

JELENA ĆERANIĆ

## REDEFINISANJE KONCEPTA EVROPSKIH INTEGRACIJA – Različiti scenariji za prevazilaženje krize u Evropskoj uniji –

### UVOD

Svest o predodređenosti evropskog prostora za povezivanje u jednu organizacionu celinu stara je preko dva milenijuma. Dakle, iako je ostvarenje integracijskog procesa na evropskom tlu započeto tek u drugoj polovini XX veka, ideja o evropskom ujedinjenju potiče još iz antičkog doba. „Načini zamišljene ili pokušane realizacije te ideje bili su različiti. Neki su nastojali da to ostvare ognjem i machem, poput Karla Velikog, Napoleona ili Hitlera. Drugi su pokazivali veću sklonost ka mirnim, dogovornim putevima.”<sup>1</sup>

Iako se razvijala kroz vekove, ideja o povezivanju evropskih država u neku vrstu zajednice, postala je posebno prisutna nakon tragičnih iskustava Drugog svetskog rata. Mnogi političari i znamenite ličnosti van sfere politike iznosili su ovu ideju u javnim istupanjima i tekstovima. Ipak zaslugu, tj. počasno mesto inicijalne kapisle za početak integracionog procesa stvaranja „sve tešnje unije između evropskih naroda”, čiji je rezultat danas (i dalje) dvadesetosmočlana Evropska unija, pripada tzv. Šumanovoј deklaraciji, aktu koji je na predlog ministra inostran-

Dr Jelena Ćeranić, docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Banjaluci, Viši naučni saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu.

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

nih poslova Francuske, Roberta Šumana (*Robert Schuman*), Savet ministara ove države prihvatio 9. maja 1950.<sup>2</sup>

Šumanova deklaracija je kao konačan cilj jasno iskazala stvaranje evropske federacije. Ipak, njavila je da će put ka ostvarenju tog cilja biti postupan, tj. da će se Evropa izgradivati "kroz konkretna ostvarenja koja će najpre da stvore faktičku solidarnost". Dakle, put ka federalističkom cilju bi trebalo da bude postupan, funkcionalistički, kroz segmentarnu integraciju u nepolitičkim domenima ljudske delatnosti, gde su interesi prekogranični i konvergentni. Prema funkcionalističkom konceptu, tek nakon izgradnje čitave mreže integracionih celina, tj. organizacija, u nepolitičkim sektorima, a pre svega u ekonomskom domenu, kada zahvaljujući toj integracionoj mreži i isprepletanosti i povezanosti interesa dođe do izgradnje čvrstih odnosa prekogranične solidarnosti, moglo bi se očekivati da dejstvom mehanizma prelivanja (*spill over*), kojim se po funkcionalistima i posebno neofunkcionalistima, integracija prenosi iz sektora u sektor, dođe i do prenosa integracije u političku sferu. Ali za to je očigledno potrebno vreme.<sup>3</sup>

Na ovim premisama je u Parizu 1951. godine potpisana ugovor između šest evropskih zemalja (Francuska, Nemačka, Italija, Holandija, Belgija i Luksemburg) kojim je osnovana Evropska zajednica za ugalj i čelik. Par godine nakon toga, 25. marta 1957. u Rimu je istih šest zemalja potpisalo ugovore kojima su osnovane Evropska ekomska zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju.

U periodu nešto dužem od pola veka postojanja, Evropske zajednice/Evropska unija izvršile su niz reforemi izmenama i dopunama Osnivačkih ugovora (počevši od Jedinstvenog evropskog akta 1986. godine, preko Ugovora iz Maastrichta 1992. godine, Ugovora iz Amsterdama 1997. godine, Ugovora iz Nice 2001. godine i poslednjeg Ugovora iz Lisabona 2007. godine). Reforme su se odnosile na političku, ekonomsku i pravnu sferu. "Zbirni rezultat ovih promena može se sažeti u oceni da se Evropska ekomska zajednica od funkcionalne i sektorske ekomske zajednice transformisala u političku zajednicu i ekonomski savez država sa vrlo ambicioznim i široko postavljenim ne samo ekonomskim, već i političkim ciljevima."<sup>4</sup>

Kada je u pitanju sazrevanje uslova za preuzimanje odlučnijih koraka u pravcu stvaranja evropske federacije, iskustva sa neuspelim pokušajem usvajanja Evropskog ustava i teškoće oko usvajanja Ugovora iz Lisabona svedoče o tome da

<sup>2</sup> *Ibid.*, 14.

<sup>3</sup> *Ibid.*, 252–253.

<sup>4</sup> R. Vukadinović, "Diferencirana integracija kao spasonosni metod integracije ili dezintegracije EU", *Pravna riječ*, 39/2014, 542.

nije (a i neće biti) postignut onaj stepen faktičke solidarnosti o kojoj je Robert Šuman govorio u svojoj deklaraciji.

