

**Јелена ЋЕРАНИЋ\***

Институт за упоредно право

**ДИФЕРЕНЦИРАНА ИНТЕГРАЦИЈА – ИНСТРУМЕНТ ЗА  
ПРЕВАЗИЛАЖЕЊЕ РАЗЛИЧИТОСТИ ИЗМЕЂУ ДРЖАВА  
ЧЛАНИЦА ЕУ**

**- са посебним освртом на њене импликације на универзално и особено  
у праву ЕУ-**

**Апстракт:** Европска унија данас има двадесет седам држава чланица (Уједињено Краљевство је у поступку иступања из ЕУ) између којих постоје велике разлике не само у погледу економске моћи, већ и када је реч о друштвено-политичком уређењу, културно-историјском наслеђу, правним традицијама итд. Управо због овакве хетерогености ЕУ, морало се одступити од принципа јединства и једнакости држава чланица, који је деценијама представљао један од темеља европске конструкције. На основу овог принципа све државе чланице учествују у развоју свих политика Уније. Да би ЕУ наставила на напредује и продубљује интеграције, концепт једнакости и јединства држава чланица уступио је место концепту диференцираности (флексибилности). Под флексибилношћу комунитарног права подразумева се могућност да се државе чланице налазе у различитом положају у погледу опсега права и обавеза у оквиру одређених политика Уније. Дакле, на основу овог концепта свака земља чланица ЕУ продубљује интеграције сопственим ритмом. У раду је најпре представљен историјски развој концепта диференциране интеграције. Након тога је анализиран механизам ближе сарадње као институционализовани облик диференциране интеграције. Посебна пажња посвећена је одредбама о ближој сарадњи предвиђеним Уговором из Лисабона. Напослетку су размотрене импликације диференциране интеграције на универзално и особено у праву ЕУ.

**Кључне речи:** *диференцирана интеграција, ближа сарадња, концепт флексибилности, Европска унија, право ЕУ.*

---

\* Виши научни сарадник, [ceranicj@gmail.com](mailto:ceranicj@gmail.com)

## 1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

„Уједињени у различитости“ била је једна од основних премиса којом су се руководили тзв. очеви оснивачи Европских заједница (ЕЗ) педесетих година прошлог века. Европска разноврсност обухвата различите културе, различите језике, различите правне и политичке системе и мноштво нација. Стога се временом, као једно од кључних, наметнуло питање како управљати растућим различитостима и омогућити да, Европска унија, колико год суштински хетерогена била, остане релативно хомогена.

Европске заједнице је првобитно чинило шест земаља које су биле на релативно сличном степену економског развоја. Будући да се сарадња показала као успешна, временом су се за њу заинтересовале су и друге европске земље. Током деценија број држава чланица сукцесивно се повећавао. У овом тренутку ЕУ има двадесет седам држава, ако се изузме Уједињено Краљевство (УК) које је у поступку иступања из ЕУ. Између ових земаља постоје велике разлике, не само у смислу економске моћи, већ и у погледу друштвено-политичког уређења, културно-историјског наслеђа, правних традиција итд. Хетерогеност ЕУ нарочито је дошла до изражаја приликом два последња таласа проширења, када су у Унију ушле земље које су, осим што су на нижем степену развоја, последњих педесет година живеле у потпуно другачијим околностима у односу на земље тзв. западне демократије. Будући да није било реално очекивати да ће нове државе чланице моћи одмах да се укључе у све постојеће политике, прибегло се концепту флексибилности. Предвиђено је да ће се ове земље у поједине области сарадње укључивати постепено, када испуне одређене услове.

Дакле, морало се одступити од принципа јединства и једнакости држава чланица, који је деценијама представљао један од темеља европске конструкције. На основу овог принципа све државе чланице учествују у развоју свих политика Уније. Међутим, чак и у прошлости, када је број држава чланица био мањи, а разлике међу њима слабије изражене, постојали су изузеци од примене овог принципа. Инсистирање на стриктној примени принципа једнакости довело би до тога да напредније земље стагнирају, чекајући да слабије развијени партнери достигну одређени степен развоја како би могли заједно да продубљују сарадњу у појединим областима.

Услед повећања броја држава чланица и хетерогености у оквиру ЕУ, појавила се дилема, тј. антагонизам између проширења Уније и продубљења сарадње. Како омогућити да се Унија шири и да прихвата у своје оквиру нове државе, а да истовремено, „старије“ чланице не чекају,

већ продубљују интеграције и развијају сарадњу у новим областима? Да ли је могуће помирити ове две, наизглед супротне, тенденције?

