

САВЕЗ УДРУЖЕЊА ПРАВНИКА
СРБИЈЕ И РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

XXIX БУДВАНСКИ ПРАВНИЧКИ ДАНИ
5 – 9. ЈУН 2026. ГОДИНЕ

АКТУЕЛНОСТИ У ЗАКОНОДАВСТВУ И ПРАВНОЈ ПРАКСИ

НОВИЈЕ ТЕЖЊЕ У СРПСКОМ ПРАВУ, РЕГИОНУ И
ЕВРОПСКОМ ПРАВУ

ЗБОРНИК РАДОВА



Београд
2026.

**САВЕЗ УДРУЖЕЊА ПРАВНИКА
СРБИЈЕ И РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ**

**XXIX БУДВАНСКИ ПРАВНИЧКИ ДАНИ
Будва, 5 – 9. јун 2026. године**

**РЕДАКЦИОНИ ОДБОР
Проф. др Рајко Кузмановић
Проф. др Витомир Поповић
Проф. др Миодраг В. Орлић
Проф. др Илија Бабић
Предраг Трифуновић**

**ГЛАВНИ И ОДГОВОРНИ УРЕДНИК
Проф. др Миодраг В. Орлић**

**ТЕХНИЧКИ СЕКРЕТАРИ
Јасмина Јовановић
Владимир Главина**

**ИЗДАВАЧ
Удружење правника Србије**

**ПРИПРЕМА И ШТАМПА
ЈАСЕН, Београд**

**ТИРАЖ
300**

Др Јелена Ђеранић Перишић¹

НОВИ ПРИСТУП ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ДИФЕРЕНЦИРАНИМ ИНТЕГРАЦИЈАМА²

АПСТРАКТ

Под диференцираним интеграцијама подразумева се могућност држава чланица ЕУ да се налазе у различитом положају у погледу ојсећа права и обавеза у оквиру одређених политика ЕУ. Другим речима, диференциране интеграције омогућавају свакој држави чланици да се интегрише сојтевним ритмом. Иако су у европском језаку присујне од почетка процеса европских интеграција, институционализоване су тек Уговором из Амстердама 1997. године у виду одредби о ближој сарадњи. Последњих неколико година, а нарочито у контексту актуелне геополитичке кризе, у Европској унији се искристалисао нови приступ диференцираним интеграцијама који се оледа у друачујем имању њихових циљева и домаћаја. У раду је најпре представљен изв. традиционални приступ диференцираним интеграција, као механизму за решавање правних изазова са којима се суочавају државе чланице ЕУ. Након тога разморен је изв. нови приступ који диференциране интеграције посмајра кроз призму инструмената за решавање политичких изазова ЕУ. Једна од основних карактеристика новој приступу оледа се у томе да се диференциране интеграције не односе само на државе чланице ЕУ, већ и на оне које то нису, а чак и на оне немају никаквих интеграција ка чланству. Према томе, дошло је до промене у приступу Европске уније диференцираним интеграцијама како у квалитативном, тако и у квантитативном смислу.

Кључне речи: диференциране интеграције, Европска унија, европске интеграције, политика проширења, геополитички изазови.

¹ Научни саветник Института за упоредно право у Београду, j.ceranic@iup.ac.rs, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1465-510X>.

² 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.).

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Диференциране интеграције примењиване су у правној пракси Европских заједница/Европске уније од самог почетка процеса европских интеграција. Другим речима различити модалитети диференцираних интеграција (прелазне одредбе, мере заштите, дерогације и сл.) присутни су у европском миљеу много пре него што су оне институционализоване Уговором из Амстердама 1997. године у виду одредби о ближој сарадњи као механизму права ЕУ. Штавише, неке од најзначајних тековина европских интеграција, као што су Економска и монетарна унија, Шенгенска сарадња и Социјални протокол отпочете су као сарадња одређног броја заинтересованих држава чланица изван правног поретка ЕЗ/ЕУ и независно до Оснивачких уговора да би касније биле унесене у Уговоре.

Након вишедеценијских успеха које је низао, 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. Ипак, ни две деценије од почетка кризе, која се временом усложњава и прелива на све области живота, није дефинисан јасан пут не само како постојећу кризу превазићи, већ ни како је квалификовати. Тако један део доктрине ову кризу еуфемистички назива „изазовима” (енг. *challenges*), а други кризом поверења у Европску унију или прецизније неповерења у функционалност органа ЕУ.³

Изазови (ако прихватимо тај термин) са којима се ЕУ суочава у савремено доба могли би се поделити на унутрашње и спољне. У унутрашње се убрајају умор, односно засићење од проширења (фр. *enlargement fatigue*), апсорбциони капацитет ЕУ, демократски дефицит и Брегзит. У спољне изазове спадају мигрантска криза, пандемија вируса Ковид-19 и актуелна украјинска криза која траје већ пуне четири године.

Криза утиче на све политике ЕУ, укључујући и политику проширења. С тим у вези, диференциране интеграције све се чешће предлажу као једно од решења за свеопшту кризу, а посебно се помињу у контексту политике проширења. Оно што је интересатно

³ Радован Вукадиновић, „Диференцирана интеграција као спасоносни метод интеграције или дезинтеграције”, Правна ријеч, бр. 39/ 2014, стр. 543.

