

**UNIVERZITET U BEOGRADU  
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA**

EVROPSKA DIFERENCIRANA UNIJA

Izdavač

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

Beograd, Jove Ilića 165

Telefon: 011/3092-999, faks: 011/2491-501

E-mail: [fpn@fpn.bg.ac.rs](mailto:fpn@fpn.bg.ac.rs)

Internet prezentacija: [www.fpn.bg.ac.rs](http://www.fpn.bg.ac.rs)

Za izdavača

Prof. dr Dragan R. Simić

Recenzenti

Dr Miša Đurković

Dr Dejana Vukasović

Prof. dr Dragan Đukanović

ISBN 978-86-6425-073-3

Prelom

Nina Popov

UNIVERZITET U BEOGRADU  
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA

Maja Kovačević

**EVROPSKA  
DIFERENCIRANA  
UNIJA**



## SADRŽAJ

Predgovor.....	9
----------------	---

### EVROPSKA INTEGRACIJA I UNUTRAŠNJA DIFERENCIJACIJA

1. Nastanak i razvoj koncepta diferencirane evropske integracije .....	11
1.1. Diferencirana integracija od Rima do Maastrichta.....	11
1.2. Ojačana saradnja kao „magična formula“ diferencijacije: izneverena očekivanja .....	21
2. Diferencijacija na unutrašnjem tržištu Evropske unije.....	29
2.1. Diferencijacija u primeni direktiva vezanih za unutrašnje tržište ..	29
2.2. Ojačana saradnja na unutrašnjem tržištu.....	32
2.2.1. Zajednički evropski patent.....	32
2.2.2. (Ne/moguća) Ojačana saradnja u oblasti oporezivanja: porez na finansijske transakcije .....	36
3. Diferencirana Ekonomska i monetarna unija .....	39
3.1. Ekonomska i monetarna unija i <i>opt-outs</i> ( <i>de jure</i> i <i>de facto</i> ) .....	39
3.2. Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u Ekonomske i monetarne uniji .....	40
3.3. „Paket šest“ i „paket dva“.....	45
3.4. Evropski stabilizacioni mehanizam.....	47
3.5. Putevi dalje diferencijacije u Ekonomske i monetarne uniji: posebni parlament i budžet za evrozonu?.....	48
4. Diferencirana integracija i lavirinti Prostora slobode, bezbednosti i pravde Evropske unije.....	53
4.1. Voljno neučestvovanje: <i>opt-outs</i> u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde .....	54
4.1.1. Ujedinjeno Kraljevstvo i Irska: integracija <i>à la carte</i> .....	58
4.1.2. Danska: komplikovani <i>opt-out</i> i <i>opt-in</i> .....	62
<i>Danski opt-out</i> u Ugovoru iz Amsterdama .....	62
<i>Danska i opt-out</i> u Ugovoru iz Lisabona .....	64
<i>Danska i Evropol</i> .....	67

	<i>Danska i Eurojust</i> .....	71
	<i>Danska i FRONTEX</i> .....	72
	<i>Danska i EASO</i> .....	73
4.2.	Ojačana saradnja u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde ....	74
4.2.1.	Utvrđivanje prava koje će se primenjivati u slučaju razvoda brakova „međunarodnih parova“ .....	74
4.2.2.	Pravila o imovini „međunarodnih parova“ .....	76
4.2.3.	Kancelarija evropskog javnog tužilaštva .....	78
4.3.	Paralelna funkcionalna integracija u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde: Primaska konvencija .....	85
4.4.	Migrantska kriza i <i>de facto</i> diferencijacija u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde Evropske unije .....	90
4.4.1.	Kriza Zajedničkog evropskog sistema azila .....	90
	<i>Dablin sistem</i> .....	91
	<i>Pokušaji reforme zajedničkog evropskog sistema azila</i> ....	95
4.4.2.	Kriza Šengen sistema .....	99
5.	Ugovorna osnova diferencijacije u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike Evropske unije .....	109
5.1.	Danska i <i>opt-out</i> u oblasti odbrane .....	110
5.2.	Uzdržavanje od glasanja: „meka“ diferencijacija .....	112
5.3.	Ojačana saradnja u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike Evropske unije .....	112
5.4.	Zajednička bezbednosna i odbrambena politika Evropske unije i „izvršna“ klauzula fleksibilnosti .....	113
5.5.	Stalna strukturna saradnja .....	115