Postavlja se pitanje šta se u međuvremenu promenilo, te stvaranje evropske federacije danas deluje nemoguće? Evropske zajednice su nastale kao organizacije u koje je izvorno bilo uključeno šest država sa sličnim nivoom ekomske razvijenosti i sličnim sistemom vrednosti. Zaključno sa proširenjem na petnaest država 1995. godine, širenje Evropskih zajednica i Evropske unije, uprkos tome što im je pristupilo i nekoliko nerazvijenih zemalja, nije bitno umanjilo unutrašnju koheziju ove organizacije. A unutrašnja kohezija, kako na objektivnom tako i na subjektivnom planu, osnov je za solidarnost koja se stvara kroz preplitanje interesa usled prekograničnih povezivanja u okviru integracionog procesa. Sada Evropska unija ima 28 članica (uskoro će imati 27 jer su pregovori o izlasku Ujedinjenog Kraljevstva otvoreni) i razlike u ekonomskoj razvijenosti, u izgrađenosti političkih sistema, u tradicijama, navikama i slično, toliko su velike da je teško, u okviru tako širokog i nekoherenčnog kompleksa, uspostaviti takve odnose solidarnosti koji bi uticali da integracija ide u pravcu uspostavljanja državnosti.<sup>5</sup>

Štaviše, posle višedecenijskih uspeha koje je nizala, Evropska unija se od 2008. godine nalazi u najvećoj, najdugotrajnijoj i najneizvesnijoj krizi od svog osnivanja, koja preti da definitivno podeli EU. Dakle, kriza koja je 2008. godine počela kao ekomska, brzo se proširila zahvativši sve ostale segmente privrede i društva. Ekomske i političke teškoće sa kojima se Unija trenutno suočava prete da ugroze osnovne vrednosti koje je ova zajednica ostvarila, a to su, pre svega, mir i stabilnost na prostoru Evropske unije u poslednjih šezdeset godina.<sup>6</sup>

Brojni razlozi koji su doveli do krize mogu sve svrstati u tri kategorije. To su razlozi ekomske, političke i pravne prirode. "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" (*challenges*), a drugi kao krizu poverenja u EU ili nepoverenje u funkcionalnost (odnosno disfunktionalnost), ili nedovoljnu delotvornost organa Unije."<sup>7</sup> Ipak, nakon Breksita, svi su saglasni oko jedne stvari, a to je da se EU nalazi na raskrsnici i da na ovaj način neće moći dalje, već da koncept evropskih integracija mora da se redefiniše.

Naime, na referendumu održanom u junu 2016. godine, Ujedinjeno Kraljevstvo (UK) se izjasnilo za izlazak iz Evropske unije. Postupak napuštanja EU

<sup>5</sup> B. Rakić, 257.

<sup>6</sup> Vid. A. Rabrenović, J. Ćeranić, *Usklađivanje prava Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU: prioriteti, problemi i perspektive*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2012, 301.

<sup>7</sup> R. Vukadinović, 543.

predviđen je članom 50 Ugovora o Evropskoj uniji (UEU) na jednostavan i jasan način. Svaka država članica može odlučiti da se, u skladu sa svojim ustavnim propisima, povuče iz Unije. Ona svoju nameru saopštava Evropskom savetu. U svetlu orijentacije Evropskog saveta, Unija pregovara i zaključuje sporazum sa tom državom, kojim se utvrđuje način njenog povlačenja, vodeći računa o okviru njenih budućih odnosa sa Unijom. Ugovori prestaju da se primenjuju na dotičnu državu od dana stupanja na snagu sporazuma o njenom povlačenju ili, ako to nije navedeno, dve godine posle dostave obaveštenja.

Iako je u ovom trenutku teško sagledati posledice Breksita na process evropskih integracija, ono što je gotovo sasvim izvesno je da je Breksitom otvorena Pandorina kutija. Nakon Ujedinjenog Kraljevstva, nije isključeno da će i neka druga država članica EU da posegne za članom 50 UEU. Dakle, srž problema ne leži u tome što UK odlazi iz EU, već u tome koliko će druge zemlje i dokle željeti da bude deo EU koja već devet godina ne može da izade iz krize? S tim u vezi, mora što pre nešto da se preduzme.

Problemi sa kojima se trenutno sučava Evropska unija, kao i mogući putevi za izlazak iste, svakako prevazilaze granice ovog rada. Redefinisanje koncepta evropskih integracija analizira se kroz prizmu iznalaženja pravnih mehanizama koji će uvažiti postojeće razlike između države članica. Drugim rečima, ovaj rad nastoji da osvetli samo neke mogućnosti koje stoje na raspolažanju država članicama, kao i samoj Evropskoj uniji. Reč je o nekoliko scenarija za redifinisanje koncepta evropskih integracija, tj. za reorganizaciju EU koji se razlikuju po prirodi, opsegu i dometima. Među ovim scenarijima moguće je izvršiti nihovo gradiranje prema stepenu uključenosti država u različite politike unutar institucionalnog okvira EU. U tom smislu, generalno govoreći, na prvom mestu je diferencirana integracija koja podrazumeva nastavak saradnje unutar institucionalnog okvira EU, međutim ne implicira učešće svih država u svakom vidu saradnje. Zatim, sledi mogućnost sklapanja bilateralnih sporazuma između EU i onih država koje nisu članice ili nisu više članice EU. Takođe, postoji mogućnost uspostavljanja saradnje država evropskog kontinenta i izvan institucionalnog okvira EU. U radu su razmotrene sve tri opcije, napisetku su u radu izloženi predlozi koje je Evropska komisija iznela u Beloj knjizi o budućnosti Evrope. Reč je o pet različitih scenarija koji podrazumevaju opstanak Evropske unije kao takve, tj. reforme unutar institucionalnog okvira EU.