Осим различитог степена развоја држава чланица, односно немогућности појединих земаља да се укључе у одређене политике, још један фактор допринео је напуштању принципа на основу кога све државе чланице учествују у развоју свих политика Уније. Наиме, поједине земље, иако могу, не желе да учествују у одређеним политикама. Дакле, за повезивање држава чланица са циљем унапређења интеграција, поред елемента способности, потребан је и елемент воље.<sup>1</sup>

Да би ЕУ коју чини двадесет седам држава чланица наставила на напредује и продубљује интеграције, концепт једнакости и јединства држава чланица уступио је место концепту диференцираности (флексибилности). Под флексибилношћу комунитарног права подразумева се могућност да се државе чланице налазе у различитом положају у погледу опсега права и обавеза у оквиру одређених политика Уније. Дакле, на основу овог концепта свака земља чланица ЕУ продубљује интеграције сопственим ритмом.<sup>2</sup>

Концепт диференциране интеграције, неформално је, одувек био присупан у европском пејзажу. У почетку се овом концепту прибегавало само у изузетним случајевима, а трајање је било временски ограничено. Међутим, током година, са развојем европске конструкције, еволуирало је и схватање и примена концепта диференциране интеграције.

О правном и политичком повезивању држава чланица и успостављању диференцираности унутар ЕУ постоји велики број теорија. Већина њих метафорично дочарава ново устројство европске конструкције концептима о Европи у више брзина, Европи променљиве геометрије, Европи концентричних кругова, Европи на више нивоа или спратова, тврдом језгру, центру гравитације итд. Упркос одређеним разликама између ових сликовитих представа, заједничко им је да некада јединствена европска конструкција уступа место Унији у којој све државе чланице неће бити у истом положају, тј. у којој ће се њихов степен интегрисаности разликовати. Државе ће се између себе повезивати и учествовати у различитим видовима сарадње, при чему ће свака држава бити слободна да одабере у које ће политике да се укључи, а из којих да

---

<sup>1</sup> Bruno Racine, Patrice Buffotot, Guy Canivet, Jean Pissany-Ferry, *Perspectives des coopération renforcée dans l'Union européenne*, La Documentation française, Paris, 2004, 1-40.

<sup>2</sup> Јелена Ђеранић, *Облици повезивања држава чланица у Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2011, 21.

изостане. Захваљујући одредбама о ближој сарадњи, свака држава чланица моћи ће да се интегрише сопственим ритмом.<sup>3</sup>

Иначе, после вишедеценијских успеха које је низала, ЕУ се од 2008. године налази у највећој, најдуготрајнијој и најнеизвеснијој кризи од свог оснивања, која прети да дефинитивно подели ЕУ. Дакле, криза која је 2008. године почела као економска, брзо се проширила захвативши све остале сегменте привреде и друштва. Економске и политичке тешкоће са којима се Унија тренутно суочава прете да угрозе основне вредности које је ова заједница остварила, а то су, пре свега, мир и стабилност на простору ЕУ у последњих шездесет година.<sup>4</sup>

Када је реч о самом чланству у ЕУ, данас могу се уочити две потпуно супротне тенденције. С једне стране, неке државе (пре свега земље из региона Западног Балкана) се налазе у процесу европских интеграција и очекују да ће у догледно време постати чланице ЕУ. С друге стране, пак, УК се на референдуму одржаном у јуну 2016. године изјаснило за излазак из ЕУ. Поступак напуштања предвиђен је Уговорима на једноставан и јасан начин. Свака држава чланица може одлучити да се, у складу са својим уставним прописима, повуче из Уније.<sup>5</sup> Она своју намеру саопштава Европском савету.<sup>6</sup>

Иако је у овом тренутку тешко сагледати последице Брексита на процес европских интеграција, оно што је готово сасвим извесно је да је Брекситом отворена Пандорина кутија. Након УК, није искључено да ће и нека друга држава чланица ЕУ да посегне заистим сценаријом. Дакле, срж проблема не лежи у томе што УК одлази из ЕУ, већ у томе докле ће друге земље желети да буду део ЕУ која већ десет година не може да изађе из кризе.

Дакле, један најновијих изазова са којим се суочава Унија је присутност супротних тенденција када је реч о самом чланству у европској породици. Оваква ситуација допринела је оживљавању дискусије о неизбежности редефинисања процеса европских интеграција. У светлу тога, концепт диференциране интеграције, у било ком облику, поново је веома актуелан.

У раду је најпре представљен историјски развој концепта диференциране интеграције. Након тога анализиран је механизам ближе

---

<sup>3</sup> Florence Chaltiel, "Pour une clarification du débat sur l'Europe à plusieurs vitesses", *Révue du Marché commun et de l'Union européenne*, 348/1995, 5-10.