јесте да се на диференциране интеграције све мање гледа као на механизам за решавање правних проблема, а више као на инструмент за превазилажење политичких изазова. Другим речима, у савремено доба уочава се промена у приступу Европске уније диференцираним интеграцијама који се огледа, између осталог, у њиховом другачијем поимању, циљевима и домањају. Осим тога, диференциране интеграције, поред држава чланица ЕУ, „протежу” се и на земље које то нису, па чак и на оне које немају никаквих аспирација ка чланству. Овакав приступ представља озбиљан и квалитативни и квантитативни искорак у односу на тзв. традиционално схватање механизма диференцираних интеграција.

У раду је најпре представљен тзв. традиционални приступ диференцираним интеграција, као механизму за решавање правних изазова са којима се суочавају државе чланице ЕУ, а након тога је разморен тзв. нови приступ који диференциране интеграције посматра кроз призму инструмента за решавање политичких изазова.

1. ДИФЕРЕНЦИРАНЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ – МЕХАНИЗАМ ЗА ПРЕВАЗИЛАЖЕЊЕ ПРАВНИХ ПРОБЛЕМА

Диференциране интеграције присутне су у европском миљеу од почетка процеса европских интеграција, тачније од оснивања Европских заједница. Ипак, на самом почетку, током педесетих година 20. века, имале су другачију улогу од оне коју су задобиле касније развојем европског интеграционог процеса.

Диференциране интеграције институционализоване су 1997. године Уговором из Амстердама у виду одредби о ближој сарадњи. Ипак, занимљиво је да се ближе сарадње у правној пракси ЕУ ретко примењују. Заправо употребљене су само два пута током двадесет девет година постојања. Први пут у области права која се примењује на развод брака и законско раздвајање и други пут у области унитарне патентне заштите.

1.1. Диференциране интеграције од оснивања Европских заједница до институционализације Уговором из Амстердама

Иако су диференциране интеграције присутне у европском пејзажу још од оснивања Европских заједница, њихова улога временом је еволуирала.

Оснивачки уговори из педесетих година 20. века предвиђају да, након одобрења Савета и/или Комисије, државе чланице, у прво време, имају могућност да не прихвате одређене обавезе предвиђене Уговорима и предузму мере заштите. Ове мере биле су привременог карактера, а циљ им је био да се држави чланици омогући да реши унутрашње проблеме, након чега би постојање ових мера губило смисао, па су укидане.

Поред тога, државе чланице приликом приступања Европским заједницама имају право да дерогације (одступања). То подразумева да оне нису у обавези да примењују све комунитарне прописе од самог уласка у ЕЗ. Када се одиграло прво проширење 1973. године, у оквиру кога су Европским заједницама приступиле Уједињено Краљевство, Ирска и Данска, предвиђено је да новопримљене земље одмах по приступању почну да примењују у целости правне тековине ЕУ (фр. *acquis communautaire*). Дерогације јесу биле дозвољене, али само у изузетним случајевима, и то под условом да трају привремено. У деценијама које су уследиле, током више таласа проширења, ове одредбе никада нису довођене у питање.

Седамдесетих година 20. века диференциране интеграције, као неинституционализовани механизам права ЕЗ, нашле су се у центру пажње европских политичара. Од значајнијих догађаја који сведоче у прилог томе могу се издвојити говор Вилија Бранта (*Villy Brandt*) пред француским одбором Европског покрета⁴ и Извештај белгијског премијера Леа Тимендеманса (*Leo Tindemans*).⁵ Ипак, диференциране интеграције бележе узлет тек од 1992. године усвајањем Уговор из Мастрихта.

Уговор из Мастрихта предвиђа диференцираност у областима као што су економска и монетарна сарадња и социјална политика, без да се изричито помиње да је реч о диференцираним интеграцијама као механизму права ЕУ. Од усвајања Уговора из Мастрихта до усвајања Уговора из Амстердама диференциране интеграције биле

⁴ Јелена Ђеранић Перишић, Диференциране интеграције у Европској унији, Институт за упоредно право, Београд, 2025, стр. 56–57.

⁵ *Ibid.*, стр. 57–59.

су у фокусу европских политичара, што је резултирало њиховом институционализацијом Уговором из Амстердама 1997. године.

1.2. Институционализација диференцираних интеграција

Једна од кључних новина предвиђених Уговором из Амстердама 1997. године јесте институционализација диференцираних интеграција и то у виду одредби о ближој (појачаној) сарадњи (енг. *enhanced cooperation*; фр. *cooperation renforcée*). Овак корак често се пореди са „коперниканском револуцијом” у области европских интеграција⁶ чиме се најбоље илуструје значај који је институционализацији дат. Текст Уговора из Амстердама садржи опште одредбе о ближој сарадњи⁷ и две посебне одредбе које се односе само на први⁸ и трећи⁹ стуб ЕУ. Одредбе о ближој сарадњи, предвиђене Уговором из Амстердама, измењене су и допуњене најпре Уговором из Нице 2001. године,¹⁰ а затим и Уговором из Лисабона¹¹ 2007. године који је почео да се примењује 1. децембра 2009. и који је и даље на снази у ЕУ.

Уговор из Лисабона чине три дела: Уговор о Европској унији (УЕУ), Уговор о функционисању Европске уније (УФЕУ) и протоколи и декларације додати уз Уговоре.¹²

Од новина предвиђених Уговором из Лисабона најзначајније, у погледу ближе сарадње, јесу оне које се односе на укидање тзв. трипартитне структуре Европске уније уведене Уговором из Мастрихта. Иако су Уговором из Лисабона „избрисане” разлике међу стубовима ЕУ, некадашњи други стуб (област спољне политике и заједничке безбедности) задржао је низ специфичности, пре свега у погледу доношења одлука у смислу да се одлуке и даље доносе једногласно због осетљивости материје.