#### DIFERENCIRANA INTEGRACIJA

Evropska unija danas ima (još neko vreme) dvadeset osam država članica između kojih postoji velike razlike ne samo u pogledu ekonomске moći, već i u

pogledu društvenopolitičkog uređenja, kulturnoistorijskog nasledja, pravnih tradicija, itd. Upravo zbog ovakve heterogenosti EU moralo se odstupiti od principa jedinstva i jednakosti država članica, koji je decenijama predstavljao jedan od temelja evropske konstrukcije (iako ovaj princip u praksi nikada nije primenjen u izvornom obliku). Na osnovu ovog principa sve države članice učestvuju u razvoju svih politika Unije. Međutim, čak i u prošlosti, kada je Unija bila manja, a razlike između država članica slabije izražene, postojali su izuzeci od primene ovog principa. Danas bi insistiranje na striktnoj primeni principa jednakosti dovelo do stagnacije procesa evropskih integracija jer pojedine zemlje nisu na odgovarajućem stepenu razvoja da bi mogle da produbljuju saradnju u određenim oblastima, dok druge jednostavno ne žele da učestvuju u određenim politikama.<sup>8</sup>

Na nemogućnost apsolutnog jedinstva između svih država članica ukazivao je još davne 1976. godine tadašnji belgijski Premijer Leo Tindemans (*Leo Tindemans*) u "Izveštaju o EU"<sup>9</sup>. On je isticao da je nemoguće očekivati od svih država članica da istom dinamikom i istovremeno prihvate i ostvaruju ciljeve Evropskih ekonomskih zajednica. Pošto između država članica postoje značajne razlike, pojedinim državama članicama koje su sposobne i voljne za bržu integraciju potrebno je dozvoliti da između sebe uspostave jaču saradnju, i dozvoliti im da kao avangarda predvode EEZ, a preostalim državama članicama pomoći da kasnije i same prihvate ciljeve prvi. U suprotnom, ako se u okviru Zajednice ne predviđi mehanizam diferencirane saradnje, pojedine države članice bi to mogle ostaviti izvan Zajednice čime bi se dodatno ugrozilo njihovo međusobno jedinstvo.<sup>10</sup>

Da bi Evropska unija danas nastavila da napreduje i produbljuje integraciju, koncept jednakosti i jedinstva država članica ustupio je mesto konceptu fleksibilnosti (diferenciranosti). Pod fleksibilnošću komunitarnog prava podrazumeva se mogućnost da se države članice nalaze u različitom položaju u pogledu opsega prava i obaveza u okviru određenih politika Unije. Na osnovu ovog koncepta svaka zemlja članica EU produbljuje integracije sopstvenim ritmom.

O pravnom i političkom povezivanju država članica i uspostavljanju diferenciranosti unutar EU postoji veliki broj teorija. Većina njih metaforično dočarava novo ustrojstvo evropske konstrukcije konceptima o Evropi u više brzina, Evropi promenljive geometrije, Evropi koncentričnih krugova, Evropi na više nivoa ili spratova, tvrdom jezgru, centru gravitacije itd. Uprkos određenim razli-

<sup>8</sup> J. Ćeranić, *Oblici povezivanja država članica u Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd 2011, 21.

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

<sup>10</sup> Ibid.

kama između ovih slikovitih predstava, zajedničko im je da nekada jedinstvena evropska konstrukcija ustupa mesto Uniji u kojoj sve države neće biti u istom položaju, tj. u kojoj će se njihov stepen integrisanosti razlikovati.<sup>11</sup>

### Mehanizam bliže saradnje

Koncept fleksibilnosti neformalno je oduvek bio prisutan u evropskom pejzažu. Ekonomski i monetarni uniji i šengenska saradnja predstavljaju samo neke od primera diferencirane integracije.<sup>12</sup> Ipak, fleksibilnost (diferenciranost) kao koncept komunitarnog prava, kodifikovana je tek Ugovorom iz Amsterdama 1997. godine. Fleksibilna (diferencirana) integracija institucionalizovana je u vidu odredbi o bližoj (pojačanoj, ojačanoj) saradnji. Odredbe o bližoj saradnji u dva su navrata bile predmet izmena i dopuna. Najpre Ugovorom iz Nice, kojim su ublaženi uslovi za otpočinjanje bliže saradnje, a zatim Ugovorom iz Lisabona, koji sadrži sveobuhvatnu reformu mehanizma bliže saradnje u smislu njegovog prilagođavanja novonastalim okolnostima u Uniji.<sup>13</sup>

Ovim mehanizmom omogućava se državama članicama EU da uspostave saradnju i u vezi sa onim pitanjima u pogledu kojih nije postignut sporazum među svim članicama EU. Ugovorom iz Lisabona predviđeno je da države članice, koje žele da međusobno uspostave bližu saradnju u okviru nadležnosti koje nisu rezervisane isključivo za Uniju, mogu koristiti institucije Unije i sprovoditi tu saradnju primenom odgovarajućih odredbi Ugovora.<sup>14</sup> Bliže saradnje usmere su na favorizovanje ostvarenja ciljeva EU, zaštitu njenih interesa i jačanje procesa integracije. One su otvorene u svakom trenutku za sve države članice.<sup>15</sup>