<sup>4</sup> Александра Рабреновић, Јелена Ђеранић, Усклађивање права Републике Србије са правним тековинама ЕУ: приоритети, проблеми, перспективе, Институт за упоредно право, Београд, 2012, 301.

<sup>5</sup> Чл. 50, ст. 1 УЕУ.

<sup>6</sup> Чл. 50, ст. 2 УЕУ.

сарадње као институционализовани облик концепта диференциране интеграције. Посебна пажња посвећена одредбама Уговора из Лисабона. Напошетку су разморене импликације диференциране интеграције на универзално и особено у праву.

### 3. ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ КОНЦЕПТА ДИФЕРЕНЦИРАНЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

Диференцираност је од самог почетка била присутна у оквиру процеса европских интеграција. Бројни примери којима се одобрава различит положај држава чланица произилазе како из Уговора тако и из секундарног законодавства. Посебни режими, дерогације, изузеци и заштитне клаузуле могу се наћи у Уговорима од самог оснивања ЕЗ. Ипак, ови облици диференцираности били су привремени, ограничени и нису успостављали трајно одвајање међу државама чланицама.<sup>7</sup>

Политичка и доктринарна разматрања о диференцираности почела су седамдесетих година 20. века, након првог проширења ЕЗ. Прошрења су допринела су квантитативном и квалитативном порасту различитости унутар ЕЗ, па самим и пореби за прилогађавањем политика новонасталим околностима. Принцип да све државе морају да раде исте ствари у исто време и ригидност европског начина доношења одлука била је препрека за даље европске интеграције.

#### 3.1. Диференцирана интеграција током 70-тих и 80-тих година 20. века

Иако је диференцираност као концепт постојала у ЕЗ још од њиховог оснивања, ране расправе о диференцираности биле су ретке. Ипак, постоје два весника, тзв. одскочне даске за дебату о диференцираној интеграцији, која су се појавила средином седамдесетих година 20. века

Прва је говор канцелара Вилија Бранта (*Villy Brandt*) из 1974. године пред француским одбором Европског покрета у Паризу. Том приликом, Брант изјављује да је Заједници потребна тзв. постепена интеграција. Кључни аргумент за примену концепта диференцираности био је да економска различитост није компатибилна са једнаким третманом свих (у то време) девет држава чланица. Он је тврдио да уколико се на све земље примењује исти третман, постоји опасност да ће се угрозити кохезија међу њима. Као решење, Брант предлаже да

---

<sup>7</sup> Jelena Ćeranić, „Flexibility concept in the context of European integration – evolution, survey and perspectives”, *Strani pravni život*, 4/2017, 11-12.

објективно јаче земље морају да се интегришу прве, а да ће им се остале придружити у каснијем стадијуму. Важно је да неће бити трајне раздвојености између јачих и слабијих држава чланица. Флексибилност би требало да има центрипетални ефекат што би цео процес водило унапред и повукло слабије земље у централну групу.<sup>8</sup>

Извештај белгијског премијера Тиндеманса из 1975. године други је значајан догађај који је допринео распламсавању дебате о диференцираној интеграцији.<sup>9</sup> Извештај почиње анализом проблема са којима се ЕЗ суочавају седамдесетих година, а који су били актуелни и деведесетих година, када су одредбе о ближој сарадњи, као институционализованом облику диференциране интеграције, унете у Уговоре. Исти проблеми окупирали су европску јавност и 2004. године, у време пријема десет нових држава, превасходно чланица некадашњег Источног блока, а актуелни су и данас у светлу евентуалних будућих проширења ЕУ, с једне стране, и напуштања ЕУ од стране УК, с друге стране.

У Извештају Тиндеманс, на самом почетку, истакнуто је да је немогуће осмислити програм на основу кога би све државе чланице могле да се интегришу истим ритмом, тј. да се у свим областима сарадње, у све етапе, укључују истовремено.<sup>10</sup> Имајући у виду специфичности држава чланица и њихов различит степен развоја, а у циљу спречавања стагнације и могућности даљег напретка ЕЗ, требало би дозволити да се државе интегришу сопственим ритмом. Дакле, зависно од могућности, поједине државе би продубљивале интеграције, док би друге имале право да, неко време, остану по страни. На овај начин би дошло до рашчлањавања, тј. диференцираности јединствене европске конструкције.

Белгијски премијер је такође истицао разлику између његовог модела тзв. Европе у више брзина, који предпоставља да се све државе чланице сложе у вези са крањим циљем политичке интеграције, а само брзина којом се крећу према том циљу може се разликовати, и модела тзв. Европе по жељи (*Europe à la carte*). Према овом другом моделу, нико не мора учествовати у свему, а ситуација које је далеко од идеалне је

---

<sup>8</sup> Alexandar Stubb, *Negotiating Flexibility in European Union: Amsterdam, Nice and Beyond*, Palgrave Macmillan, Paris, 2002, 34-40.