⁶ Vlad Constantinesco, „Les clause de coopération renforcée. Le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 4/1997, str. 752.

⁷ Некадашњи чл. 43–45 Уговора из Амстердама (Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, *Official Journal C 340*, 10.11.1997.).

⁸ Некадашњи чл. 11 Уговора из Амстердама.

⁹ Некадашњи чл. 40 Уговора из Амстердама.

¹⁰ Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, *Official Journal C 80*, 10. 3. 2001.

¹¹ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, *Official Journal C 306*, 17. 12. 2007.

¹² Радован Вукадиновић, Јелена Вукадиновић Марковић, Увод у институције и право Европске уније, Удружење за европско право, Крагујевац 2016 стр. 34–35.

Захвљујући укидању трипартитне структуре ЕУ, Уговором из Лисабона поједностављена је и систематизација одредаба о ближој сарадњи у самим Уговорима. Супротно некадашњој распршености одредби у различитим главама Уговора, сада се све налазе на једном месту. За покретање ближе сарадње у некадашњем првом и некадашњем трећем стубу ЕУ успостављена су истоветна правила и услови, док је у некадашњем другом стубу поступак и даље другачији. У Уговору о Европској унији ближој сарадњи посвећен је наслов IV у коме се налази члан 20, а у Уговору о функционисању ЕУ ближа сарадња уређена је у оквиру наслова III, члановима 326–334.

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 сарадњу применом одговарајућих одредаба Уговора.¹³ Ближе сарадње усмерене су на фаворизовање циљева ЕУ, заштиту њених интереса и јачање процеса интеграција. Оне су отворене у сваком тренутку за све државе чланице.¹⁴

1.3. Примена инструмента ближе сарадње у правној пракси Европске уније

Иако су диференциране интеграције присутне у европском пејзажу од самог оснивања Европских заједница, од када је институционализован, механизам ближе сарадње зваично је примњен само два пута: у области права које се примењује на развод брака и законско раздвајање и у области унитарне патентне заштите.

1.3.1. Ближа сарадња у области права које се примењује на развод брака и законско раздвајање

Уредба (ЕЗ) бр. 2201/2003 о надлежности и признавању и извршењу одлука у брачним споровима и стварима које се тичу родитељске одговорности (познатија као Брисел IIa)¹⁵ успоставља заједничка правила у предметној области, али не одређује материјално право који би судови требало да примењују у поступцима развода брака. Разлике између националних законодавстава узрокују правну несигурност у вези са разводом брака, што је био озбиљан

¹³ Чл. 20, ст. 1, тач. 1 Уговора о Европској унији (даље: УЕУ).

¹⁴ Чл. 20, ст. 1, тач. 2 УЕУ.

¹⁵ Уредба (ЕЗ) бр. 2201/2003 од 27. новембра 2003. о надлежности и признавању и извршењу судских одлука у брачним споровима и стварима које се тичу родитељске одговорности, Службени лист ЕУ, Л 338, 23. децембар 2003.

проблем са којим су се суочили грађани ЕУ. Штавише, закони који су се примењивали често нису одговарали њиховим легитимним очекивањима.¹⁶

Подсаткнуте оваквом ситуацијом, у јулу 2010. године осам држава чланица ЕУ (Аустрија, Грчка, Мађарска, Италија, Луксембург, Румунија, Словенија и Шпанија) поднело је, први пут у историји европских интеграција, захтев за покретање ближе сарадње и то у области права које се примењује на развод брака и законско раздвајање. Доцније им се придружило још пет земаља (Бугарска, Француска, Белгија, Немачка и Летонија). У међувремену је Грчка изашла, тј. повукла се из ближе сарадње.

Савет ЕУ је, на заседању у јулу 2010. године, одобрио ближу сарадњу у области права која се примењује на развод и законско раздвајање. Овакву одлуку Савет ЕУ образложио је потребом за правном сигурношћу, предвидљивошћу и предупређењем феномена „пожурити на суд“ (енг. *rush to court*) и/или „бирања суда“ (енг. *forum shopping*).

Уредба Савета (ЕУ) бр. 1259/2010 којом се спроводи ближа сарадња у области права које се примењује на развод брака и законско раздвајање¹⁷ (позната и као Рим III) ступила је снагу у јуну 2012. године у четрнаест држава чланица ЕУ које учествују у ближој сарадњи. Остале земље ЕУ, као што је и предвиђено одредбама Уговора о ближој сарадњи, имају могућност да се прикључе накнадно. Тако се Литванија придружила 2014. године, Грчка поново 2014. године и Естонија 2018. године.

Покретањем ближе сарадње у области права које се примењује на развод брака и законско раздвајање установљен је инструмент права ЕУ са уједначеним правилима међународног приватног права за одређивање материјалног права које се примењује у предметној материји. На тај начин осигуран је већи степен правне сигурности за међународне парове у Европској унији.

¹⁶ Nicolj Natov, „Enhanced cooperation between the Member States in the area of law applicable to divorce and legal separation”, *Multi-speed Europe* (edited by Tobias Baumgartner, Andreas Kellerhals), Europa Institute at the University of Zurich, Zurich 2011, стр. 80.

¹⁷ Уредба (ЕУ) бр. 1259/2010 од 20. децембра 2010. о спровођењу ближе сарадње у области права које се примењује на развод брака и законско раздвајање, Службени лист ЕУ, 2010, Л 343.

1.3.2. Ближа сарадња у области унитарне патентне заштите

У односу на први случај покретања ближе сарадње, други је био компликованији и сам процес трајао је много дуже због противљења појединих држава чланица ЕУ.

