

ЗБОРНИК РАДОВА У ЧАСТ АКАДЕМИКА  
ПРОФ. ДР ВИТОМИРА Г. ПОПОВИЋА

---

LIBER AMICORUM  
ВИТОМИР Г. ПОПОВИЋ

ЗБОРНИК РАДОВА У ЧАСТ АКАДЕМИКА ПРОФ. ДР ВИТОМИРА Г. ПОПОВИЋА

LIBER AMICORUM  
ВИТОМИР Г. ПОПОВИЋ

ИЗДАВАЧИ

Удружење правника Републике Српске  
Удружење правника Републике Србије

ЗА ИЗДАВАЧЕ

академик проф. др Витомир Поповић  
Весна Ковачевић Станковић

УРЕДНИК

проф. др Јелена Вукадиновић Марковић

РЕЦЕНЗЕНТИ

академик проф. др Алекса Буха,  
Академија наука и умјетности Републике Српске  
академик проф. др Драго Бранковић,  
Академија наука и умјетности Републике Српске  
академик проф. др Владо Камбовски,  
Македонска академија наука и уметности  
проф. др Душанка Ђурђевић, Правни факултет Универзитета у Новом Саду  
проф. др Марко Раичевић, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци,  
Уставни суд Републике Српске

ГРАФИЧКО РЈЕШЕЊЕ КОРИЦА

Даниел Грујић

ПРЕЛОМ ТЕКСТА И ШТАМПА

„Мастерпринт“ Бања Лука

ТИРАЖ

300 примјерака



ЗБОРНИК РАДОВА У ЧАСТ АКАДЕМИКА  
ПРОФ. ДР ВИТОМИРА Г. ПОПОВИЋА

# **LIBER AMICORUM ВИТОМИР Г. ПОПОВИЋ**

УРЕДНИК  
др Јелена Вукадиновић Марковић

Бања Лука, 2026

Prof. dr Jelena Čeranić Perišić\*

DIFERENCIRANE INTEGRACIJE U EVROPSKOJ UNIJI –  
UNUTRAŠNJA I SPOLJAŠNJA DIMENZIJA:  
POIMANJE, CILJEVI I PRIMENA\*\*

*Apstrakt*

Diferencirane integracije su na početku procesa evropskih integracija podrazumevale da se države članice EU, u pogledu prava i obaveza nalaze u različitom položaju u okviru neke od politika EU. Dakle, akcenat je bio na diferenciranim integracijama između država članica EU. Vremenom, a naročito poslednjih godina, pod diferenciranim integracijama podrazumeva se uspostavljanje saradnje i sa državama koje su kandidati za članstvo u EU, u smislu njihovog uključenja u Jedinstveno tržište EU. Osim toga, danas se u političkom narativu termin diferencirane integracije sve češće koristi i za saradnju EU sa državama koje, ne samo da nisu članice EU, nego nemaju ni aspiracije ka članstvu. S tim u vezi, veoma je važno napraviti razliku između unutrašnje i spoljašnje dimenzije diferenciranih integracija, tj. diferenciranih integracija u užem i u širem smislu. Diferencirane integracije u užem smislu odnose se na povezivanje, tj. uspostavljanje saradnje između samih država članica EU i unutar institucionalnog okvira EU, dok se pod diferenciranim integracijama u širem smislu podrazumeva saradnja i sa državama koje nisu članice Unije, kako sa onima koje su kandidati za članstvo u EU, tako i sa onima koje ne teže članstvu (bilo da učestvuju na Jedinstvenom tržištu EU, ili čak ni to). U svakom slučaju, diferencirane integracije, i u užem i u širem smislu realnost su procesa evropskih integracija u današnjem vremenu.

**Ključne reči:** diferencirane integracije u užem smislu; diferencirane integracije u širem smislu; evropske integracije; Evropska unija; bliža saradnja.

\* Naučna savetnica Instituta za uporedno pravo u Beogradu.

\*\* Ovaj rad je nastao kao rezultat istraživanja u okviru projekta „Pravo i ciljevi održivog razvoja: Prvi deo” koji u 2026. godini sprovodi Institut za uporedno pravo uz finansijsku podršku Ministarstva nauke, tehnološkog razvoja i inovacija (evidencioni broj: 451-03-33/2026-03/200049 od 5.2.2026).