<sup>9</sup> Leo Tindemans, „Report by Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium to the European Council“, *Bulletin of the European Communities, Supplement 1*, 1976.

<sup>10</sup> Wolfgang Wessels, „Flexibilité, différenciation et coopération renforcée - Le traité d'Amsterdam à la lumière du Rapport Tindemans“, *L' Union européenne au-delà d' Amsterdam, Nouveaux concepts d'intégration européenne, Un hommage à la vie et à l'oeuvre de Jacques Vandamme* (dir. M. Westalke), La Cité européenne, 1998, 113-166.

засигурно много боља него избегавање свега што се не може „кувати у истом лонцу“.<sup>11</sup>

Извештај Тиндеманс ослања се на макро-економске показатеље на основу којих се могу утврдити прецизни и дефинитивни критеријуми за разликовање потенцијалних неучесника (*outs*) од потенцијалних учесника (*ins*) и који указују на различитости њихове економске и финансијске ситуације.<sup>12</sup> Разграничење између ове две категорије држава је једноставно: државе чије разлоге за неучешће, на основу предлога Комисије, Савет призна као објективно прихватљиве, могу остати изван сарадње. Претпоставка је да државе чланице желе, али привремено нису у могућности, да преузму додатне обавезе.<sup>13</sup> Дакле, у то време, седамдесетих година прошлог века, не помиње се могућност да поједине државе чланице не желе да учествују у сарадњи у одређеној политици.

Првобитне реакције на ова два предлога биле су негативне. Већина европских престоница одмах је одбацила било који облик диференцираности. Мање државе чланице посебно су се плашиле би свака диференцираност водила ка различитим класама чланства и могућем искључењу.

У периоду који је уследио након Извештаја Тиндеманс, током осамдесетих година, појавило се неколико званичних, али не нарочито значајних предлога у вези са применом диференцираности у оквиру правног поретка ЕЗ.

### 3.2. Уговор из Мастрихта

Прави узлет диференцирана интеграција бележи тек 1992. године усвајањем Уговора из Мастрихта. Овај уговор представља значајан корак ка прихватању диференцираности у оквиру правног поретка ЕУ. Међутим, Уговором није предвиђена диференцирана интеграција као концепт комунитарног права, већ су само институционализоване појединачне форме диференцираности.

Одредбе Уговора из Мастрихта које се односе на диференцирану интеграцију, разликују се у односу на доташње схватање концепта диференцираности. Уговором из Мастрихта дозвољена је диференцираност у појединим веома значајним областима и измењен је поступак доношења одлука које се тичу сарадње успостављене између појединих држава чланица. Представници земаља које не учествују у сарадњама, приликом усвајања одлука које се тичу поменутих сарадњи, немају право гласа у

---

<sup>11</sup> L. Tindemans, *op. cit.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> W. Wessels, *op. cit.*, 149.

Савету. Веома је значајно да је Уговором из Мастрихта омогућена диференцираност и у случајевима када државе чланице, иако могу, не желе да учествују у развоју одређених политика. До тада, диференцираност је дозвољена само услед немогућности држава чланица да се укључе у унапређење сарадње. Такође, ови специјални режими које уживају одређене земље, нису временски ограничени, као што је то раније био случај. Клаузуле о изласку (*opting-out*) биле су „цена“ која се морала платити да би се оставрио одређени напредак.<sup>14</sup> Захваљујући овим клаузулама, одредбе о економској и монетарној политици, као и Социјални протокол, укључени су у Уговор о Европској заједници.

У годинама које су уследиле, многи значајни европски политичари тог времена залагали су се за различити облике диференциране интеграције. Међу њима су: тадашњи француски премијер Едуард Баладир (*Edouard Balladur*), британски премијер Џон Мејџор (*John Major*), немачки канцелар Херму Кол (*Hermut Kohl*), француски председник Жак Ширак (*Jacque Chirac*), као и многи други.<sup>15</sup>

#### 4. БЛИЖА САРАДЊА КАО ИНСТИТУЦИОНАЛИЗОВАН ОБЛИК ДИФЕРЕНЦИРАНЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

Диференцирана интеграција као концепт права ЕУ институционализована је први пут Уговором из Амстердама (1997) у виду одредби о ближој (убрзаној, појачаној) сарадњи. Ове одредбе измењене су и допуњене најпре Уговором из Нице (2000), а затим Уговором из Лисабонна (2009).