## **EVROPSKA UNIJA I SPOLJNA DIFERENCIJACIJA INTEGRACIJE**

6.	Evropska unija i zapadni Balkan: ka diferenciranom članstvu? .....	123
6.1.	Evropska unija i zapadni Balkan: od iluzije o transformativnoj moći do saučesnika stabilokratije .....	123
6.1.1.	Evropska unija i ograničenja transformativne moći ....	124
6.1.2.	Evropska unija i zapadni Balkan: stabilnost ili demokratizacija? .....	127
6.2.	Politika proširenja Evropske unije u potrazi za reformom .....	135
6.2.1.	(Ne)Kredibilnost politike proširenja i zapadni Balkan ...	136
6.2.2.	Politika proširenja Evropske unije: da li je problem u metodologiji? .....	143

6.2.3.	Strateški angažman ili putovanje „sporim vozom ka“... klasterima?.....	146
	<i>Najava strateškog angažmana Evropske unije u regionu?..</i>	146
	<i>Šta donose klasteri? .....</i>	150
6.3.	Diferencirano pristupanje umesto punopravnog članstva?.....	153
7.	Varijabilna geometrija Istočnog partnerstva.....	159
7.1.	Sporazumi o pridruživanju: politička integracija bez članstva ..	164
7.2.	DCFTA: ka članstvu „u senci“? .....	166
7.3.	Geopolitika Sporazuma o pridruživanju i DCFTA .....	169
7.4.	DCFTA: ekonomska integracija bez članstva .....	174
8.	Evropska unija i Turska: „diskretni šarm hipokrizije“ .....	177
9.	Evropska unija i koncentrični krugovi „evropeizacije“ .....	183
9.1.	Ambivalentni „specijalni“ odnosi sa Istočnim susedstvom .....	183
9.2.	Približavanje politika susedstva i proširenja Evropske unije ....	188
9.3.	Normativna hegemonija bez članstva u Evropskoj uniji: primer Energetske zajednice.....	191
10.	Modeli diferenciranog članstva .....	197
10.1.	Model stepenovanog članstva .....	197
10.2.	Model klubova u okviru kluba .....	200
10.3.	Između modela klubova i sistema koncentričnih krugova.....	202
10.4.	Ka spoljnom krugu diferenciranog članstva? .....	206
10.4.1.	Pridruživanje plus, delimično članstvo i ograničeno članstvo.....	207
10.4.2.	Širi Evropski ekonomski prostor.....	210
	Zaključak.....	215
	Bibliografija .....	223





## PREDGOVOR

Iako je diferencijacija svojstvena evropskoj integraciji od samog početka, početkom 90-ih godina prošlog veka će početi da poprima značajnije razmere. Od usvajanja Ugovora iz Mاستrihta postaće trajna odlika integracije, a Evropska unija će vremenom postati skup podsistema koji su razvijani po različitim osnovama. Cilj knjige *Evropska diferencirana unija* je da doprinese boljem razumevanju složenosti procesa integracije i pravaca njene savremene diferencijacije. Knjiga je podeljena u dva dela. Prvi se bavi unutrašnjom diferencijacijom, odnosno mehanizmima različite primene određenih politika Evropske unije u njenim zemljama članicama. Mehanizmi kao što su voljno neučestvovanje, ojačana saradnja ili paralelna funkcionalna integracija su razmotreni u nekoliko oblasti integracije: na unutrašnjem tržištu, u Ekonomskoj i monetarnoj uniji, Prostoru slobode, bezbednosti i pravde, kao i u Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici Evropske unije. Pokazuje se da je u ovim oblastima teško očekivati jedinstven put produbljivanja integracije u budućnosti, a krize kao što su kriza evrozone ili migrantska kriza dovode Evropsku uniju pred nova pitanja.

