што је веома интересантно, али ирелевантно у контексту апсорпционог капацитета ЕУ). Према томе, приступ диференцираним интеграцијама у савременом праву ЕУ измењен је како у квалитативном, тако и у квантитативном смислу.

Следствено томе, данас се може направити разлика између диференцираних интеграција у ужем смислу и диференцираних интеграција у ширем смислу (Ђеранић Перишић, 2025. 207). Диференциране интеграције у ужем смислу односе се на тзв. класично поимање диференцираних интеграција, тј. на успостављање сарадње између самих држава чланица ЕУ, унутар институционалног оквира ЕУ и за решавање правних проблема у смислу немогућности неке државе да се укључи у неку од политика ЕЗ/ЕУ. Диференциране интеграције у ширем смислу, пак, подразумевају сарадњу и са државама које нису чланице ЕУ, како са онима које су кандидати за чланство, тако и са онима које немају аспирације ка чланству. Оне се предлажу за превазилажење изазова политичке природе, најчешће у контексту политике проширења, проистеклих било из умора од проширења и последично смањеног

апсорпционог капацитета ЕУ, било услед геополитичке ситуације изазване руско-украјинским сукобом.

Управо диференциране интеграције у ширем смислу нуде се као алтернатива за смањени апсорпциони капацитет ЕУ. Другим речима, будући да Европска унија не може да апсорбује све нове државе кандидате заинтересоване за чланство, њима се као алтернатива нуде диференциране интеграције. Но, и за такву врсту интеграција, прецизније интеграција само у неке политике ЕУ, потребан је одређени, специфичан апсорпциони капацитет ЕУ. Ипак, он је свакако мањи од онога неопходног за потпуну интеграцију држава кандидата.

Извесно је да диференциране интеграције могу делимично да одговоре да изазове процеса проширења ЕУ и на неки начин каналишу део друштвених сукоба у савременом праву ЕУ. Ипак, чини се да се њихови домети прецењују, те да их не би требало схватати као свеобухватни инструмент ко ће, по принципу *deus ex machina*, решити све проблеме са којима се Европска унија суочава у савремено доба.

4. ЗАКЉУЧНИ ОСВРТ

Апсорпциони капацитет Европске уније представља кључни инструмент у процесу проширења, јер истовремено одражава институционалну способност Уније и њену способност управљања друштвеним сукобима. Савремени изазови, укључујући политичке кризе и тзв. умор од проширења, указују на постепено слабљење апсорпционог капацитета и потребу за новим моделима интеграције. У том контексту, диференциране интеграције појављују се као алтернативни механизам који може ублажити последице смањеног апсорпционог капацитета. Ипак, њихова примена не отклања потребу за дубљим институционалним реформама Европске уније.

У том смислу, будућност процеса европских интеграција зависиће од способности ЕУ да усклади потребу за проширењем са очувањем унутрашње кохезије и функционалности. Апсорпциони капацитет се зато може посматрати као динамичка категорија која одражава не само тренутно стање Уније, већ и њену способност адаптације на нове политичке и друштвене изазове. Управо од те равнотеже зависиће и ефикасност управљања друштвеним сукобима у оквиру савременог права ЕУ.

ЛИТЕРАТУРА

- Букадиновић, Р. 2014. Диференцирана интеграција као спасоносни метод интеграције или дезинтеграције”, *Правна ријеч*, 39/2014, стр. 541–560;
- Dahrendorf, R. 1959. *Class and Class Conflict in Industrial Society*. Stanford: Stanford University Press;
- Emerson, M., Aydin, S., De Clerck-Sachsse, J., Noutcheva, G. 2006. Just What is this 'absorption capacity' of the European Union. *CEPS Policy Brief*, 113/2006;
- Grabbe, H. 2006. *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*. New York: Palgrave Macmillan;
- Marx, K., & Engels, F. 1848. *Manifesto of the Communist Party*;
- Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. 2005. *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press;
- Ђеранић, Ј. 2011. *Облици повезивања држава чланица у Европској унији*, Београд: Службени гласник;
- Ђеранић Перишић Ј. 2025. *Диференциране интеграције у Европској унији*. Београд: Институт за упоредно право;
- Ceranic Perisic, J. 2024. Western Balkans/EU: current developments. In: Kellerhals, A., Baumgartner, T., *EU Enlargement and European Integration: Challenges and Perspectives*, Zurich: EIZ Publishing, pp. 85–103, <https://doi.org/10.36862/eiz-722>
- Coser, L. A. (1956). *The Functions of Social Conflict*. New York: Free Press;
- Weber, M. 1978. *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press;
- Wunsch, N., Olszewka, N. 2022. From projection to introspection: enlargement discourses since the ‘bing bang’ accession. *Journal of European Integration*, <https://doi.org/10.1080/07036337.2022.2085261>

ПРОПИСИ

- European Commission. (2006). *Enlargement Strategy and Main Challenges 2006–2007*. Brussels: European Commission;
- European Council. (2006). *Presidency Conclusions (Brussels European Council, 14–15 December 2006)*. Brussels.

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

Report on the Franco-German Working group on EU Institutional Reform, Sailing on the High Seas: Reforming and Enlarging EU for the 21st Century, *<https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/09/19/Paper-EU-reform.pdf>*, 3. 4. 2026.

Jelena ČERANIĆ PERIŠIĆ, Ph.D.

Principal Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade, Republic of Serbia, ceranicj@gmail.com, ORCID: 0000-0002-1465-510X.

EU ABSORPTION CAPACITY – AN INSTRUMENT FOR MANAGING SOCIAL CONFLICTS WITHIN CONTEMPORARY EU LAW?

Summary

The absorption capacity of the European Union can be understood as the Union's ability, in the process of enlargement, to integrate new Member States without deepening existing or creating new social conflicts, while preserving institutional stability, legal certainty, and political cohesion. In this sense, absorption capacity does not represent merely a technical issue of enlargement, but also raises an important question of managing social conflicts within contemporary EU law. The concept of EU absorption capacity gained particular importance after the 2004 and 2007 enlargements, when the so-called “enlargement fatigue” began to be felt within the European Union. The paper first analyzes the theoretical, legal, and political science aspects of EU absorption capacity. Special attention is devoted to the institutional capacity of the EU, as a dimension of absorption capacity, including the necessary institutional reforms and the accompanying revision of the founding treaties. Subsequently, in the context of contemporary social conflicts, the scope and effectiveness of instruments of absorption capacity and differentiated integrations are examined.

Key words: EU absorption capacity, social conflicts, contemporary EU law, institutional reform, differentiated integrations.