##### 4.1. Уговор из Амстердама

Уговор из Амстердама предвиђа покретање ближе сарадње у оквиру 1. и 3. стуба ЕУ, али не и 2. стуба ЕУ. Државе чланице, уколико испуне све услове, могу користити институције, поступке и механизме предвиђене Уговорима у циљу продубљивања интеграција у некој од политика Заједнице или Уније. За покретање механизма ближе сарадње било је потребно да у сарадњи учествује најмање половина држава чланица ЕУ. Такође је била предвиђена могућност стављања вета, што значи да је једна држава чланица, која се не слаже са покретањем ближе

---

<sup>14</sup> Claus-Dieter Ehlermann, “Differeciation, flexibilité, coopération renforcée: les nouvelles dispositions du traité d’Amsterdam”, *Revue du Marché Unique Européen*, 3/1996, 60.

<sup>15</sup> Вид. Jelena Čeranić, „Differentiated integration – a good solution for the increasing EU heterogeneity”, *Multi-speed Europe*, A. Kellerhals, T. Baumgartner (eds.), Europa Institute, Zurich, 2011, 17-18.



сарадње, могла да онемогући успостављање сарадње, уз одговарајуће образложење.

Будући да су услови за успостављање ближе сарадње, предвиђени Уговорима, бројни и изузетно строги, већ на самом почетку било је очигледно да неће доћи до примене ових одредби у пракси. Ипак, сама чињеница да је принцип диференцираности прихваћен, представљала је значајан корак на путу увођења концепта диференциране интеграције у правни поредак ЕУ. Могло би се чак рећи да је процес институционализације диференцираности замишљен у две етапе. Циљ прве етапе био је да се у ЕУ прихвати сам концепт диференциране интеграције, док је усвајање одредби о ближој сарадњи, које би биле применљиве у пракси, било предвиђено за другу етапу.<sup>16</sup>

Када је реч о Заједничкој спољној и безбедносној политици, Уговором из Амстердама предвиђен је механизам конструктивног уздржавања, као нека врста компензације за непостојање посебне одредбе о ближој сарадњи у оквиру 2. стуба ЕУ. Механизам конструктивног уздржавања омогућава да се, када се одлучује о одређеном питању за које је, у начелу, потребна сагласност свих држава чланица, одлука може донети и уколико се нека држава не слаже са њом.

#### 4.2. Уговор из Нице

Прелиминарни разговори уочи конференције 2000. године у Ници сведоче да је концепт диференциране интеграције, предвиђен Уговором из Амстердама, у потпуности прихваћен у ЕУ. Наиме, прихватљивост механизма ближе сарадње више се није постављала као питање, већ је централна тема била његова применљивост.

Уговором из Нице механизам ближе сарадње је поједностављен. Укинута је право вета, а минимални број учесника за покретање механизма ближе сарадње је смањен. С обзиром на неслагање појединих држава чланица са предлогом Комисије (према коме је за успостављање ближе сарадње потребна једна трећина држава чланица), Уговором из Нице предвиђено је компромисно решење – за покретање ближе сарадње неопходно учешће најмање осам држава чланица. Такође, овим уговором омогућено је покретање ближе сарадње у 2. стубу ЕУ, али само у области спољне политике, изузимајући питања која имају војне или одбрамбене импликације.

---

<sup>16</sup> Henri Labayale, „Amsterdam ou l'Europe des coopérations renforcées“, *Europe* 1/1998, 4-7.

### 4.3. Уговор из Лисабона

Уговор из Лисабона предвиђа да 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 одредби Уговора.<sup>17</sup> Ближе сарадње усмерене су на фаворизовање остварења циљева ЕУ, заштиту њених интереса и јачање процеса интеграција. Оне су отворене у сваком тренутку за све државе чланице.<sup>18</sup>

Дакле, Уговором из Лисабона измењене су и допуњене одредбе у вези са механизмом ближе сарадње. Иако су измене и допуне скромнијег обима, оне су веома значајне за покретање овог механизма у пракси. Најпре, захваљујућу укидању структуре засноване на стубовима, Уговором из Лисабона поједностављена је и организација одредби о ближој сарадњи. Све одредбе о ближој сарадњи груписане су на једном месту, а за покретање ближе сарадње у некадашњем 1. и 3. стубу ЕУ предвиђена су идентична правила.

Савет, као последња инстанца, доноси одлуку о одобрењу ближе сарадње, под условом да у њој учествује најмање девет држава чланица, пошто је утврдио да се циљеви постављени у оквиру ове сарадње не могу остварити у разумном року у оквиру Уније као целине.<sup>19</sup> С обзиром на то да се у саставу ЕУ налази двадесет седам држава чланица, девет држава представља једну трећину. Што се тиче доношења одлука у оквиру ближе сарадње, предвиђено је да сви чланови Савета могу учествовати у договарању, али да могу гласати само представници оних држава које учествују у ближој сарадњи.<sup>20</sup> Акти усвојени у оквиру ближе сарадње обавезују само државе чланице које учествују у ближој сарадњи. Они не представљају део правних тековина ЕУ, тј. комунитарни аки (*acquis communautaire*), који морају прихватити све земље кандидати за приступање ЕУ.<sup>21</sup>

Уговором из Лисабона први је пут предвиђена могућност покретања ближе сарадње у области политике одбране. Реч је о тзв. перманентној структурираној сарадњи,<sup>22</sup> која се у одређеним аспектима се разликује од ближе сарадње.