Још од шездесетих година 20. века постојали су покушаји успостављања јединственог система заштите проналазака у ЕЗ. Сви они завршени су неуспехом. Почетком новог миленијума интензивирао је рад на установљењу јединственог система заштите проналазака у ЕУ. Међутим, и тада је, као и приликом претходних покушаја, проблем представљао режим превођења патентних списа. Немогућност постизања сагласности међу свим државама чланицама ЕУ превазиђена је тако што су заинтересоване земље прибегле механизму ближе сарадње.

Европска комисија одувек се залагала за тројезични режим превођења на основу кога унутарни патент почиње да важи непосредно након признања на једном од званичних језика Европског завода за патенте (ЕЗП) (енглески, француски, немачки) и објављивања на том језику заједно са преводима патентних захтева на друга два језика ЕЗП-а. Сходно томе, у јулу 2010. године Европска комисија изнела је Предлог уредбе о успостављању унитарне патентне заштите која се тиче превођења. Иначе, важно је напоменути да је, према члану 118, став 2 УФЕУ, за усвајање ове уредбе потребна једногласна одлука свих земаља.¹⁸ С тим у вези, а као што се и очекивало, поједине земље, посебно Шпанија и Италија, наставиле су да пружају отпор успостављању предложеног режима превођења.

Имајући у виду поменути ситуацију, у децембру 2010. године дванаест заинтересованих држава чланица ЕУ (Данска, Естонија, Финска, Француска, Немачка, Литванија, Луксембург, Холандија, Пољска, Словенија, Шведска и Уједињено Краљевство) званично су затражиле покретање ближе сарадње.

У фебруару 2011. године још тринаест држава чланица ЕУ (Белгија, Бугарска, Чешка, Ирска, Грчка, Кипар, Летонија, Мађарска, Малта, Аустрија, Португалија, Румунија и Словачка) изразиле су жељу да се прикључе ближој сарадњи. Дакле, двадест пет држава чланица ЕУ затражило је покретање ближе сарадње. Изван су остале само Шпанија и Италија. Будући да је на основу Уговора из Лисабона

¹⁸ Чл. 118, ст. 2 УФЕУ: „Савет, одлучујући у складу са посебним законодавним поступком, утврђује уредбама језичке режиме на европском нивоу. Савет одлучује једногласно, после консултовања са Европским парламентом.”

за покретање ближе сарадње потребно одобрење Савета, на састанку одржаном 10. марта 2011. Савет је одобрио покретање ближе сарадње у области успостављања унитарне патентне заштите.¹⁹

Након тога, у априлу 2011. године, Европска комисија предложила је две уредбе о унитарној патентној заштити: Предлог уредбе о спровођењу ближе сарадње у области успостављања унитарне патентне заштите (која се доноси у поступку саодлучивања Савета и Европског парламента) и Предлог уредбе о спровођењу ближе сарадње у области успостављања унитарне патентне заштите која се тиче превођења (коју Савет усваја једногласно, након консултација са Европским парламентом).²⁰

Међутим, у мају 2011. године, две државе које се нису сложиле са предложеним режимом превођења, Шпанија и Италија, поднеле су тужбу Суду правде ЕУ тражећи поништај одлуке Савета из марта 2011. године којом се одобрава покретање ближе сарадње у области успостављања унитарне патентне заштите, уз аргументацију да представља повреду Оснивачких уговора.

Дана 11. децембра 2012. општи правозаступник Суда правде ЕУ изнео је, пред Европским парламентом, мишљење о тужбама Шпаније и Италије, оповргнувши сваки од аргумената које су ове две земље навеле. Након тога, у децембру 2012. године усвојен је тзв. патентни законодавни пакет кога чине три компоненте: Уредба о спровођењу ближе сарадње у области успостављања унитарне патентне заштите,²¹ Уредба о спровођењу ближе сарадње у области успостављања унитарне патентне заштите која се тиче превођења²² и Споразум о Јединственом патентном суду.²³

Што се судског поступка тиче, 16. априла 2013. Суд правде ЕУ донео је пресуду у предмету Краљевина Шпанија и Република Италија против Савета којом је, у складу са мишљењем општег правозаступника изнетог пред Европским парламентом, одбио све тужбене захтеве.

¹⁹ Јелена Теранић, Унитарни патент, Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета у Бањалуци, Београд, 2015, стр. 40.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Уредба (ЕУ) бр. 1257/2012 од 17. децембра 2012. о спровођењу ближе сарадње у области успостављања унитарне патентне заштите, *Службени лист ЕУ*, 2012, бр. Л 361.

²² Уредба (ЕУ) бр. 1260/2012 од 17. децембра 2012. о спровођењу ближе сарадње у области успостављања унитарне патентне заштите која се тиче превођења, *Службени лист ЕУ*, 2012, бр. Л 361.

²³ Споразум о Јединственом патентном суду, 2013, *Службени лист ЕУ*, Ц 175, 20. 6. 2013.

Након што је патентни законодавни пакет одобрен, уредбе су објављене 31. децембра 2012. у Службеном листу ЕУ, а ступиле су на снагу 20. јануара 2013. Предвиђено је да ће почети да се примењују од 1. јануара 2014. или од датума ступања на снагу Споразума о Јединственом патентном суду, у зависности од тога који од два датума наступи касније. Споразум је потписан у фебруару 2013. године.