Savet, kao poslednja instanca, donosi odluku o odobrenju bliže saradnje, pod uslovom da u njoj učestvuje najmanje devet država članica, pošto je utvrdio da se ciljevi postavljeni u okviru ove saradnje u razumnom roku, ne mogu ostvariti u okviru Unije kao celine.<sup>16</sup> S obzirom na broj država članica EU trenutno, devet država predstavlja manje od jedne trećine. Što se tiče donošenja odluka u okviru bliže saradnje, predviđeno je da svi članovi Saveta mogu učestovati u dogovaranju, ali da mogu glasati samo oni članovi koji predstavljaju države čla-

<sup>11</sup> J. Ćeranić (2011), 23–24.

<sup>12</sup> Vid. R. Vukadinović, 554.

<sup>13</sup> Vid. J. Ćeranić, "Mehanizam bliže saradnje – od Ugovora iz Amsterdama do Ugovora iz Lisabona", *Pravni život* 12/2010, 501–616.

<sup>14</sup> Čl. 20, st. 1, tač. 1 UEU.

<sup>15</sup> Čl. 20, st. 1, tač. 2 UEU.

<sup>16</sup> Čl. 20, st. 2 UEU.

nice koje učestvuju u bližoj saradnji.<sup>17</sup> Akti usvojeni u okviru bliže saradnje obavezuju samo države članice koje učestvuju u bližoj saradnji. Oni ne predstavljaju deo pravnih tekovina EU, tj. komunitarni aki (*aquis communautaire*), koji moraju prihvatići sve zemlje kandidati za pristupanje EU.<sup>18</sup>

Ovaj mehanizam je do danas samo jednom primenjen u praksi (u oblasti prava na razvod braka), a očekuje se da će u skrojiv vreme početi da se primenjuje u okviru sistema unitarne patentne zaštite.

Uprkos tome što je u jednom trenutku delovao kao "kopernikansko rešenje" za prevazilaženje jaza između proširenja Unije i produbljenja integracije, vreme je pokazalo da nije tako jednostavan i idealan. "U pravnoj teoriji se mišljenja o prednostima i nedostacima uvođenja bliže sardanje dijametralno razlikuju. Jedni u njoj vide spasonosni recept za opstanak Zajednice/Unije makar i u koncentričnim krugovima ili sa više brzina. Drugi autori smatraju da se bližom saradnjom zaparivo otvara proces definitivnog raslojavanja Zajednice/ Unije koji može dovesti u pitanje i njen opstanak. Ipak, bez obzira na ove razlike, činjenica je da su države članice pristale na podelu na one koje mogu da uđu brže i jače u integracione tokove i na one koje ili to ne mogu ili to ne žele."<sup>19</sup>

### BILATERALNI SPORAZUMI

Jedna od mogućnosti za uspostavljanje saradnje sa nekim zemljama koje nisu ili više nisu u EU je potpisivanje bilateralnih sporazuma. To podrazumjava nastavak postojanja Unije kao takve, ali i širenje određenih zajedničkih politika i izvan institucionolanog okvira EU.

### Švajcarski model

U kontekstu razmatranja mogućnosti da se neke zemlje uključe u neke od politika EU, iako nisu ili više nisu članice EU, posebno je interesantan slučaj Švajcarske koja predstavlja svojevrsni, originalni integracioni eksperiment. Iako nije članica EU, jedana od najrazvijenijih zemalja Evrope, zapravo uopšte nije izolovana od EU. Švajcarska gotovo ravnopravno učestvuje na jedinstvenom tržištu EU, što i jeste osnovni cilj evropskih integracija. Dakle, prepreke slobodnoj trgovini između Švajcarske i EU postepeno se uklanjaju, a švajcarski zakoni harmonizuju sa pravom EU. Stoga je veoma zanimljivo da se vidi na koji način, tj. kojom prav-

<sup>17</sup> Čl. 20, st. 3 UEU.

<sup>18</sup> Čl. 20, st. 4 UEU.

<sup>19</sup> R. Vukadinović, 560.

nim instrumentima, je Švajcarska ostvarila ovaj privilegovani položaj u okviru jedinstvenog tržišta, bez da je postala članica EU.

U odnosima sa EU, Švajcarska sledi princip tzv. bilateralnog pristupa. Umetno sveobuhvatne integracije (članstvo u EU), specifične oblasti uzajamnih interesa uređene su putem tradicionalnih međunarodnih sporazuma. Danas postoji više od sto sporazuma. Zajedno sa sporazumima, kao što su Sporazum o slobodnoj trgovini iz 1972. godine i Sporazum o osiguranju iz 1992. godine, ova bilateralna putanja saradnje najbolje se može sagledati kroz prizmu dve grupe (paketa) sporazuma zaključenih u posebnim rundama pregovora : Bilateralnih sporazuma I (*Bilaterals I*) iz 1999. godine (kojih ima ih ukupno sedam) i Bilateralnih sporazuma II (*Bilaterals II*) iz 2004. godine (kojim ima ih ukupno devet). Ovi sporazumi dopunjuju Sporazum o slobodnoj trgovini kroz postepeno i kontrolisano uzajamno otvaranje tržišta.<sup>20</sup>

Što se tiče pravne prirode bilateralnih sporazuma, oni predstavljaju međunarodne ugovore između Švajcarske, s jedne strane, i EU, ili u slučaju Sporazuma o slobodnom kretanju ljudi država članica EU, s druge strane. U Švajcarskoj su bilateralni sporazumi automatski primenljivi nakon ratifikacije ili stupanja na snagu. Dakle, nije potrebno njihovo transponovanje u nacionalno pravo.