## UVODNA RAZMATRANJA

Ideje o predodređenosti država Starog kontinenta za povezivanje u jednu organizacionu celinu potiču još iz antičkog doba.<sup>1</sup> Prvi pisani predlozi u smislu filozofskih, politikoloških i pravnih analiza o ujedinjenju zemalja Evrope pojavili su se u XIV i XV veku. Ipak, praktično ostvarenje ove ideje započinje tek nakon Drugog svetskog rata. Strahote toga rata bile su jedan od najjačih motiva za tadašnje evropske političare da počnu da preduzimaju odlučnije i konkretnije korake u pravcu uspostavljanja nekog tipa integracije između država evropskog kontinenta. Prema tome, posle Drugog svetskog rata zvanično otpočinje proces evropskih integracija.

Paralelno sa procesom evropskih integracija razvijale su se i diferencirane integracije. Pod diferenciranim integracijama, odnosno diferenciranošću/fleksibilnošću komunitarnog prava, podrazumeva se mogućnost da se države članice nalaze u različitom položaju u pogledu opsega prava i obaveza u okviru određenih politika EZ/EU. Prema tome, mogućnost uspostavljanja diferenciranih integracija odnosi se isključivo na države članice. Njihov različit položaj u pogledu opsega prava i obaveza u okviru određenih politika EZ/EU omogućava svakoj zemlji članici da produbljuje integracije sopstvenim ritmom.

Na početku procesa evropskih integracija diferenciranim integracijama pribegavalo se samo izuzetno i one su bile vremenski ograničene, da bi sa njegovim napretkom evoluirali i poimanje, ciljevi i primena diferenciranih integracija. Diferencirane integracije institucionalizovane su prvi put Ugovorom iz Amsterdama 1997. godine, u vidu odredbi o bližoj saradnji. Ove odredbe menjane su i dopunjavane svaki put kada su revidirani Osnivački ugovori.<sup>2</sup>

Tokom poslednje dve decenije Evropska unija suočava se sa brojnim krizama koje utiču na sve oblasti njenog delovanja, uključujući i politiku proširenja. „Razlozi koji su doveli do krize su brojni i obično

---

<sup>1</sup> Branko Rakić, *Za Evropu je potrebno vreme*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2009, str. 7.

<sup>2</sup> Vid. više Radovan Vukadinović, Jelena Vukadinović Marković, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, 2020, str. 50.

se klasifikuju u ekonomske, političke i pravne. Međutim, još nije definisan jasan put ne samo kako prevazići postojeću krizu, već ni oko njene kvalifikacije i prirode, pa čak ni oko naziva. Tako jedni ovu krizu eufemistički nazivaju „izazovima” (eng. *challenges*), a drugi kao krizu poverenja u EU ili nepoverenja u funkcionalnost (odnosno, kao disfunkcionalnost), ili nedovoljnu delotvornost organa Unije. Kao jedan od metoda rešavanja kriza navodi se diferencirana integracija.”<sup>3</sup>

Poslednjih nekoliko godina, Evropska unija se, osim sa brojnim unutrašnjim i spoljnim izazovima, suočava i sa izuzetno kompleksnom geopolitičkom situacijom. S tim u vezi, diferencirane integracije sve se češće ističu kao potencijalno rešenje za širok spektar problema. Uprkos značaju koji im se pridaje, pre svega u političkoj retorici i praksi, čini se da diferencirane integracije ne mogu ponuditi sveobuhvatan odgovor na sve izazove sa kojima se suočavaju Evropska unija i sam proces evropskih integracija danas.

U radu su najpre analizirani razvoj i institucionalizacija diferenciranih integracija. Nakon toga razmotreno je poimanje diferenciranih integracija u savremeno doba, tj. diferencirane integracije u užem smislu i diferencirane integracije u širem smislu. U okviru analize diferenciranih integracija u širem smislu, posebna pažnja posvećena je bližoj integraciji, instrumentu koji je prvi put u istoriji evropskih integracija predviđen novom metodologijom proširenja za Zapadni Balkan 2020. godine<sup>4</sup> i koji omogućava i državama kandidatima za članstvo u EU da se uključuju u pojedine aspekte Jedinstvenog tržišta EU.

## RAZVOJ I INSTITUCIONALIZACIJA DIFERENCIRANIH INTEGRACIJA

„Ujedinjeni u različitosti” bila je jedna od osnovnih premisa kojom su se rukovodili tzv. očevi osnivači Evropskih zajednica pedesetih

<sup>3</sup> Radovan Vukadinović, „Diferencirana integracija kao spasonosni metod integracije ili dezintegracije”, *Pravna riječ* 39, 2014, str. 543.