Drugi deo je posvećen spoljnoj diferencijaciji integracije u odnosu na zemlje zapadnog Balkana, Tursku i zemlje Istočnog susedstva. Sa sve većom neizvesnošću daljih proširenja Evropske unije i promenom same metodologije proširenja, ali i sve produbljenijim odnosima sa zemljama Istočnog susedstva, uočava se da Evropska unija primenjuje sve veći broj sličnih instrumenata uprkos retoričkoj diferencijaciji u pogledu perspektive članstva. U tom kontekstu debata o mogućim oblicima diferenciranog članstva u Evropskoj uniji (ili unijama) dobija na značaju. Ova debata je podstaknuta i različitim viđenjima budućih pravaca diferencijacije u stručnim i akademskim krugovima i potencijalnih modela: modela klubova u okviru kluba, delimičnih članstava, koncentričnih krugova integracije.



# EVROPSKA INTEGRACIJA I UNUTRAŠNJA DIFERENCIJACIJA

## 1. NASTANAK I RAZVOJ KONCEPTA DIFERENCIRANE EVROPSKE INTEGRACIJE

### 1.1. Diferencirana integracija od Rima do Maastrichta

Diferenciranost je svojstvena evropskoj integraciji od samog početka, ali u ograničenom obimu. Prema članu 233 Rimskog ugovora odredbe tog Ugovora neće sprečavati postojanje ili dovršavanje regionalnih unija između Belgije i Luksemburga, ili između Belgije, Luksemburga i Holandije, u meri u kojoj ciljevi ovih regionalnih unija ne mogu biti postignuti Rimskim ugovorom.<sup>1</sup> Ovaj član je do danas prisutan.<sup>2</sup> Već pri potpisivanju Rimskog ugovora ustanovljena je praksa potpisivanja protokola, od kojih se za neke može reći da predviđaju izuzeća od primene odredbi Ugovora za određene države članice.<sup>3</sup> Kao primer mogu se navesti: Protokol koji se odnosi na Francusku, a koji predviđa poseban režim izvoznih subvencija i uvoznih taksu,<sup>4</sup> Protokol o Italiji i ekonomskoj rekonstrukciji i unapređenju njenih manje razvijenih regiona,<sup>5</sup> ili Protokol o kvantitativnim restrikcijama na uvoz određenih poljoprivrednih proizvoda u Luksemburg.<sup>6</sup> Međutim, ove odredbe su bile prelaznog karaktera i primenjivane su do normalizacije ekonomske situacije zemalja članica, zbog čega

---

1 Treaty establishing the European Economic Community, 1957.

2 Član 350, Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union, Brussels, 30 April 2008, 6655/1/08 REV 1.