U okviru Bilateralnih sporazuma I i II, ugovorne strane su zadržale autonomiju donošenja odluka, drugim rečima, nisu prenele zakonodavne nadležnosti nadnacionalnom (supranačionalnom) telu. Sami sporazumi ne podrazumevaju obavezu Švajcarske da sistematično usvaja buduće zakonodavstvo EU i odluke Evropskog suda pravde. Dakle, Švajcarska se obavezala da usvoji zakonodavstvo Unije, ali samo u onoj verziji koja je postojala u vreme zaključenja sporazuma. Zbog toga se ovi sporazumi nazivaju "statičnim" sporazuma. Samo pojedini sporazumi imaju "dinamičnu komponentu" u smislu da su predviđena određena prilagođavanja sporazuma u skladu sa razvojem zakonodavstva EU.<sup>21</sup> Zajednički cilj bilateralnih sporazuma jeste da se, kroz uklanjanje prepreka prekograničnoj trgovini i harmonizaciju zakonodavstva, u odnosima između Švajcarske i EU uspostave

<sup>20</sup> Bilateralnih sporazuma I (*Bilaterals I*) iz 1999. godine ima ih ukupno sedam i tiču se oblasti: istraživanja, javnih nabavki, uzajamnog priznanja ocene usaglašenosti, trgovine poljoprivrednim proizvodima, civilnog važdušnog transporta, kopnenog transporta i slobodnog kretanja ljudi. Bilateralnih sporazuma II (*Bilaterals II*) iz 2004. godine ima ih ukupno devet i odnose se na: povezivanje sa "Šengenom" i "Dablinom", oporezivanje štednje, suzbijanje prevara, procesovane poljoprivredne proizvode, životnu sredinu, statističke podatke, medije, penzije i obrazovanje, stručno usavršavanje i omladinu.

<sup>21</sup> A. Kellerhals, T. Baumgartner, "A different neighbourhood policy: Switzerland's approach to European Integration", *EU Neighbourhood Policy – Survey and Perspectives*, (eds. A. Kellerhals, T. Baumgartner), EuropaInstitut, Zurich, 2014, 273–274.

ve uslovi slični onima koji postoje u okviru jedinstvenog tržišta. Dakle, ugovorne strane imaju, uprkos zadržavanju autonomije donošenja zakona, interes da im zakonodavstva budu usaglašena.

U kontekstu iznalaženja rešenja za prevazilaženje sve većih različitosti između država evropskog kontinenta (bilo da nisu članice EU ili da više nisu članice EU), upravo je ovaj "statični" aspekt švajcarskih bilateralnih sporazuma o saradnji posebno interesantan. Naime, bilatarealnim sporazumima Švajcarska je preuzeala obavezu da svoje zakonodavstvo uskladi sa pravnim tekovinama EU, ali samo u onoj verziji koja je postojala na dan potpisivanja sporazuma. Što se tiče razvoja pravnih tekovina EU u budućnosti, Švajcarska se nije obvezala da ih usvoji. Kako izmene i dopune pravnih tekovina EU ne ulaze automatski u sporazume, uspostavljeni su tzv. Zajednički odbori, sastavljeni od predstavnika EU i Švajcarske koji odlučuju o tome da li će Švajcarska usvojiti izmene i dopune pravnih tekovina EU. Ova mogućnost predstavlja svojevrsnu privilegiju Švajcarske, i u odnosu na države koje su članice EU. Naime, kako se na osnovu Ugovora iz Lisabona odluke u pojedinim oblastima donose kvalifikovanom većinom, to znači da, iako se pojedine države članice EU ne slažu sa nekim odlukama, čak su i glasale protiv njih, one su dužne da ih primenjuju. U tom smislu, položaj Švajcarske veoma je povoljan jer ostavlja prostora da se razmotri da li je neki akt u skladu sa osobenostima švajcarskog pravnog sistema, te da li će ga prihvati ili ne.<sup>22</sup>

Pored toga, sami propisi iz ovih sporazuma ukazuju na to da uprkos osnovnoj "statičnoj" konцепциji sporazuma, postoji određeni pritisak za usklajivanjem, u smislu da zakonodavstvo Švajcarske prati razvoj zakonodavstva EU. Dakle, Švajcarska najčešće usvaja novo zakonodavstvo EU, ali to čini tek nakon što provjeri uskladenost novih propisa EU sa švajcarskom parvnom tradicijom i osobenostima švajcarskog pravnog sistema. Naime, "statičnom" komponentom bilateralnih sporazuma, Švajcarska je sebi osigurala manevarski prostor, u smislu da ima mogućnost da prilagodi zakonodavstvo EU lokalnom kontekstu.<sup>23</sup>

Ovakvo ili slično rešenje moglo bi da bude od izutenog značaja za sve one zemlje koje nisu ili više nisu članice EU, pa i za Republiku Srbiju i uopšte zemlje Zapadnog Balkana, posebno imajući na umu njihovu specifičnu pravnu tradiciju i pravno nasleđe. Naravno, bez zagovaranja ovakvog modela integracija, cilj razmatranje švajcarskog modela je da se ukaže na činjencu da postoje različiti modaliteti učešća na jedinstvenom tržištu EU i da članstvo nije jedina opcija.