<sup>4</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.

godina XX veka. Evropska različitost podrazumeva različite kulture, jezike, pravne i političke sisteme, mnoštvo nacija itd. Evropske zajednice je prvobitno činilo šest država koje su bile na relativno sličnom stepenu ekonomskog razvoja. Kako se već u prvih deset godina evropski integracioni proces pokazao uspešnim, pre svega u okviru Evropske ekonomske zajednice, i druge evropske zemlje su već šezdesetih godina XX veka počele da se interesuju za članstvo u EZ. Vremenom se broj država članica EZ povećavao, a samim tim su i različitosti među njima bivale veće. Te razlike ogledale su se ne samo u ekonomskoj moći već i u društveno-političkom uređenju, kulturno-istorijskom nasleđu, pravnim tradicijama itd. Ovakva situacija nametnula je pitanje: kako upravljati rastućim različitostima i omogućiti da Evropske zajednice, koliko god heterogene bile, ostanu relativno homogene?<sup>5</sup>

*Razvoj diferenciranih integracija od pedesetih  
do devedesetih godina XX veka*

Imajući na umu rastuće različitosti među državama članicama, moralo se donekle odstupiti od principa njihove jednakosti i jedinstva, principa koji je predstavljao jedan od temelja evropske konstrukcije. Na osnovu njega sve države članice učestvuju u razvoju svih politika Unije. Ipak, čak i na samom početku procesa evropskih integracija, kada je broj zemalja članica bio mali, a razlike među njima slabije izražene, postojali su izuzeci od primene ovog principa, oličeni u zaštitnim merama i derogacijama (odstupanjima) privremenog karaktera, omogućavajući tako pojedinim zemljama da prevaziđu unutrašnje probleme u određenoj oblasti. Kako se broj država članica širio, insistiranje na striktnoj primeni principa njihove jednakosti i jedinstva dovelo bi do toga da naprednije zemlje stagniraju, čekajući one druge da dostignu određeni stepen razvoja kako bi mogle da sarađuju i produbljuju saradnju u određenim oblastima.

Dakle, usled povećanja broja država članica i veće heterogenosti unutar Evropskih zajednica, pojavila se dilema, tj. antagonizam izme-

---

<sup>5</sup> Jelena Čeranić, *Oblici povezivanja država članica u Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2011, str. 19.

đu proširenja EZ i produbljenja saradnje.<sup>6</sup> Kako omogućiti da se Unija širi i prihvata pod svoje okrilje nove države članice, a da istovremeno „starije” članice ne stagniraju već da razvijaju saradnju i produbljuju integracije u novim oblastima? Da li je i kako moguće pomiriti ove dve, naizgled suprotne, tendencije?

Osim toga, različit stepen razvoja oličen u nemogućnost pojedinih zemalja da se uključe u određene politike, nije jedini faktor koji je doprineo napuštanju principa po kome sve države članice istovremeno učestvuju u razvoju svih politika EZ. Pored njega, i tzv. voljni faktor utiče na odluku države da se uključi u neki oblik saradnje. Drugim rečima, iako mogu, pojedine zemlje ne žele da učestvuju u određenim politikama. Dakle, za integracije država članica, pored elementa sposobnosti, potreban je i element volje.<sup>7</sup>

Da bi Evropske zajednice uz sukcesivno povećanje broja država članica nastavile da napreduju i produbljuju integracije, koncept jednakosti i jedinstva država članica ustupio je mesto diferenciranim integracijama (diferenciranosti/fleksibilnosti).<sup>8</sup> Pod diferenciranim integracijama odnosno diferenciranošću/fleksibilnošću komunitarnog prava podrazumeva se mogućnost da države članice imaju različit opseg prava i obaveza u okviru određenih politika EZ. To znači da se mogućnost uspostavljanja diferenciranih integracija odnosi isključivo na države članice EZ. Različit položaj u pogledu opsega prava i obaveza u okviru određenih politika EZ ne doprinosi nejednakosti država članica. Na osnovu ovog koncepta svaka zemlja članica zapravo samo produbljuje integracije sopstvenim ritmom.

Diferencirane integracije neformalno su oduvek postojale u evropskom pejzažu. U početku im se pribegavalo samo izuzetno, a trajanje im je bilo ograničeno. Osnivački ugovori predviđaju da, nakon

<sup>6</sup> Jelena Čeranić, „Differentiated integration – a good solution for the increasing EU heterogeneity”, Andreas Kellerhals, Tobias Baumgartner (eds.), *Multi-speed Europe*, Europa Institute at the University of Zurich, Zurich, 2012, pp. 13–36.

<sup>7</sup> Bruno Racine, Patrice Buffotot, Guy Canivet, Jean Pisani-Ferry, *Perspectives des coopérations renforcées dans l'Union européenne*, La Documentation française, Paris, 2004, pp. 1–40.