---

<sup>17</sup> Чл. 20, ст. 1, тач. 1 УЕУ.

<sup>18</sup> Чл. 20, ст. 1, тач. 2 УЕУ.

<sup>19</sup> Чл. 20, ст. 2 УЕУ.

<sup>20</sup> Чл. 20, ст. 3 УЕУ.

<sup>21</sup> Чл. 20, ст. 4 УЕУ.

<sup>22</sup> Чл. 46 УЕУ.

## 5. ИМПЛИКАЦИЈЕ ДИФЕРЕНЦИРАНЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ НА УНИВЕРЗАЛНО И ОСОБЕНО У ПРАВУ ЕУ

Као посебан облик наднационалне организације, ЕУ не располаже сопственим или оригинарним легислативним овлашћењима, већ једино овлашћењима или надлежностима које потичу од држава чланица. Према правној природи, овлашћења која су државе чланице пренеле на Унију се могу поделити на искључива или ексклузивна, подељена и комплементарна.<sup>23</sup>

Обим овлашћења која су државе чланице дужне да пренесу на органе Уније одређен је Уговором. Управо због тога, ЕУ, као ни остале међународне организације, не располаже општим и неограниченим овлашћењима, нити је овлашћена да их сама шири (*Kompetenz-Kompetenz*), већ само оним овлашћењима која су неопходна за остваривање циљева који су Уговором постављени пред њу. Уговором из Лисабона надлежности ЕУ су одређене по принципу позитивне еnumerације што, практично, значи да сви комунитарни акти, односно извори права ЕУ морају имати непосредни или посредни правни основ у неком од чланова Уговора.<sup>24</sup>

Уговорима је предвиђено да Унија има искључиву надлежност у следећим областима: царинска унија; утврђивање правила конкуренције која су неопходна за функционисање унутрашњег тржишта; монетарна политика за државе чланице чија је монета евро; очување биолошких ресурса у мору у оквиру заједничке политике у области рибарства; заједничка трговинска политика.<sup>25</sup> Исто тако, Унија је искључиво надлежна да закључује међународне уговоре када је то предвиђено неким законским актом Уније или је потребно за вршење послова из области унутрашње надлежности, односно у случајевима када је то потребно за побољшање заједничке регулативе или за њену промену.<sup>26</sup>

Искључиве надлежности карактерише ексклузивно или искључиво право Уније да их једино и само она може користити за доношење легислативних аката. Ексклузивност не подразумева и неограниченост по обиму коришћења овлашћења, већ лишавање права држава чланица да законодавно интервенишу у односној области, чак и када Унија не врши

---

<sup>23</sup> Радован Вукадиновић, *Увод у институције и право Европске уније*, Удружење за европско право, Крагујевац, 2012, 40-46.

<sup>24</sup> *Ibid.*, 39.

<sup>25</sup> Чл. 3, ст. 1УФЕУ.

<sup>26</sup> Чл. 3, ст. 2УФЕУ.

своје право. Ово се у једном делу правне теорије означава као доктрина претходно испражњених (искоришћених) овлашћења.<sup>27</sup>

На основу овако добијених овлашћења ЕУ преко својих легислативних органа усваја бројне прописе који чине право ЕУ и у ширем смислу чине правне тековине ЕУ. За њихово тумачење и примену важе посебна правила и начела, као што су: начело директне примене, начело директног дејства, начело супрематије и једообразног и усклађеног тумачења. Циљ ових начела је да се обезбеди једнообразна примена права у целој Унији. Само једообразном применом права ЕУ, могуће је остварити заједнички договорене циљеве дефинисане у примарним и секундарним изворима. Тако је и креирана догма о јединству права ЕУ (*unity dogma*). Због тога се свако другачије тумачење и примена сматрају повредом права ЕУ која повлачи одговорност држава чланица (и других субјеката) како према појединцима тако и према другим државама чланицама и органима Уније. Међутим, спровођење диференциране интеграције управо значи различиту, привремену или трајну, примену прописа на поједине државе чланице или групу држава чланица.<sup>28</sup>

Различита примена је у почетку оправдавана значајним економским разликама које постоје између држава чланица па би механичка примена начела једнакости на неке мање развијене државе чланице довела у битно неравноправни или неповољнији положај. Из тих разлога су већ у Римском уговору, као инхерентне карактеру новостворене заједнице, биле предвиђене различите заштитне клаузуле. Међутим, након Уговора из Амстердама, државама чланицама било је дозвољено да и из других некономских разлога, али под дефинисаним условима, одступе од учешћа у заједничким циљевима и политикама.