<sup>22</sup> Vid. J. Ćeranić, "Bilateralni sporazumi kao alternativa članstvu u Evropskoj uniji – sa posebnim osvrtom na švajcarski model", *Aktuelna pitanja savremenog zakonodavstva*, Zbornik radova sa savetovanja pravnika u Budvi 2015, 249–251.

<sup>23</sup> Ibid.

## EVROPSKE INTEGRACIJE VAN INSTITUCIONALNOG OKVIRA EU

Uzimajući u obzir činjenicu da Unija i posle devet godina ne uspeva da izade iz krize, nameće se pitanje da li postoje neka alternativna rešenja Evropskoj uniji? Drugim rečima, da li je EU nužni i jedini institucionalni okvir za saradnju država evropskog kontinenta?

Proces evropskih integracija otpočet je pedesetih godina 20. veka u specifičnim posleratnim okolnostima i između malog broja zemalja. Shodno tome i ideo- logija koja ga je pratila bila je prilagođena tadašnjem istorijskom trenutku. Dakle, tradicionalni pristup evropskim integracijama, inspirisan određenom pravolinij- skim evolutivnim metodom, pojavio se u vreme kada je Evropske zajednice činila mala, prilično homogena, grupa zapadnoevropskih zemalja, koje su bile na sličnom stepenu ekonomskog razvoja i delile zajednički sistem vrednosti. U to vreme opravdano se prepostavljalo da će EZ, pre ili kasnije, evoluirati u politički integriran blok, možda čak i u nešto poput post-nacionalne države.<sup>24</sup>

Međutim, ove prepostavke nisu održive u Evropskoj uniji danas koju čini dvadeset osam država članica. Zemlje EU nalaze se u različitim stadijumima socijalnoekonomskog razvoja, sa različitim geopolitičkim ciljevima i sledstveno tome različitim političkim prioritetima. U sadašnjim uslovima, ortogeneza (kako biologzi zovu pravolinijsku evoluciju) ne može biti odgovarajući model, već samo evo- lucija u nekoliko pravaca, tj. sa nekoliko bočnih grana.<sup>25</sup>

Ukoliko se razmatra opšta shema evropskih integracija od Drugog svetskog rata do danas može se i tu uočiti nekoliko različitih grana, pravaca razvoja. Posto- jala su, naravno, preklapanja između ovih grana kako u pogledu članstva (u smislu da u više različitih oblika saradnje učestvuju iste države), tako i u pogledu ci- ljeva (u smislu saradnje u različitim oblastima: politika, ekonomija, ljudska prava, bezbednost, nauka i tehnologija).

Veoma značajan primer uspostavljanja saradnje među državama Stariog kontinenta, i pre Evropskih zajednica, je Savet Evrope, osnovan 1949. godine. Ova regionalna organizacija trenutno broji više od četrdeset zemalja članica. Savet Evrope bavi se političkim, ekonomskim i socijalnim pitanjima od opštег evropskog značaja, te zapravo ima širi mandat u poređenju sa Evropskom unijom. Međutim, Savet Evrope nema nadležnost za donošenje pravno obavezujućih odluka. Instrumenti iz arsenala Saveta Evrope su pravno neobavezujuće rezolucije i konvencije koje se primenjuju samo među državama koje su ih ratifikovale.

<sup>24</sup> Vid. J. Ćeranić, "Integracioni kapacitet Evropske unije u vremenu krize i izazovi evropskih integracija", *Pravni život* 12/2015, 199-211.

<sup>25</sup> J. Majone, "Rethinking European Integration after Debt Crisis", <http://www.ucl.ac.uk/european-institute/analysis-publications/publications/WP3.pdf>, 29. april 2017.

Najvažnija konvencija koja je usvojena u okviru Saveta Evrope jeste Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava. Osnivanjem Evropskog suda za ljudska prava obezbeđena je institucionalna struktura za sprovođenje Konvencije, drugim rečima, uspostavljena je struktura koja nazire da li države potpisnice poštuju odredbe Konvencije. Stoga se može konstatovati da Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava predstavlja prvi izraz supranacionalizma u evropskom integracionom procesu.<sup>26</sup> Ono što je posebno interesantno jeste da uprkos neobavezujućem karakteru normi, nivo usklađenosti zakonodavstava država potpisnica sa Konvencijom i odlukama Evropskog suda za ljudska prava nije na nižem nivou u odnosu usklađenost nacionalnih zakonodavstava država članica sa pravom EU.