Потпуно неочекивано, девет година по ступању уредби на снагу, у области унитарне патентне заштите владао је *status quo*. Бројни разлози уишци су на одлагање стиуијања на снагу Споразума, као што су нпр. нове тужбе Суду правде ЕУ, излазак Уједињеној Краљевства из ЕУ и усшавне жалбе Усшавном суду Немачке.²⁴ Ситуација је „откочена” тек у фебруару 2023. године када је Немачка раификовала Споразум о Јединственом ишенином суду. Споразум је стиуио на снагу 1. јуна 2023. Део докшрине овај датум смайра иочейком нове ере у обласши ишенине зашшише ироналазака у Европи.²⁵

2. ДИФЕРЕНЦИРАНЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ – ИНСТРУМЕНТ ЗА ПРЕВАЗИЛАЖЕЊЕ ПОЛИТИЧКИХ ИЗАЗОВА

Диференциране интеграције одувек су поимане као механизам за превазилажење правних проблема и подразумевале су да се државе чланице ЕУ налазе у различитом положају у погледу опсега права и обавеза у оквиру неке од политика ЕУ.²⁶ Према томе, две основне карактеристике диференцираних интеграција одувек су биле да је то механизам за решавање правних проблема и да се оне успостављају између држава чланица ЕУ. Примери успоставља различитих облика диференцираности пре Уговора из Амстердама (Економска и монетрна унија, Социјални протокол, Шенгенска сарадња), као и покретање саме ближе сарадње два пута сведоче у

²⁴ Јелена Геранић Перишић, „Унитарна ишенина зашшишиа – изазови иочейка имене Споразума о Јединственом ишенином суду”, *Право и ириврега*, 3/2023, стр. 736–754, https://doi.org/10.55836/PiP_23303A

²⁵ Martin Stierle, „The Rise of the Unified Patent Court: A New Era”, *International Review of Intellectual Property and Competition Law* 54/2023, Springer, стр. 631–633, <https://doi.org/10.1007/s40319-023-01342-7>

²⁶ Јелена Геранић, Облици повезивања држава чланица у Европској унији, Службени гласник, Београд, 2011, стр. 22.

прилог томе да се диференцираним интеграцијама прибегавало за превазилажење правних проблема међу државама чланицама ЕУ.

Међутим, последњих година уочава се промена у приступу диференцираним интеграцијама, како у погледу тога чему служе, тј. који им је циљ, тако и у контексту тога на кога се односе. Другим речима, реч је о двострукој промени приступа. 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, 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 да другачијег поимања тога на кога се диференциране интеграције односе. Сходно томе, 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. Дакле, Европска унија изменила је приступ диференцираним интеграцијама и у квалитативном и у квантитавном смислу.

Следствено томе, данас се може направити разлика између диференцираних интеграција у ужем смислу и диференцираних интеграција у ширем смислу.²⁷ Диференциране интеграције у ужем смислу односе се заправо 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, најчшће у контексту политике проширења, проистеклих било из умора од проширења и последично смањеног апсorptionног капацитета ЕУ, било услед геополитичке ситуације изазване руско-украјинским сукобом.

Ново поимање диференцираних интеграција, тј. диференциране интеграције у ширем смислу, најбоље се могу сагледати кроз конкретне примере. У данашње време их има доста и веома су хетерогени, те би покушај њихове свеобухватне анализе превазилазио обим овог рада. Стога су, као репрезентативна, предствљена три примера диференцираних интеграција у ширем смислу: ближе интеграције земаља кандидата предвиђене новом

²⁷ Ђеранић Перишић, Диференциране интеграције у Европској унији, стр. 207.

методологијом проширења ЕУ за Западни Балкан из 2020. године, Извештај француско-немачке радне групе из 2023. године под називом „Пловидба на отвореном мору” и најновији предлози о реорганизовању држава европског континента.

2.1. Ближе интеграције

У фебруару 2020. године Европска комисија предложила је Европском парламенту, Савету, Економском и социјалном комитету и Комитету региона нову методологију проширења ЕУ „Убрзање процеса приступања – кредибилна перспектива ЕУ за Западни Балкан.”²⁸ Основни циљ постављен новом методологијом проширења је оживљавање политике проширења усвајањем јасних параметара. Оно по чему ће овај документ остати упамћен је то да се њиме први пут предвиђа могућност да се земља кандидат укључи у неке политике ЕУ. Другим речима, први пут је званично механизам диференцираних интеграција проширен, у смислу да је „протегнут” и на земље које нису чланице ЕУ, већ само кандидати за чланство.

Нова методологија предвиђа да уколико земља довољно напредује у приоритетима реформи дефинисаним у преговорима, то би требало да доведе до ближе интеграције земље са ЕУ, рада на убрзаној интеграцији и „поступном (фазном) укључивању” у поједине политике ЕУ, тржиште ЕУ и програме ЕУ, уз обезбеђење једнаких услова.²⁹

Предвиђени механизам ближе интеграције изазвао велику пажњу европског јавног мњења из најмање два разога. Прво зато што представља новост у праву ЕУ, а друго због тога што није довољно разрађен, у смислу да су у тексту нове методологије изостали одговори на нека значајна питања. Једно од њих је питање доношења одлука. Да ли ће представницима земаља које учествују у ближој интеграцији бити омогућено да учествују у доношењу одлука у оквиру одређених политика ЕУ, тачније да гласају у Савету и Европском парламенту? Или ће учествовати само као посматрачи на састанцима? Или пак ништа од свега тога? Такође једно од отворених питања тиче се одрживости ближе интеграције у појединачним политикама ЕУ и на Јединственом тржишту. Другим речима, да ли је изводљиво да

²⁸ 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.