Што се тиче одређивања области у којима се може покренути ближа сарадња, редактори Уговора определили су се за тзв. негативан приступ. Уговорима су предвиђене области или сектори у којима је ближа сарадња забрањена (тзв. негативна листа). Уговором из Лисабона предвиђено је да је да је забрањено покретање ближе сарадње у областима у којима Унија нема надлежности, као и у областима које су у ексклузивној надлежности Уније.<sup>29</sup>

Забрана покретња ближе сарадње у областима у којима Унија нема надлежности почива на демократском принципу на основу кога пренос надлежности, са једног на други ниво власти, морају одобрити надлежне власти, у овом случају националне власти. Дакле, у областима у којима

---

<sup>27</sup> Р. Вукадиновић (2012), *op. cit.*, 41.

<sup>28</sup> Радован Вукадиновић, „Диференцирана интеграција као спасоносни метод интеграције или дезинтеграције ЕУ”, *Правна ријеч*, 39/2014, 549-550.

<sup>29</sup> Чл. 329, ст. 1 УФЕУ.

Унија нема надлежности, механизам ближе сарадње не може да се користи како би се избегла обавеза преноса надлежности.

Успостављање ближе сарадње забрањено је у областима у којима Унија има ексклузивне надлежности. Реч је о областима у којима су се државе чланице одрекле надлежности у корист ЕУ. У том случају, све што се односи на државу чланицу појединачно, односи се на групу држава чланица. Развијати ближу сарадњу у области нпр. међународне трговине или монетарне политике, нема никаквог смисла. Када је реч о заједничком наступу или заједничкој спољној тарифи, нешто или постоји или не. Не могу постојати две јединствене монете или две монетарне политике за једну исту монету.<sup>30</sup>

Посматрано кроз призму о универзалном и особеном у праву, област искључивих надлежности је оно универзално у праву ЕУ, оно што правни поредак ЕУ чини правним поретком ЕУ и што као такво не може бити подложно било каквом облику диференцираности. У областима подељених и комплементарних надлежности, може се покренути механизам ближе сарадње. Дакле, у овим областима државама чланицама омогућено је да очувају особености својих правних система и правних традиција. У том контексту, диференцирана интеграција као концепт комунитарног права, на начин на који је институционализована у форми механизма ближе сарадње, не угрожава ни универзално ни особено у праву ЕУ.

## 6. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Европска конструкција настала је као резултат компромиса између националних интереса држава чланица и њихових различитих политичких визија Европе. Ни данас не постоји сагласност између држава чланица о појединим питањима, нарочито када је реч о онима која су од кључног политичког значаја за будућност ЕУ. Циљ повезивања држава чланица и успостављање сарадње није да се различитости отклоне, већ да се препознају, прихвате као реалност и нађу начини којима би се могло управљати хетерогеношћу колективних виђења Европљана у различитим областима. Концепт диференцираности, институционализован у форми механизма ближе сарадње, представља један од привилегованих начина за реализацију ових циљева. Пре свега, инструмент ближе сарадње омогућава успостављање заједничких активности упркос различитим визијама и националним интересима држава чланица и испуњава захтеве за ефикасношћу и легитимитетом. Осим тога, применом овог инструмента

---

<sup>30</sup> Ј. Ђеранић (2011), *op.cit.*, 169.

ставља се тачка на „фантазију“ о јединству и хомогенсоти европске конструкције.<sup>31</sup>

Упркос томе што је концепт диферениране интеграције у једном тренутку деловао као „коперниканско решење“ за превазилажење јаза између проширења Уније и продубљења интеграција, време је показало да није тако једноставан и идеалан. У правној теорији се мишљења о предностима и недостацима увођења ближе сарадње дијаметрално разлику. Једни у њој виде спасоносни рецепт за опстанак Уније макар и у концентричним круговима или са више брзина. Други аутори сматрају да се ближом сарадњом заправо отвара процес дефинитивног раслојавања Уније који може довести у питање и њен опстанак. Ипак, без обзира на ове разлике, чињеница је да су државе чланице пристале на поделу на оне које могу да уђу брже и јаче у интеграционе токове и на оне које то не могу или не желе.<sup>32</sup>

Временом су се, у оквиру правног поретка ЕУ, искристалисали различити облици диференцираности. Стога је диференцирана интеграција данас реалност ЕУ. А узимајући у обзир изазове са којима се Унија суочава, чини се да је диференцирана интеграција и перспектива европских интеграција.