<sup>8</sup> Iako nisu sinonimi, u ovom radu se termini diferencirane integracije, diferenciranost i fleksibilnost koriste kao termini istog značenja.

odobrenja Saveta i/ili Komisije, države članice, u prvo vreme, imaju mogućnost da ne prihvate određene obaveze predviđene Ugovorima i da preduzmu mere zaštite. Ove su mere bile privremenog karaktera, a cilj im je bio da se državi omogući da reši unutrašnje probleme, nakon čega bi postojanje ovih mera gubilo smisao, te su ukidane. Osim toga, nove države članice prilikom pristupanja EZ imaju pravo na derogacije (odstupanja). Drugim rečima, nisu bile u obavezi da primenjuju sve komunitarne propise od samog ulaska u EZ.

Ozbiljnija diskusija o diferenciranim integracijama otpočinje tokom sedamdesetih godina XX veka. Prvi evropski akt koji nagoveštava mogućnost različitog položaja država članica u okviru određene politike EZ bio je u oblasti ekonomije i monetarne politike – Sporazum iz Bazela. Njime je uspostavljen specifičan oblik diferenciranih integracija koji je bio osnova iz koje je mnogo godina kasnije proistekla Evropska monetarna unija. Ipak, govor Vilija Branta (*Willy Brandt*) pred francuskim odborom Evropskog pokreta smatra se prvim vesnikom, tj. odskočnom daskom za rasplamsavanje debate o diferenciranim integracijama.<sup>9</sup> Nakon njega usledio je Izveštaj belgijskog premijera Lea Tindemansa (*Leo Tindemans*) kojim je u evropskim krugovima konačno pokrenuta ozbiljna diskusija o diferenciranim integracijama.<sup>10</sup>

Tokom osamdesetih godina XX veka nastupilo je zatišje u pogledu razvoja diferenciranih integracija. Pojavilo se nekoliko zvaničnih predloga u vezi sa primenom diferenciranosti u okviru pravnog poretku EZ, ali oni nisu imali većeg odjeka u njenom političkom životu.<sup>11</sup>

### *Institucionalizacija diferenciranih integracija devedesetih godina XX veka*

Ugovor iz Mاستrihta iz 1991. godine uvodi diferenciranost u oblastima ekonomske i monetarne saradnje i socijalne politike, bez izričitog pomena o tome da je reč o diferenciranim integracijama. U periodu između usvajanja Ugovora iz Mاستrihta i Ugovora iz Am-

---

<sup>9</sup> J. Čeranić, 2011, *op. cit.*, str. 35.

<sup>10</sup> *Ibid.*, str. 35–38.

<sup>11</sup> *Ibid.*, str. 39.

sterdama, diferenciranim integracijama se posvećuje dosta pažnje u evropskim političkim krugovima, što je rezultiralo njihovom institucionalizacijom u vidu odredbi o bližoj saradnji.

Ugovorom iz Amsterdama 1997. godine,<sup>12</sup> prvi put u istoriji evropskih integracija institucionalizovane su diferencirane integracije, i to u vidu odredaba o bližoj (pojačanoj) saradnji (eng. *enhanced cooperation*; fr. *cooperation renforcée*). Značaj institucionalizacije diferenciranih integracija dočarava se poređenjem sa „kopernikanskom revolucijom” u oblasti evropskih integracija.<sup>13</sup>

Na osnovu Ugovora iz Amsterdama, ukoliko države članice ispune sve uslove, mogu koristiti institucije, postupke i mehanizme predviđene Ugovorima sa ciljem produbljivanja integracija u nekoj od politika Zajednica ili Unije. Za pokretanje mehanizma bliže saradnje neophodno je da u njoj učestvuje najmanje polovina država članica EU. Takođe je predviđena i mogućnost stavljanja veta, što znači da ukoliko se neka država članica ne slaže sa pokretanjem bliže saradnje, može je onemogućiti stavljanjem veta, ali uz obavezno odgovarajuće obrazloženje.<sup>14</sup> Na osnovu Ugovora iz Amsterdama bliža saradnja se ne primenjuje u drugom stubu – Zajednička spoljna i bezbednosna politika.

Kako su uslovi za pokretanje bliže saradnje predviđeni Ugovorom iz Amsterdama brojni i veoma strogi, već na samom početku bilo je jasno da će do primene ovih odredaba u praksi veoma teško doći. Ipak, činjenica da su diferencirane integracije i zvanično unesene u Osnivačke ugovore već je sama po sebi bila dovoljno značajna za početak.

Ugovor iz Nice iz 2001. godine<sup>15</sup> pojednostavljuje mehanizam bliže saradnje, i to na više načina. Najpre, ukinuto je pravo veta. Zatim je mi-

---

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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, p. 752.

<sup>14</sup> Hervé Bribosia, “Les coopérations renforcées au lendemain du Traité de Nice”, *Revue du Droit de l'Union européenne* 1, 2001, p. 138.