²⁹ *Ibid.*

земља кандидат делимично учествује у појединим политикама ЕУ или само у појединим аспектима Јединственог тржишта, нарочито ако се има на уму његова сложеност и испреплетаност различитих политика ЕУ које на њега имају утицаја.³⁰ Свакако најконтроверзније питање тиче се трајања ближе интеграције. Упркос томе што у новој методологији стоји да ближа интеграција представља инструмент позитивног подстицаја и то привременог карактера, од почетка је део научне и стручне јавности указивао да се иза овог инструмента заправо крије озваничење правног механизма који омогућава да се државе кандидати трајније задрже изван пуноправног чланства у ЕУ. Другим речима, чини се да се на овај начин уводе различите категорије чланстава у ЕУ и да је циљ ближе интеграције, бар када је реч о земљама Западног Балкана, да буде трајнијег, а не привременог карактера.³¹

Данас, шест година након објављивања нове методологије, нарочито од успостављања Европске политичке заједнице 2022. године, чини се да су све сумње биле оправдане и да ближа интеграција није само етапа у процесу европских интеграција, већ да је опција трајнијег карактера.

2.2. Извештај француско-немачке радне групе

На састанку министара европских послова у Бриселу одржаном у септембру 2026. године, група експерата из Француске и Немачке представила је Извештај под називом „Пловидба на отвореном кору: реформа и проширење Европске уније за 21. век”³² који садржи предлоге о томе како би ЕУ могла да покуша да се припреми за пријем нових држава чланица.

Иако Извештај никада није постао званични документ ЕУ, значајан је јер се у њему први пут формално помиње могућност организовања процеса европских интеграција у више нивоа, слојева. У самом извештају стоји да диференциране интеграције доприносе институционалној и нормативној сложености и да је концепт Европе

³⁰ Jelena Ceranic Perisic, „Prospects for Integration in Western Balkans”, *Current Challenges of European Integration* (edited by Andreas Kellerhals, Tobias Baumgartner), 12th Network Europe Conference, Zurich 2020, стр. 111;

³¹ Јелена Теранић Перишић, „Ближа интеграција земаља Западног Балкана са Европском унијом на основу нове методологије проширења ЕУ”, *Српска политичка мисао*, 69 (3)/2020, стр. 172.

³² 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.

у више кругова управо оно што је својевремено комунитарни метод имао за циљ да избегне.³³ Ипак, у садашњим околностима, то се намеће као нужно решење управо да би се избегло продубљивање кризе европских интеграција и омогућио наставак проширења ЕУ.

Према слову Извештаја диференциране интеграције имају унутрашњу и спољашњу димензију. Овакво нијансирање диференцираних интеграција аналогно је са поимањем диференцираних интеграција у ужем и ширем смислу. Сходно томе Извештај садржи препоруке у погледу организовања европских интеграција у будућности у виду четири концентрична круга (четири слоја, нивоа).

Први унутрашњи круг, тзв. језгро, чиниле би оне земље које већ учествују у неким облицима дубље интеграције (нпр. чланице еврозоне и Шенгенског простора, ближе сарадње у области права које се примењује на развод брака и законско раздвајање и у области унитарне патентне заштите). Коалиција вољних увек може продубљивати интеграције у различитим областима (нпр. климатске промене, енергија, порези итд).³⁴

Други унутрашњи круг предствљала би сама Европска унија. Тренутне надлежности ЕУ остају у срцу европских интеграција.³⁵

Први спољни круг требало би да омогући поједностављење различитих облика асоцијација са земљама Европског економског простора, Швајцарском и Уједињеним Краљевством. Земље које учествују у овом кругу немају обавезу интеграција у областима као што су правосуђе, унутрашњи послови, грађанство ЕУ. Истиче се да је основни услов и за придружене државе чланице посвећеност поштовању заједничких принципа и вредности ЕУ, укључујући и демократију и владавину права.³⁶ Учешће ових земаља се превасходно односи на учешће у Јединственом тржишту ЕУ.³⁷

Други спољни круг европских интеграција подразумева интеграције које не имплицирају обавезност права ЕУ и специфичних захтева у погледу владавине права и не омогућавају приступ Јединственом тржишту. Фокус овог круга је на политичкој конвергенцији и политичкој сарадњи у областима од заједничког

³³ *Ibid.*, *суп.* 33.

³⁴ Report on the Franco-German Working group on EU Institutional Reform, *стр.* 35.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Владимир Ђурић, Јелена Ђеранић Перишић, „Европске вредности у упоредним системима Западног Балкана”, *Евројске вредности: између оспоравања и афирмације* (уредници Ивана Радић Милосављевић, Јања Симентић Поповић, Милош Крстић), Факултет политичких наука, Београд, 2025, *стр.* 26;

³⁷ Report on the Franco-German Working group on EU Institutional Reform, *стр.* 35.