3 Maja Kovačević, „Evropa u više brzina“, *Međunarodna politika*, XLIX, sSeptembar 1998, 53–55, str. 53.

4 Treaty establishing the European Economic Community, Protocol on certain provisions relating to France, 1957.

5 Treaty establishing the European Economic Community, Protocol on Italy, 1957.

6 Treaty establishing the European Economic Community, Protocol on the Grand Duchy of Luxembourg, 1957.

su izuzeci i bili dozvoljeni. Predviđali su, takođe, i mogućnost intervencije institucija Evropske ekonomske zajednice u njihovoj primeni, čime je zadržan jedinstven komunitarni okvir u koji su se ove odredbe uklapale.<sup>7</sup> Jedina drugačija situacija bila je sa Protokolom koji je omogućavao tadašnjoj Zapadnoj Nemačkoj da trgovinu sa Istočnom Nemačkom obavlja primenjujući režim unutrašnje trgovine.<sup>8</sup> Posebnost je, u ovom slučaju, očigledno bila motivisana političkim razlozima. Pored toga, zaštitne klauzule u Rimskom ugovoru su omogućavale zemljama članicama da uvede posebne mere u cilju zaštite platnog bilansa ili u situaciji poremećaja na tržištu.<sup>9</sup> Iako su ove odredbe podrazumevale uključenost institucija Evropske ekonomske zajednice, njihova produžena primena je dovodila do *de facto* diferencijacije.<sup>10</sup> Član 36 Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice omogućavao je zemljama članicama da zabrane ili ograniče uvoz, izvoz ili tranzit robe ako je to potrebno iz razloga javnog morala, javnog poretka ili javne bezbednosti, zaštite zdravlja i života ljudi, životinja ili biljaka, zaštite nacionalnog kulturnog dobra umetničke, istorijske i arheološke vrednosti ili zaštite industrijske i trgovačke svojine.<sup>11</sup> Pored toga, diferencijacija je od početka integracije bila prisutna i u sekundarnom pravu Evropske ekonomske zajednice.<sup>12</sup>

Za razliku od relativne homogenosti zemalja osnivača i prilično ograničenih ovlašćenja Evropske ekonomske zajednice, prvo proširenje će uneti različite ekonomske i političke interese u Zajednicu kojom je još uvek vladao duh Luksemburškog kompromisa i jednoglasnog odlučivanja. Već 1979. godine je došlo do prve značajne diferencijacije uspostavljanjem Evropskog monetarnog sistema (European Monetary System – EMS), čiji ključni deo je bio valutni mehanizam (Exchange rate mechanism – ERM).

---

7 Maja Kovačević, „Evropa u više brzina“, *op. cit.*, str. 53.

8 Treaty establishing the European Economic Community, Protocol on German internal trade and connected problems, 1957.

9 Članovi 108, 109, 115, Treaty establishing the European Economic Community 1957.

10 Claus-Dieter Ehlermann, „How Flexible is Community Law? An Unusual Approach to the Concept of ‘Two Speeds’“, *Michigan Law Review*, Vol. 82, Issue 5, 1984, 1274–1293, str. 1280.

11 Maja Kovačević, „Diferencirana integracija i kriza Ekonomske i monetarne unije: Evropa (koliko?) koncentričnih krugova“, u: Slobodan Samardžić, Ivana Radić Milosavljević (ur.) *Kriza Evropske unije*, Beograd, Službeni glasnik, 2013, str. 147–159, str. 148.

12 Videti šire: Claus-Dieter Ehlermann, „How Flexible is Community Law? An Unusual Approach to the Concept of ‘Two Speeds’“, *op. cit.*, str. 1281–1287.

Evropski monetarni sistem je nastao kao francusko – nemačka inicijativa, zaobilazeći Komisiju, a formalno je uspostavljen rezolucijom Evropskog saveta (koji ni sam tada nije imao pravno uporište u Rimskom ugovoru).<sup>13</sup> Procedure za funkcionisanje Evropskog monetarnog sistema su uspostavljene sporazumom između centralnih banaka zemalja članica Evropske ekonomske zajednice koje su u njemu učestvovala.<sup>14</sup> Na osnovu toga su stvoreni evropska obračunska jedinica (*ecu*) i sistem ograničenja za fluktuaciju valuta. Iako je Evropski monetarni sistem formalno bio otvoren za sve članice Zajednice, Ujedinjeno Kraljevstvo je odbilo da učestvuje u njemu. Stvoren praktično izvan pravnog okvira Zajednice, njime su upravljali i promene pariteta morali da odobre Savet ministara ekonomije i finansija i Komitet guvernera centralnih banaka. Pristupanje Danske je donelo i jedan aspekt *à la carte* integracije, jer je Ugovorom o pristupanju<sup>15</sup> u Danskoj dozvoljena upotreba *snus*-a, jedne vrste duvana za žvakanje čije je korišćenje zabranjeno u ostalim zemljama Evropske unije. Ipak, kako je u vreme pristupanja Danske procenjeno da preko 10% glasača koristi ovaj duvan smatralo se da su njihovi glasovi bitni za uspeh referenduma o pristupanju.<sup>16</sup> I kasnija proširenja su donosila ne samo prelazne periode za punu primenu prava Evropske ekonomske zajednice odnosno Evropske unije, već i trajne derogacije ali najčešće vrlo ograničenog obima koji ne ugrožavaju koheziju Unije, kao što je primer protokola ugovora o pristupanju Švedske i Finske kojima se Laponcima daje ekskluzivno pravo na uzgoj irvasa.<sup>17</sup>