<sup>15</sup> 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.

nimalan broj učesnika za pokretanje mehanizma bliže saradnje smanjen na osam država članica. Kako se neke države nisu složile sa predlogom Komisije da je za uspostavljanje bliže saradnje potrebna jedna trećina država članica, Ugovor iz Nice predviđa kompromisno rešenje. Ono se ogleda u tome da je za pokretanje bliže saradnje neophodno učešće najmanje osam država članica EU. Naposljetku, Ugovorom iz Nice omogućeno je pokretanje bliže saradnje u drugom stubu EU, ali samo u oblasti spoljne politike, ne uključujući pitanja koja imaju vojne ili odbrambene implikacije.<sup>16</sup>

Ugovor iz Lisabona<sup>17</sup> predviđa da države članice koje žele da međusobno uspostave bližu saradnju u okviru nadležnosti koje nisu rezervisane isključivo za Uniju mogu koristiti institucije Unije i sprovesti saradnju primenom odgovarajućih odredbi Ugovora.<sup>18</sup> Bliže saradnje su usmerene na favorizovanje ciljeva EU, zaštitu njenih interesa i jačanje procesa integracija. One su u svakom trenutku otvorene za sve države članice.<sup>19</sup>

Iako je bliža saradnja kao oblik diferenciranih integracija institucionalizovana Ugovorom iz Amsterdama 1997. godine, do danas je pokrenuta samo dva puta: u oblasti prava koje se primenjuje na razvod braka i zakonsko razdvajanje,<sup>20</sup> i u oblasti unitarne patentne zaštite.<sup>21</sup>

---

<sup>16</sup> J. Čeranić, 2011, *op. cit.*, str. 46.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Čl. 20. st. 1. tač. 1. Ugovora o Evropskoj uniji (dalje: UEU).

<sup>19</sup> Čl. 20. st. 1. tač. 2. UEU.

<sup>20</sup> Nikolay Natov, "Enhanced cooperation between the Member States in the area of law applicable to divorce and legal separation", Andreas Kellerhals, Tobias Baumgartner (eds.), *Multi-speed Europe*, Europa Institute at the University of Zurich, Zurich, 2012, pp. 77–99;

<sup>21</sup> Jelena Čeranić, *Unitarni patent*, Institut za uporedno pravo – Pravni fakultet Univerziteta u Banjaluci, Beograd, 2015.

## UNUTRAŠNJA I SPOLJAŠNJA DIMENZIJA DIFERENCIRANIH INTEGRACIJA

Diferencirane integracije su na početku procesa evropskih integracija podrazumevale da se države članice EU, u pogledu prava i obaveza nalaze u različitom položaju u okviru neke od politika EU. Dakle, akcenat je bio na diferenciranim integracijama između država članica EU. Vremenom, a naročito poslednjih godina, pod diferenciranim integracijama se podrazumeva uspostavljanje saradnje i sa državama koje su kandidati za članstvo u EU, u smislu njihovog uključenja u Jedinstveno tržište EU. Ova mogućnost, pod nazivom bliže integracije, prvi put je predviđena novom metodologijom proširenja EU za Zapadni Balkan 2020. godine. Osim toga, danas se u političkom narativu termin diferencirane integracije sve češće koristi i za saradnju EU sa državama koje, ne samo da nisu članice EU, nego nemaju ni aspiracije ka članstvu.

Shodno tome, pojam diferenciranih integracija se raslojio na dve dimenzije: unutrašnju i spoljašnju. Unutrašnja dimenzija odnosi se na povezivanje, tj. uspostavljanje saradnje između samih država članica EU i unutar institucionalnog okvira EU. Spoljašnja dimenzija implicira saradnju sa državama koje nisu članice Evropske unije. Zanimljivo je da i u okviru ove spoljašnje dimenzije diferenciranih integracija postoje tri aspekta: integracije sa državama koje već učestvuju u Jedinstvenom tržištu EU, ali nisu članice (npr. Švajcarska, Ujedinjeno Kraljevstvo itd.), integracije sa državama koje su kandidati za članstvo u EU i sa onima koje uopšte ne teže članstvu, kao ni učešću na Jedinstvenom tržištu EU. Ova podela na unutrašnju i spoljašnju dimenziju diferenciranih integracija analogna je podeli na diferencirane integracije u užem, i diferencirane integracije u širem smislu.