Pored Saveta Evrope, postoje i drugi oblici evropske saradnje kako unutar tako i izvan institucionalnog okvira EU. Pre svega, Beneluks – carinska unija između Holandije, Belgije i Luksemburga – predstavlja jedan od najuspešnijih i najstarijih primera saradnje država izvan okvira EU. Ova unija uspostavljena je još 1948. godine, dakle pre Evropskih zajednica, i do danas dobro funkcioniše. Zatim, primer saradnje evropskih zemalja van institucionalnog okvira EU je i Nordijski savet, osnovan 1952. godine kako bi promovisao regionalnu, ekonomsku i političku saradnju između Danske, Islanda, Norveške, Švedske i Finske. Isto tako, pridruživanje Islanda, Norveške i Švajcarske, kao država koje nisu članice EU, šengenskom sistemu predstavlja primer evropske saradnje. Pored toga, postoji brojna funkcionalna udruženja koja saraduju i različitim oblastima nauke i tehnologije, i sl.<sup>27</sup>

Stoga postoje mišljenja da je pogrešno svoditi istoriju evropskih integracija posle Drugog svetskog rata samo na jedan pristup i insistirati na tome da EU mora biti glavni, ako ne i jedini, forum za saradnju evropskih zemalja. U stvari, različitost modela integracija i međudržavne saradnje jedna je od karakterističnih crta evropske istorije.<sup>28</sup>

## BELA KNJIGA O BUDUĆNOSTI EVROPE – PET SCENARIJA ZA EVROPУ DO 2025.

S obzirom na promene koje se trenutno dešavaju u Evropi, kao i na one koje će se tek dogoditi, a koje je nemoguće anticipirati, Evropska komisija ocenila je da je pravi trenutak da EU odluci u kom će pravcu krenuti. S jedne strane, može ostati pasivna i pustiti da je događaji "nose", a s druge strane, može pokušati da

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

<sup>27</sup> *Ibid.*

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

svoje delovanje usmeri u pravcu suočavanja sa tim promenama i prilagođavanja novonastalom kontekstu.

U Beloj knjizi iz marta 2017. godine Evropska komisija je iznela pet scenarija koji bi trebalo da, na neki način, usmere debatu o budućnosti Evrope.<sup>29</sup> Oni pružaju pet različitih vizija delovanja EU do 2025. godine. Početna tačka svakog od scenarija je da 27 država članica idu napred zajednički, kao Unija. Ovi scenariji su ilustrativni po prirodi, a cilj im je da isprovociraju razmišljanja. Shodno tome, oni ne predstavljaju detaljne nacrte, i ne sadrže predloge u vezi sa pratećim pravnim ili institucionalnim postupcima.

U Beloj knjizi Komisija ističe da se prečesto diskusija o budućnosti Evrope svodi na binarni izbor između "manje ili više Evrope". Taj pristup je pogrešan i pojednostavljen. Mogućnosti koje Komisija sada predviđa u Beloj knjizi pokrivaju širok dijapazon u smislu da scenariji idu od onih koji podrazumevaju *status quo*, preko onih koji predviđaju promenu opsega i prioriteta delovanja EU, do onih koji zagovaraju parcijalno ili kolektivno unapređenje delovanja EU. Postoje mnoga preklapanja između scenarija i stoga oni nisu ni uzajamno isključivi ni iscrpni.

Krajnji ishod, u smislu puta za koji se opredeli EU, će bez sumnje izgledati drugačije od načina na koji su scenariji predstavljeni u Beloj knjizi. Dvadeset sedam država članica će zajednički odlučiti koja kombinacija karakteristika iz pet predloženih scenarija će na najbolji mogući način moći da odgovori na izazove sa kojima se suočava EU.

#### Scenario br. 1: Evropska unija se fokusira na ispunjenje postojećeg programa reforme

Prema prvom scenariju EU se drži svog dosadašnjeg kursa, u smislu da se fokusira na sprovođenje i unapređenje aktuelnog programa reforme. Reč je o dokumentu Komisije iz 2014. godine pod nazivom "Novi početak za Evropu" i Deklaraciji iz Bratislave koju je 2016. godine potpisalo svih 27 država članica. Prioriteti se redovno ažuriraju, problemi se rešavaju kako se pojave, a novo zakonodavstvo se donosi u skladu sa time. Dakle, ovaj scenario na neki način zagovara *status quo*.

Kao rezultat, 27 država članica i institucije EU slede zajednički program aktivnosti. Brzina donošenja odluka zavisi od toga koliko brzo mogu da se prevaziđu različita viđenja država članica, a u cilju realizacije zajedničkih dugoročnih prioriteta. Zakonodavstvo EU se redovno proverava da bi se utvrđilo odgovara li ciljevima. Prevaziđeno zakonodavstvo se povlači.

<sup>29</sup> European Commission, "White Paper on the Future of Europe", [http://eur-lex.europa.eu/content/news/white\\_paper.html](http://eur-lex.europa.eu/content/news/white_paper.html), 27. april 2017.