Diferencijacija je tako postala trajna odlika evropske integracije što je ubrzo dovelo do političkih reakcija. Još 1974. godine, tada već bivši

---

13 Resolution of the European Council on the establishment of the European Monetary System (EMS) and related matters of 5 December 1978.

14 Agreement of 13 March 1979 between the central banks of the Member States of the European Economic Community laying down the operating procedures for the European Monetary System.

15 Act concerning the conditions of accession of the Kingdom of Norway, the Republic of Austria, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, *OJ C* 241, 29. 8. 1994, pp. 9–404, član 151.

16 Alexander Stubb, „A Categorization of Differentiated Integration“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 2, June 1996, 283–295, str. 292.

17 Rebecca Adler-Nissen, „Behind the scenes of differentiated integration: circumventing national opt-outs in Justice and Home Affairs“, *Journal of European Public Policy*, 16:1, January 2009, pp. 62–80, str. 63.

nemački kancelar Vili Brant (Willy Brandt) će izneti ideju po kojoj bi Zajednica mogla brže da napreduje ako bi njenim ekonomski jačim zemljama članicama bilo dozvoljeno da brže napreduju, što se smatra prvim otvorenim političkim pozivom na diferenciranu integraciju.<sup>18</sup> Već naredne godine ova ideja će biti deo Tindemansovog (Leo Tindemans) izveštaja o Evropskoj uniji. U delu o ekonomskoj i monetarnoj politici Tindemans konstatuje da, imajući u vidu razlike među zemljama članicama, mora biti omogućeno da grupa zemalja može brže da napreduje, ali naglašava da to ne znači *Europe à la carte* jer će sve zemlje članice biti obavezana krajnjim ciljem koji treba da postignu i razlika će postojati samo u vremenskom okviru u kojem će to biti ostvareno.<sup>19</sup> Profesor Ralf Darendorf (Ralf Dahrendorf) će 1979. godine, govoreći o Evropskom monetarnom sistemu, integraciju opisati kao *Europe à la carte*, neizbežan i konstruktivan način razvoja integracije, i ukazati na štetan preovlađujući stav u krugovima Zajednice koji se tome protivio.<sup>20</sup> U vreme debata o dovršavanju unutrašnjeg tržišta kroz program Evropa 1992 i potrebi reforme Osnivačkih ugovora, francuski predsednik Fransa Miteran (François Mitterand) će 1984. godine otvoreno govoriti o potrebi „Evrope varijabilne geometrije“ i direktno zapretiti britanskoj premijerki Margaret Tačer (Margaret Thatcher), protivnici produbljanja, integracijom u „dve brzine“.<sup>21</sup> Kada je podržan od strane Helmut Kola (Helmut Kohl), pretnja isključivanjem je primorala Ujedinjeno Kraljevstvo, koje je još uvek plaćalo cenu svog neučestvovanja u osnivanju Evropske ekonomske zajednice i borilo se da promeni prioritete koji su bez nje tada utvrđeni,<sup>22</sup> da pristane na pregovore o usvajanju Jedinštenog evropskog akta.<sup>23</sup>

---

18 Claus-Dieter Ehlermann, „How Flexible is Community Law? An Unusual Approach to the Concept of ‘Two Speeds’“, *op. cit.*, str. 1274; Matej Avbelj, „Revisiting Flexible Integration in Times of Post-enlargement and Lustration of EU Constitutionalism“, *Croatian Yearbook of European Law and Policy* 4, 2008, pp. 131–150, str. 134.