интереса, као што су безбедност, енергија, заштита животне средине итд.³⁸ Европска политичка заједница успостављена 2022. година требало би да еволуира из свог садашњег, лабавијег облика у аранжман са јачим институционалним везама, већом улогом Комисије као координатора и могућношћу мобилизације средстава из буџета ЕУ. У погледу минималне заједничке основе за учеснике, помиње се чланство у Савету Европе и поштовање Европске конвенције о људским правима.³⁹

Иако су ова два спољна круга отворена за чланство, укључујући и земље кандидате, разликују се од процеса приступања ЕУ. Чланство у њима може бити само себи циљ. Другим речима, чланство у ЕПЗ може бити корак ка чланству у ЕУ, али није предуслов за то.⁴⁰ Земље би се придруживале неком од спољних кругова по својој политичкој вољи било због тога што напуштају ЕУ, било због тога што ни немају намеру да јој се придруже.⁴¹

2.3. Најновији предлози о реорганизацији држава европског континента

У последњих неколико година, нарочито од почетка руско-украјинске кризе, све је више предлога у погледу реорганизације европских интеграција, а како би се укључиле државе кандидати за чланство, упркос смањеном апсорбцијом капацитету ЕУ. Већина предлога залаже се за флексибилно устројство ЕУ и организовање држава на међувладином нивоу.⁴² Најчешће се предлаже успостављање флексибилне, диференциране структуре која би почивала на неколико, углавном три, слоја, нивоа, концентрична круга: Европска унија, Европска заједница и Европски простор.⁴³

Први слој, круг била би већ постојећа Европска унија. Идеја је да се се у највећем броју области одлуке више не доносе једногласно што би допринело ефикасности процеса одлучивања. Унутар саме Европске уније наставиле би да постоје већ успостављене диференциране интеграције, наравно уз могућност покретања нових ближих сарадњи на начин предвиђен Оснивачким уговорима.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*, *сир.* 35–36.

⁴² Ђеранић Перишић, Диференциране интеграције у Европској унији, стр. 208.

⁴³ Alexander Stubb, „Foreword: the case for the confederal Europe”, *Differentiated Integration in the Nordic Perspective* (edited by Anne Pintsch, Tor-Inge Harbo, Lars Oxelheim), Routledge, London, 2025, стр. 11–13, <https://doi.org/10.4324/9781032699219>

За овакву реформу ЕУ не би било нужно сазивање међувладине конференције, јер би се неопходне институционалне промене у вези са начином доношења одлука могле реализовати коришћењем тзв. прелазних клаузула (енг. *pasarelle clauses*).⁴⁴

Други концентрични круг представљала би Европска заједница састављена од земаља које су процесу приступних преговора, имају статус кандидата за чланство или су само изразиле жељу за приступањем Унији. Циљ је да се овакве државе што пре приближе и укључе у структуре и институције ЕУ за доношење одлука. То би значило организовање заједничких састака Европског савета, састанака самих министара и учешће у радним групама Савета, али наравно без права гласа за оне земље које нису чланице ЕУ. Од земаља у тзв. другом кругу очекивало би се да се одмах укључе у неке значајне политике ЕУ, као што је нпр. Заједичка спољна и безбедносна политика.⁴⁵

Трћи круг интеграција био би тзв. Европски простор који би обухватао све оне земље које уопште немају у плану придруживање ЕУ у скоројој будућности, као што су Уједињено Краљевство, Швајцарска, Исланд,⁴⁶ Норвешка, Лихтенштајн. Фокус је на економској и безбедносној сарадњи, укључујући и ближе институционално повезивање.⁴⁷

ЗАКЉУЧНИ ОСВРТ

Историја европских интеграција сведочи о томе да се, сваки пут када би требало да се мењају спољне границе ЕУ што имплицира повећање броја држава чланица, као и различитости међу њима, расправа о диференцираним интеграцијима интензивира.⁴⁸

У савремено доба диференциране интеграције се увек помињу уз европске интеграције, другим речима ова два феномена нераксидиво су повезана. Ипак, последњих неколико година,

⁴⁴ *Ibid.*, стр. 12.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ У последње време се све више помиње да ће на Исланду бити организован референдум о приступању Европској унији, а у светлу новонастале кризне ситуације у вези са Грендландом.

⁴⁷ Stubb, „Foreword: the case for the confederal Europe”, стр. 12.

⁴⁸ Andreas Kellerhals, „Switzerland’s relationship with the EU: intregation at its own speed?” *Multi-speed Europe* (edited Andreas Kellerhals, Tobias Baumgartner), EIZ Publishing, Zurich, 2011, стр. 147–164;

приступ Европске уније диференцираним интеграцијама доживљава промене како у квалитативном тако и у квантитатвном смислу. Одувек се под диференцираним интеграцијама подразумевала могућност држава чланица ЕУ да се налазе у различитом положају у погледу опсега права и обавеза у оквиру неке од политика ЕУ. Дакле, оне су поимане као механизам за превазилажење правних проблема са којима се суочавају државе чланице. Међутим, у последње време диференциране интеграције се све чешће помињу у политичком дискурсу као спасоносни механизам, који би попут *deus ex machina* решио све политичке и геополитичке изазове који данас оптерећују ЕУ. Према томе, можемо приметити да су се искристалисале диференциране интеграције у ужим смислу и диференциране интеграције у ширем смислу, или унутрашња и спољашња димензија диференцираности.

У сваком случају, диференциране интеграције, у оба значења, и у ужем и у ширем смислу, представљају реалност процеса европских интеграција у савремено доба.⁴⁹ Несумњиво је да оне могу бити део решења за неке изазове са којима се ЕУ суочава, али се чини да се њихови домети прецењују. Време ће дати одговор да ли су диференциране интеграције, посебно схваћене у новом, ширем смислу, спасоносни метод за наставак и унапређење европских интеграција или пак воде даљој дезинтеграцији.