#### Scenario br. 2: Evropska unija se postepeno okreće ka jedinstvenom tržištu

Prema scenariju gde u EU od 27 država članica one ne mogu da se dogovore da dejstvuju više u mnogim politikama, Unija se fokusira na produbljivanje određenih ključnih aspekata jedinstvenog tržišta. Države više ne žele da dalje deluju zajedno u oblastima kao što su migracije, bezbednost i obrana.

Kao rezultat, EU od 27 država članica ne intenzivira rad u većini politika. Saradnja o novim pitanjima od zajedničkog interesa se najčešće uspostavlja na bilateralnim osnovama. EU takođe značajno smanjuje regulatorne aktivnosti.

#### Scenario br. 3: Evropska unija dozvoljava zainteresovanim državama članicama da deluju zajednički u nekim oblastima

Prema scenariju gde EU od 27 država članica nastavlja da funkcioniše kao i danas, ali gde odredene države članice žele da rade nešto više zajednički, jedna ili više "voljnih koalicija" uspostavljaju zajedničku saradnju u nekim oblastima. Ovo se može odnositi na oblasti kao što su odbrana, unutrašnja bezbednost, porezi ili socijalna politika. Dakle, ovde je reč o nekoj vrsti diferencirane integracije.

Kao rezultat, nove grupe država članica se dogovaraju o posebnim pravnim i budžetskim aranžmanima kako bi produbile saradnju u izabranim domenima. Isto kao i u slučaju šengenske saradnje ili eura, to se može uspostaviti unutar institucionalnog okvira EU, uz definisanje prava i obaveza onih zemalja koje se opredeljuju za probuljenje saradnje u okviru određenih politika. Status ostalih država članica ostaje isti, i one zadržavaju mogućnost da im se pridruže tokom vremena.

#### Scenario br. 4: Evropska unija se fokusira na to da u određenim oblastima deluje brže i više, a u drugim manje

Prema scenariju gde postoji konsenzus o tome da je potrebno da se neki prioriteti zajednički rešavaju, EU od 27 država članica odlučuje da fokusira pažnju i ograniči izvore na manji broj oblasti.

Kao rezultat, EU je u mogućnosti da deluje brže i odlučnije u prioritetnim oblastima koje je izabrala. U tim oblastima, EU raspolaže jačim instrumentima kako bi mogla direktno da sprovodi i primenjuje zajedničke odluke, kao što danas čini u oblasti konkurenčije ili bankovnog nadzora. U drugim oblastima, EU prestaje da deluje ili deluje slabijim intenzitetom.

#### Scenario br. 5: Evropska unija odlučuje da dejstvuje mnogo više u svim oblastima

Prema scenariju gde postoji konsenzus da ni EU od 27 država članica ni same evropske zemlje nisu dovoljno spremne da se suoče sa izazovima današnjice, države članice odlučuju da prenesu na EU više nadležnosti i izvora.

Kao rezultat, saradnja među državama članicama veća je nego ikada ranije u svim oblastima. Slično, euro zona je ojačana sa jasnim stavom da šta god pogoduje zemljama koje imaju zajedničku monetu jeste pogodno za sve. Odluke se donose brže na evropskom nivou i efikasno sprovode.

## ZAKLJUČAK

Kroz istoriju Evropa je oduvek predstavljala kulturno, ekonomsko, pa čak i političko jedinstvo. Naravno, to je bio poseban tip jedinstva koji nije isključivao čak ni povremene ratove. Dakle, ne jedinstvo u smislu Kineskog ili Otomanskog carstva, već jedinstvo u različitosti, otelovljeno u sistemu država koje se između sebe nadmeću i sarađuju.<sup>30</sup>

Brojne tekovine procesa evropskih integracija koje su pre šezdeset godina delovale nemoguće u Evropi, danas se shvataju kao date. Dakle, dostignuća Evropskih zajednica/ Evropske unije se moraju sagledavati i kroz prizmu vremena u kojima su ostvarivane jer njihova realizacija nije tada bila jednostavna.

“Promene u svemu su neizbežne, ali ono što mi želimo od naših života i evropske vrednosti koje za koje smo vezani ostaju iste. Želimo društvo i kome su mir, sloboda, tolerancija i solidarnost iznad svega. Želimo da živimo u demokratiji sa različitim pogledima i kritičkom, nezavisnom i slobodnom štampom. Želimo da budemo slobodni da govorimo šta mislimo i budemo sigurni da nijedan pojedinac ili institucija nije iznad zakona. Želimo Uniju u kojoj se svi građani i sve države članice tretiraju jednakom. Želimo da stvorimo bolji život za svoju decu od onog koji smo imali mi.”<sup>31</sup>

Bez obzira na to za koji od predloženih scenarija ili kombinaciju scenarija se opredele države (ne isključujući tu ni integracije izvan institucionalnog okvira EU), pomenute vrednosti i težnje nastaviće da povezuju Evropljane i zaslužuju da se za njih bori.

---

<sup>30</sup> E. L. Jones, *The European Miracle: Environments, economies and geopolitics in the history of Europe and Asia*, Cambridge University Press, New York 1987<sup>2</sup> (navedeno prema: J. Majone).

<sup>31</sup> European Commision, “White Paper on the Future of Europe”, [http://eur-lex.europa.eu/content/news/white\\_paper.html](http://eur-lex.europa.eu/content/news/white_paper.html), 27. april 2017.