19 European Communities, Report by Mr Leo Tindemans, *Bulletin of the European Communities Supplement* 1/76, str. 20–21.

20 Ralf Dahrendorf, „A Third Europe?“, European University Institute, Florence, 26 November 1979, str. 14, 20.

21 Andrew Moravcsik, „Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community“, *International Organization*, Vol. 45, No. 1, 1991, pp. 19–56, str. 36.

22 *Ibid.*, str. 36.

23 Single European Act, *Official Journal of the European Communities*, No. L 169/1, 29. 6. 1987.

Jedinstveni evropski akt<sup>24</sup> je dozvolio da, nakon usvajanja određene mere harmonizacije od strane Saveta, zemlja članica može i dalje primenjivati nacionalne mere, i to ne samo po osnovu razloga iz člana 36 Ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici, već i iz razloga koji su u vezi sa zaštitom životne i radne sredine.<sup>25</sup> Prema članu 15 Jedinstvenog evropskog akta, predlozi za ostvarenje zajedničkog tržišta moraju uzeti u obzir napore koje bi pojedine ekonomije morale da podnesu i mogu biti predložene derogacije koje moraju biti privremene i u najmanjoj meri narušavati funkcionisanje zajedničkog tržišta.

Kraj hladnog rata, najambicioznije dotadašnje produbljivanje evropske integracije oličeno u Ugovoru iz Mاستrihta,<sup>26</sup> kao i perspektiva proširenja na istok, dovešće do oživljavanja koncepta diferencirane integracije. Godine 1994. Wolfgang Šojble (Wolfgang Schäuble), tada vođa poslaničke grupe CDU u nemačkom parlamentu, predložio je stvaranje jezgra Evrope koje bi činili Belgija, Francuska, Nemačka, Luksemburg i Holandija.<sup>27</sup> Sa druge strane, „fleksibilnija Evropa“ je kamen-temeljac britanske politike od Margaret Tačer do Dejvida Kamerona (David Cameron).<sup>28</sup> Na primer, britanski premijer Džon Mej džor (John Major) je zagovarao „Evropu više lica, više brzina, više nivoa“, ali je odbacivao svaku ideju o ekskluzivnom jezgru zemalja i politika kao i trajnih podela na unutrašnje i spoljne krugove, jer nije želeo da dopusti da Ujedinjeno Kraljevstvo postane autsajder u nekoj oblasti.<sup>29</sup> Francuski političari su takođe često zagovarali diferenciranu integraciju, ali na sasvim drugačiji način: sa Francuskom kao avangardom u integraciji u dva nivoa. Francuski premijer Eduar Baladir (Eduard Balladur) je 1994. godine izneo viđenje o Evropi u tri koncentrična kruga: snažno jezgro koje čine Francuska, Nemačka i

---

24 Članom 18 JEA je uveden novi član 100a u Ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici.

25 Maja Kovačević, „Diferencirana integracija i kriza Ekonomske i monetarne unije: Evropa (koliko?) koncentričnih krugova“, *op. cit.*, str. 148.

26 Treaty on European Union, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992.

27 Christian Jensen, Jonathan Slapin, „Institutional Hokey-Pokey: The Politics of Multispeed Integration in the European Union“, *UCD Dublin European Institute Working Paper 10-1*, April 2010, str. 25.

28 Navedeno prema: Rebecca Adler-Nissen, *Opting Out of the European Union: Diplomacy, Sovereignty and European Integration*, Cambridge University Press, 2014, str. 14.