### *Unutrašnja dimenzija diferenciranih integracija – diferencirane integracije u užem smislu*

Pod unutrašnjom dimenzijom diferenciranih integracija podrazumeva se tzv. tradicionalno poimanje diferenciranih integracija, tj. uspostavljanje njihovih različitih modaliteta između država članica EU i unutar institucionalnog okvira EU. Zainteresovanim zemljama stoje

na raspolaganju brojni instrumenti koji im omogućavaju da prodube integracije u određenim oblastima putem zajedničkih projekata unutar institucionalnog okvira EU, u skladu sa njenim osnovnim principima i vrednostima i pravnim tekovinama (fr. *acquis communautaire*). Evropska unija oduvek intenzivno koristi unutrašnju diferenciranost *de facto*, iako ne sam instrument bliže saradnje *de jure*.

Unutar Evropske unije članice Evrozone i šengenskog prostora već učestvuju u oblicima dublje integracije, sa trajnim ili privremenim izuzecima za zemlje koje u njima ne učestvuju. Pored toga, postoje i dva primera primene mehanizama bliže saradnje (u oblasti prava koje se primenjuje na razvod braka i zakonsko razdvajanje i u oblasti unitarne patentne zaštite). Koalicija voljnih zemalja uvek može dalje produbljivati saradnju u različitim oblastima, a preporučuje se da to bude u oblastima kao što su npr. klima, energija, porezi itd.<sup>22</sup>

*Spoljašnja dimenzija diferenciranih integracija –  
diferencirane integracije u širem smislu*

Diferencirane integracije do sada nisu omogućavale zemljama koje nisu članice EU da učestvuju u pojedinačnim politikama EU.<sup>23</sup> Prema tome, diferencirane integracije u širem smislu poimanje su novijeg datuma.

U širem smislu, spoljašnja diferenciranost odnosi se i na politiku proširenja i na susedsku politiku. Evropska politička zajednica mogla bi predstavljati važan forum za ovu svrhu i mogla bi se razvijati u tom smeru. Inače, istorija evropskih integracija svedoči o tome da se rasprava o diferenciranim integracijama intenzivira svaki put kada se povećanjem broja država članica menjaju spoljne granice EU, što naravno implicira i povećanje različitosti među njima.<sup>24</sup>

---

<sup>22</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, p. 35, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/09/19/Paper-EU-reform.pdf>, 3. februar 2026.

<sup>23</sup> Kao što je npr. slučaj sa Švajcarskom, Islandom, Norveškom i Lihtenštajnom u kontekstu Šengenske zone.

<sup>24</sup> Andreas Kellerhals, "Switzerland's relationship with the EU: integration at its own speed?", Andreas Kellerhals, Tobias Baumgartner (eds.), *Multi-speed Europe*, Europa Institute at the University of Zurich, Zurich, 2012, pp. 147–164.

Štaviše, pojam diferenciranih integracija u širem smislu protegnut je do krajnjih granica, podrazumevajući ne samo učešće u politikama EU, posebno Jedinistvenom tržištu, država koje nisu članice EU i država koje pretenduju na članstvo, već i država koje nemaju nikakvih aspiracija ka članstvu u EU. Dakle, i u okviru same spoljašnje dimenzije diferenciranih integracija može se uočiti raslojavanje: prvi spoljni sloj (saradnja sa državama koje učestvuju u Jedinistvenom tržištu EU, poput Švajcarske, Ujedinjenog Kraljevstva itd.), drugi spoljni sloj (integracije sa državama koje su kandidati za članstvo u EU) i treći spoljni sloj (saradnja sa onima državama koje ne teže ni članstvu, ni učešću u Jedinistvenom tržištu EU).

*Integracije sa državama koje nisu kandidati za članstvo, ali učestvuju u Jedinistvenom tržištu EU.* Prvi, tzv. spoljašnji sloj, omogućava pojednostavljivanje različitih oblika asocijacija sa zemljama Evropskog ekonomskog prostora, Švajcarskom ili Ujedinjenim Kraljevstvom. „Sve bliža Unija” ne bi obavezivala pridružene članice, niti bi one učestvovala u dubljim političkim integracijama u oblastima kao što su pravosuđe, unutrašnji poslovi i građanstvo EU. Naravno, osnovni uslov i za pridružene članice ostaje posvećenost poštovanju zajedničkih principa i vrednosti EU, uključujući i demokratiju i vladavinu prava.<sup>25</sup> Osnovna oblast učešća ovih pridruženih članica bilo bi Jedinistveno tržište EU. Institucionalno posmatrano, pridružene članice ne bi imale predstavnike ni u Evropskom parlamentu, ni u Komisiji. Mogle bi učestvovati u radu Saveta, ali bez prava glasa, i dobiti pridruženo članstvo u relevantnim agencijama EU. Isto tako, one bi podlegale nadležnosti Suda pravde EU. Pridružene članice bi doprinosile budžetu EU, ali manjim iznosima (npr. za zajedničke institucionalne troškove), i uz mogućnost manjih koristi (npr. bez pristupa kohezionim i poljoprivrednim fondovima).<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Vladimir Đurić, Jelena Čeranić Perišić, „Evropske vrednosti u uporednim sistemima Zapadnog Balkana”, Ivana Radić Milosavljević, Janja Simentić Popović, Milan Krstić (ur.), *Evropske vrednosti: između osporavanja i afirmacije* Fakultet političkih nauka, Beograd, 2025, str. 26.