---

<sup>31</sup> Thierry Chopin, Jean-François Jamet, “La differentiation peut-elle contribuer à l’approfondissement de l’ integration communautaire?”, <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0107-la-differenciacion-peut-elle-contribuer-a-l-approfondissement-de-l-integration-communautaire>, приступ 15. март 2018.

<sup>32</sup> Р. Вукадиновић (2014), *op. cit.*, 560.

## ЛИТЕРАТУРА

Букадиновић Радован, *Увод у институције и право Европске уније*, Удружење за европско право, Крагујевац, 2012;

Букадиновић Радован, „Диференцирана интеграција као спасоносни метод интеграције или дезинтеграције ЕУ”, *Правна ријеч*, 39/2014;

Ehlermann Claus-Dieter, “Différenciation, flexibilité, coopération renforcée: les nouvelles dispositions du traité d’Amsterdam”, *Revue du Marché Unique Européen*, 3/1996;

Labayle Henri, „Amsterdam ou l’Europe des coopérations renforcées“, *Europe* 1/1998;

Рабренивић Александра, Ђеранић Јелена, Усклађивање права Републике Србије са правним тековинама ЕУ: приоритети, проблеми, перспективе, Институт за упоредно право, Београд, 2012;

Racine Bruno, Buffotot Patrice, Canivet Guy, Pissany-Ferry Jean, *Perspectives des coopération renforcée dans l’Union européenne*, La Documentation française, Paris, 2004;

Stubb Alexandar, *Negotiating Flexibility in European Union: Amsterdam, Nice and Beyond*, Palgrave Macmillan, Paris, 2002;

Tindemans Leo, „Report by Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium to the European Council“, *Bulletin of the European Communities, Supplement 1*, 1976;

Ђеранић Јелена, Облици повезивања држава чланица у Европској унији, Службени гласник, Београд, 2011;

Ćeranić Jelena, „Differentiated integration – a good solution for the increasing EU heterogeneity”, *Multi-speed Europe*, A. Kellerhals, T. Baumgartner (eds.), Europa Institute, Zurich, 2011;

Ćeranić Jelena, „Flexibility concept in the context of European integration – evolution, survey and perspectives”, *Strani pravni život*, 4/2017;

Chaltiel Florence, “Pour une clarification du débat sur l’Europe à plusieurs vitesses”, *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, 348/1995;

Chopin Thierry, Jamet Jean-François, “La différenciation peut-elle contribuer à l’approfondissement de l’intégration communautaire?”, <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0107-la-differenciation-peut-elle-contribuer-a-l-approfondissement-de-l-integration-communautaire>, приступ 15. март 2018;

Wolfgang Wessels, „Flexibilité, différenciation et coopération renforcée – Le traité d’Amsterdam à la lumière du Rapport Tindemans“, *L’Union européenne au-delà d’Amsterdam, Nouveaux concepts d’intégration européenne, Un hommage à la vie et à l’oeuvre de Jacques Vandamme* (dir. M. Westalke), La Cité européenne, 1998.

**Jelena ĆERANIĆ**

Senior research fellow , Institute of Comparative Law

**DIFFERENTIATED INTEGRATION – AN INSTRUMENT TO  
OVERCOME DIFFERENCIIES AMONG EU MEMBER STATES  
- with a special emphasis on its impact on universal and particular  
in EU law –**

**Summary**

The European Union now has twenty-seven Member States (the United Kingdom is in the process of withdrawing the EU), among which there are great differences not only in terms of economic power, but also in terms of socio-political order, cultural heritage, legal traditions, etc. Because of this heterogeneity of the EU, the principles of the unity and equality of the Member States, which for decades represented one of the foundations of the European construction, had to be abandoned. According to these principles all EU Member States participate in the development of all Union policies. In order to continue to advance and deepen European integration process, the concept of equality and unity was replaced by the concept of differentiation (flexibility). According to the flexibility concept, all EU Member States are in a different position regarding the scope of rights and obligations within certain EU policies. On the basis of this concept, each EU Member State deepens integration with its own rhythm. The paper primarily presents the historical development of the concept of differentiated integration. Subsequently, the mechanism of enhanced cooperation as an institutionalized form of differentiated integration was analyzed. Special attention is paid to the Lisbon Treaty provisions. Finally, the author examines the impact of differentiated integration on the universal and particular in EU law.

**Key words:** *differentiated integration, enhanced cooperation, flexibility concept, European Union, EU law.*

---

Рад је предат 20. марта 2018, а након мишљења рецензената одлуком одговорног уредника одобрен за штампу.