29 *Ibid.*, str. 25.

zemlje Beneluksa, drugi krug sastavljen od ostalih zemalja članica koje nisu voljne ili nisu u stanju da se uključe u Ekonomsku i monetarnu uniju, i spoljni krug koji bi činile ostale evropske zemlje koje nisu deo Evropske unije ali imaju snažne ekonomske i bezbednosne veze sa njom.<sup>30</sup>

Nije iznenađenje da je sa izvesnošću velikog proširenja došlo do razbuktavanja debate o diferenciranoj integraciji ne samo u političkim već i u akademskim krugovima. Već do 1996. godine Aleksander Stab (Alexander Stubb) je identifikovao preko 30 termina samo na engleskom jeziku koji su korišćeni u pokušaju da se osmisle budući i opišu ili objasne postojeći modeli diferencirane integracije: *two-speed, multi-speed, step-by-step, strengthened solidarity, graduated integration, hard core, variable integration, concentric circles, two-tier, multi-tier, multi-track, two-track, 'swing-wing', circles of solidarity, variable speed, imperial circles, pick-and-choose, overlapping circles, structural variability, opt-in, opt-out, opt-up, opt-down, bits-and-pieces, ad libitum integration, multi-level, two-level, restrained differentiation, flying geese, magnetic fields, hub-and-spoke, many circles*.<sup>31</sup> Stab kao tri ključna oblika diferencirane integracije izdvaja više brzina, varijabilnu geometriju i *à la carte*, koji se, po njemu, razlikuju po vremenu, prostoru i oblasti. Evropsku uniju u više brzina definiše kao oblik diferencirane integracije u kojem postizanje zajedničkih ciljeva predvodi jezgro zemalja koje su sposobne i voljne da prodube određene politike, uz pretpostavku da će ostali kasnije slediti isti put. Koncept varijabilne geometrije podrazumeva da zbog političkih, kulturnih i ekonomskih različitosti postizanje ambicioznih zajedničkih ciljeva nije moguće i prihvata se trajno razdvajanje između jezgra i ostalih zemalja članica. Najzad, u konceptu *à la carte* svaka zemlja članica, pored minimuma zajedničkih ciljeva, bira u kojim oblastima želi dublju saradnju. Koncepti više brzina i *à la carte* se primenjuju u okviru jedinstvenog institucionalnog okvira i čuvaju postojeći *acquis*, a najveća razlika je u tome što koncept više brzina podrazumeva ambiciozne zajedničke ciljeve, najčešće u okviru nadnacionalnog pristupa, koji će u nekom trenutku biti postignuti, dok *à la carte* prihvata manje ambiciozan i međuvladin pristup integraciji. Koncept varijabilne geometrije se od njih razlikuje po tome što stvara različite konglomerate integrativnih jedinica koji deluju

30 *Ibid.*, str. 25.

31 Alexander Stubb, „A Categorization of Differentiated Integration“, *op. cit.*, str. 283.



izvan *acquis*-a i sistema odlučivanja Evropske unije u pravcu produbljivanja integracije.<sup>32</sup>