<sup>26</sup> Jelena Čeranić Perišić, „Diferencirana integracija: Plovidba na otvorenom moru – reforma i proširenje Evropske unije za 21. vek”, Jelena Čeranić Perišić, Vladimir Čolović (ur.), *Sećanje na dr Jovana Čirića – putevi prava*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2023, str. 389–390.

*Bliže integracije.* Slično rešenje, u smislu bliže integracije i faznog uključivanja u politike, tržište i programe EU, predloženo je i novom metodologijom proširenja za zemlje Zapadnog Balkana.<sup>27</sup>

Novom metodologijom predviđeno je da ukoliko zemlja dovoljno napreduje u prioritetima reformi izdvojenim u pregovorima, nova metodologija predviđa da bi to trebalo da dovede do:<sup>28</sup> 1) bliže integracije zemlje sa EU, rada na ubrzanoj integraciji i „postupnom (faznom) uključivanju” u pojedinačne politike EU, tržište EU i programe EU, uz obezbeđenje jednakih uslova; i 2) povećanog finansiranja i investicija – uključujući instrument pretpristupne podrške zasnovan na učinku i reformama i bližu saradnju sa međunarodnim finansijskim institucijama kako bi se iskoristila podrška.

U vezi sa instrumentom bliže integracije nameće se veliki broj pitanja, među kojima su pitanje izvodljivosti, finansija, trajanja itd. U kontekstu izvodljivosti najvažnije pitanje tiče se postupka donošenja odluka. Da li to znači da će zemljama biti omogućeno da učestvuju u donošenju odluka u okviru određenih politika EU, tj. da glasaju u Savetu i Evropskom parlamentu? Ili to implicira da će predstavnici tih zemalja učestvovati samo kao posmatrači na pomenutim sastancima? Ili, pak, ništa od toga?<sup>29</sup>

Na ovom mestu zanimljivo je razmotriti model učešća zemalja EFTA (engl. *European Free Trade Area*), Norveške, Islanda i Lihtenštajna, koje nisu članice EU, ali učestvuju na Jedinственном tržištu EU.<sup>30</sup> Iako ove tri zemlje formalno ne učestvuju u postupku odlučivanja, to je kompenzovano Sporazumom o evropskom ekonomskom prostoru (engl. *European Economic Area Agreement*) koji obezbeđuje širok prostor za konsultacije tokom pripremne faze zakonodavnog postupka u EU.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> COM (2020) 57 final.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Jelena Čeranić Perišić, „Bliža integracija zemalja Zapadnog Balkana sa Evropskom unijom na osnovu nove metodologije proširenja EU”, *Srpska politička misao* 69, 2020, str. 172.

<sup>30</sup> Hana Kovacicova, “Western Balkans Regional Common Market. What Lessons Can Be Taught from EEA? – A Case Study from Public Procurement”, *Strani pravni život* 4, 2020, pp. 133–145.

<sup>31</sup> EEA Agreement, <https://www.efta.int/eea/eea-agreement>, 9. februar 2026.

Imajući to u vidu, nije realno očekivati da će zemlje Zapadnog Balkana, ukoliko otpočnu bliže integracije, dobiti više u pogledu donošenja odluka od onoga što zemlje EFTA imaju na osnovu Sporazuma o evropskom ekonomskom prostoru.

*Integracije sa zemljama koje ne pretenduju na članstvo u EU.* Treći spoljni sloj evropskih integracija podrazumeva integracije koje ne impliciraju obaveznost prava EU i specifičnih zahteva u pogledu vladavine prava, i ne omogućava pristup Jedinstvenom tržištu EU. Umesto toga, fokus je na političkoj konvergenciji i političkoj saradnji u oblastima od zajedničkog značaja, poput bezbednosti, energije, zaštite životne sredine, klimatske politike itd. Evropska politička zajednica (EPZ), uspostavljena 2022. godine,<sup>32</sup> trebalo bi da evoluirala iz svog sadašnjeg labavijeg oblika u aranžman sa jačim institucionalnim vezama, većom koordinacijskom ulogom Komisije i mogućnošću mobilizacije sredstava iz budžeta EU. Ekonomski odnosi unutar EPZ mogli bi se regulisati sporazumima o slobodnoj trgovini, a u određenim oblastima (energetika, odbrana) mešoviti ugovori mogli bi pružiti jači pravni i institucionalni okvir (slično Energetskoj uniji). I dalje bi postojala minimalna zajednička osnova za sve učesnike, uključujući članstvo u Savetu Evrope i poštovanje Evropske konvencije o ljudskim pravima.<sup>33</sup> „Članstvo u Savetu Evrope i Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava predstavlja određene vrednosti (razume se i obaveze), ali ne i evropske vrednosti shvaćene u kontekstu člana 2. Ugovora iz Lisabona.”<sup>34</sup>