ЛИТЕРАТУРА

- Вукадиновић Р., „Диференцирана интеграција као спасоносни метод интеграције или дезинтеграције „, Правна ријеч 39/ 2014.
- Вукадиновић Р., Вукадиновић Марковић Ј., Увод у институције и право Европске уније, Удружење за европско право, Крагујевац 2016.
- Ђурић В., Ђеранић Перишић Ј., „Европске вредности у упоредним системима Западног Балкана”, *Европске вредности: између оспоравања и афирмације* (уредници Ивана Радић Милосављевић, Јања Симентић Поповић, Милош Крстић), Факултет политичких наука, Београд 2025.
- Natov N., „Enhanced cooperation between the Member States in the area of law applicable to divorce and legal separation”, *Multi-speed Europe* (edited by Tobias Baumgartner, Andreas Kellerhals), Europa Institute at the University of Zurich, Zurich 2011.

⁴⁹ Ђеранић Перишић, Диференциране интеграције у Европској унији, стр. 211.

- Stierle M., „The Rise of the Unified Patent Court: A New Era”, *International Review of Intellectual Property and Competition Law* 54/2023, Springer, <https://doi.org/10.1007/s40319-023-01342-7>
- Stubb A., „Foreword: the case for the confederal Europe”, *Differentiated Integration in the Nordic Perspective* (edited by Anne Pintsch, Tor-Inge Harbo, Lars Oxelheim), Routledge, London, 2025, стр. 11–13, <https://doi.org/10.4324/9781032699219>.
- Ђеранић Ј., Облици повезивања држава чланица у Европској унији, Службени гласник, Београд, 2011.
- Ђеранић Ј., Унитарни патент, Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета у Бањалуци, Београд, 2015.
- Ђеранић Перишић Ј., „Ближа интеграција земаља Западног Балкана са Европском унијом на основу нове методологије проширења ЕУ”, *Српска политичка мисао*, 69 (3)/2020.
- Ђеранић Перишић Ј., „Унитарна патентна заштита – изазови почетка примене Споразума о Јединственом патентном суду”, *Право и привреда*, 3/2023.
https://doi.org/10.55836/PiP_23303A
- Ђеранић Перишић Ј., Диференциране интеграције у Европској унији, Институт за упоредно право, Београд, 2025.
- Ceranic Perisic J., „Prospects for Integration in Western Balkans”, *Current Challenges of European Integration* (edited by Andreas Kellerhals, Tobias Baumgartner), 12th Network Europe Conference, Zurich 2020.
- Constantinesco V., „Les clause de coopération renforcée. Le Protocole sur l’application des principes de subsidiarité et de proportionnalité”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 4 /1997.
- Правни извори:
- Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, *Official Journal C* 340, 10.11.1997;
- Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, *Official Journal C* 80, 10. 3. 2001;
- Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, *Official Journal C* 306, 17. 12. 2007;
- Уредба (ЕЗ) бр. 2201/2003 од 27. новембра 2003. о надлежности и признавању и извршењу судских одлука у брачним споровима и стварима које се тичу родитељске одговорности, Службени лист ЕУ, Л 338, 23. децембар 2003;

Уредба (ЕУ) бр. 1259/2010 од 20. децембра 2010. о спровођењу ближе сарадње у области права које се примењује на развод брака и законско раздвајање, *Службени лист ЕУ*, 2010, Л 343;

Уредба (ЕУ) бр. 1257/2012 од 17. децембра 2012. о спровођењу ближе сарадње у области успостављања унитарне патентне заштите, *Службени лист ЕУ*, 2012, бр. Л 361;

Уредба (ЕУ) бр. 1260/2012 од 17. децембра 2012. о спровођењу ближе сарадње у области успостављања унитарне патентне заштите која се тиче превођења, *Службени лист ЕУ*, 2012, бр. Л 361;

Споразум о Јединственом патентном суду, 2013, *Службени лист ЕУ*, Ц 175, 20. 6. 2013;

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;

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.⁵⁰

NEW APPROACH OF THE EUROPEAN UNION TO DIFFERENTIATED INTEGRATIONS

SUMMARY

Differentiated integrations refer to the possibility for EU Member States to occupy different positions with regard to the scope of rights and obligations within specific EU policies. In other words, differentiated integration allows each Member State to integrate at its own pace. Although present in the European landscape since the very beginning of the European integration process, they were formally institutionalized only with the Amsterdam Treaty in 1997 through provisions on closer cooperation. In recent years, and particularly in the context of geopolitical crises, the European Union itself has begun to modify its approach to differentiated integrations in terms of their understanding, objectives, and scope. This paper first presents the so-called traditional approach to differentiated integrations, viewing them as a mechanism for addressing legal challenges faced by EU Member States. It then examines the so-called new approach, which considers differentiated integration as an instrument for addressing political challenges faced by the EU, especially in recent years. One of the key features of the new approach is that differentiated integration no longer applies solely to EU Member States, but also to non-member states, including those without any aspirations toward membership. Accordingly, there has been a shift in the approach to differentiated integration in both qualitative and quantitative terms.

Keywords: differentiated integration, European Union, European integration, enlargement policy, geopolitical challenges.

⁵⁰ Principal Research Fellow, Institute of Comparative Law, Republic of Serbia.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

34(082)
340.134(497.11)(082)

БУДВАНСКИ правнички дани (29 ; 2026 ; Будва)

Актуелности у законодавству и правној пракси : новије тежње у српском праву, региону и европском праву : зборник радова / XXIX будвански правнички дани, 5. – 9. јун 2026. ; [главни и одговорни уредник Миодраг В. Орлић]. - Београд : Удружење правника Србије, 2026 (Београд : Јасен). - 702 стр. ; 25 cm

Тираж 300. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија уз сваки рад. - Summaries.

ISBN 978-86-905458-3-4

а) Право -- Зборници б) Законодавство -- Србија -- Зборници

COBISS.SR-ID 194776329