## ZAKLJUČNI OSVRT

Diferencirane integracije razvijale su se paralelno sa samim procesom evropskih integracija, te bi se moglo zaključiti da su ta dva procesa komplementarna. Međutim, vremenom su evoluirali poimanje, ciljevi i primena diferenciranih integracija.

<sup>32</sup> Jelena Čeranić Perišić, „Inicijative za stvaranje Evropske političke zajednice – od pedesetih godina 20. veka do danas”, Jelena Perović Vujačić (ur.), *Zbornik radova 35. susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović*, Beograd, 2022, str. 499–514.

<sup>33</sup> Report on the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, p. 35.

<sup>34</sup> V. Đurić, J. Čeranić Perišić, *op. cit.*, str. 26.

Na početku procesa evropskih integracija diferenciranim integracijama pribegavalo se kao mehanizmu za rešavanje pravnih problema u smislu nemogućnosti neke države da se uključi u neku od politika EZ/EU, dok se danas diferencirane integracije predlažu za rešavanje prevashodno političkih izazova u kontekstu politike proširenja, proisteklih bilo iz umora od proširenja EU i sledstveno tome smanjenog apsorpcionog kapaciteta EU, bilo usled geopolitičkih izazova prouzrokovanih rusko-ukrajinskim sukobom.

Osim toga, u savremeno doba, kada se Evropska unija suočava sa brojnim unutrašnjim i spoljnim izazovima, uključujući izuzetno kompleksnu geopolitičku situaciju, diferencirane integracije se sve češće ističu kao potencijalno rešenje za širok spektar problema. Uprkos značaju koji im se pridaje, pre svega u političkom diskursu i praksi, čini se da diferencirane integracije ne mogu, po modelu *deus ex machina*, ponuditi sveobuhvatan odgovor na sve izazove sa kojima se suočavaju Evropska unija i sam proces evropskih integracija danas.

**Jelena Čeranić Perišić, PhD**

Principal Research Fellow

Institute of Comparative Law, Belgrade

**DIFFERENTIATED INTEGRATION IN THE EUROPEAN UNION –  
THE INTERNAL AND EXTERNAL DIMENSIONS:  
CONCEPTUALIZATION, OBJECTIVES, AND APPLICATION***Summary*

At the outset of the European integration process, differentiated integration implied that EU Member States occupied different positions in terms of rights and obligations within specific EU policy areas. The emphasis was therefore placed on differentiation among the Member States themselves. Over time, and particularly in recent years, differentiated integration has increasingly come to denote forms of cooperation that also include candidate countries, particularly through their participation in the EU Single Market. Moreover, in contemporary political discourse, the term differentiated integration is frequently used to describe cooperation between the EU and countries that are neither EU members nor aspiring to membership. In this regard, it is essential to distinguish between the internal and external dimensions of differentiated integration, that is, between differentiated integration in a narrow and in a broader sense. Differentiated integration in the narrow sense refers to cooperation among EU Member States within the EU's institutional framework. In the broader sense, it encompasses cooperation with non-member states, including both candidate countries and those without membership aspirations, whether through participation in the EU Single Market or through other forms of cooperation. In any case, differentiated integration – both in its narrow and broader sense – represents a structural reality of the contemporary European integration process.

**Keywords:** differentiated integration in the narrow sense; differentiated integration in the broader sense; European integration; European Union; enhanced cooperation.

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна и универзитетска библиотека  
Републике Српске, Бања Лука

340:929 Поповић В.

LIBER Amicorum Витомир Г. Поповић / уредник Јелена Вукадиновић  
Марковић. - Бања Лука : Удружење правника Републике Српске, 2026  
(Бања Лука : Мастерпринт). - 753 стр. ; 24 cm

На насл. стр.: Зборник радова у част академика проф. др Витомира Г.  
Поповића. - Тираж 300. - Напомене и библиографске референце уз текст.

ISBN 978-99976-198-4-6

а) Поповић, Витомир (1956-)

COBISS.RS-ID 144813569