Usvajanjem Ugovora iz Mاستrihta su sva tri koncepta već bila na delu. Ugovorom iz Mاستrihta je prvi put institucionalizovana mogućnost formulisanja i sprovođenja određene politike u okviru Evropske unije sa mogućnošću da sve države članice ne učestvuju u njoj. Najpoznatiji je primer Ekonomske i monetarne unije. Posebnim Protokolom<sup>33</sup> je precizirano da Ujedinjeno Kraljevstvo nije preuzelo obavezu da pređe u treću fazu Ekonomske i monetarne unije, kao i da zadržava svoja ovlašćenja u oblasti monetarne politike u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom. Na ovaj način, Ujedinjeno Kraljevstvo je izuzeto od primene čitavog niza odredbi Ugovora. Izuzeće Ujedinjenog Kraljevstva nije bilo vremenski ograničeno, niti je bilo vezano za određene ekonomske kriterijume. Slična je situacija sa Danskom koja na osnovu Sporazuma iz Edinburga<sup>34</sup> takođe neće učestvovati u trećoj fazi Ekonomske i monetarne unije, osim ako drugačija odluka ne bude doneta referendumom. Pravo da se određene odredbe Ugovora, kao i na osnovu njih usvojeni pravni akti, ne primenjuju, uz zadržavanje mogućnosti naknadnog uključivanja na osnovu političke odluke, naziva se *opting-out* sistemom,<sup>35</sup> ili voljnim neučestvovanjem. Navedimo i slučaj britanskog *opt-out*-a kada je reč o Sporazumu o socijalnoj politici kojim je bilo predviđeno da će 11 od (tadašnjih) 12 zemalja članica primenjivati Socijalnu povelju, potpisanu 1989. godine, a koja je predstavljala produbljivanje socijalne politike tadašnje Evropske ekonomske zajednice.<sup>36</sup> Ali tu nije bio kraj izuzećima u Ugovoru iz Mاستrihta. Protokol o sticanju nepokretne imovine u Danskoj je odredio da bez obzira na odredbe Ugovora, Danska može da zadrži sopstveno zakonodavstvo u pogledu kupovine nekretnina, čime je bilo

---

32 *Ibid.*, str. 287–289.

33 Treaty on European Union, Protocol on certain provisions relating to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992.

34 O Sporazumu videti šire u delu 4.1.

35 Maja Kovačević, „Evropa u više brzina“, *op. cit.*, str. 54.

36 Treaty on European Union, Protocol on social policy, Agreement on social policy concluded between the Member States of the European Community with the exception of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992.

ozvaničeno pravo Danske da strancima ne dozvoli kupovinu kuća za odmor na svojoj teritoriji.<sup>37</sup> Prema protokolu koji se odnosio na Irsku, „nijedna odredba ugovora o Evropskoj uniji, ni Ugovora o osnivanju Evropske zajednice... neće uticati na primenu u Irskoj člana 40.3.3. Ustava Irske“,<sup>38</sup> na osnovu kojeg može biti ograničena sloboda pružanja usluga, inače garantovana komunitarnim pravom. Sve ovo čini *à la carte* pristup evropskoj integraciji. U vreme usvajanja Ugovora iz Maastrichta pristup varijabilne geometrije je bio oličen u vidu saradnje grupe zemalja izvan Ugovora o Evropskoj uniji kao što je Sporazum iz Šengena.<sup>39</sup> Najzad, integracija u više brzina je bila oličena u ispunjavanju kriterijuma konvergencije kao uslovu da neka zemlja članica postane deo evrozona.

Kao što smo napomenuli, institucionalizacija diferencirane integracije je dovela do porasta interesovanja akademske zajednice za ovaj fenomen. Filip Šmitter (Phillippe Schmitter) je 1996. godine predviđao da će se Evropska unija razvijati u pravcu postojanja više centara i različitim članstvima koja produbljuju integraciju u više brzina.<sup>40</sup> Prema Frank Šimmelfennig (Frank Schimmelfennig) diferencirana integracija predstavlja institucionalni odgovor na rastuću heterogenost preferencija i kapaciteta zemalja članica koje su rezultat i proširenja i produbljivanja integracije.<sup>41</sup> Sa proširenjima je postajalo sve teže pomiriti težnje nekih zemalja članica da rešavaju određene probleme kroz dublju integraciju sa otporom ostalih koji se sa tim ne slažu. Vesels (Wolfgang Wessels) i Gerarst

37 Treaty on European Union, Protocol on the acquisition of property in Denmark, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992.

38 Tzv. Irski protokol o abortusu. Treaty on European Union, Protocol annexed to the Treaty on European Union and to the Treaties establishing the European Communities, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992; Videti i: Mateja Sedmak, „The abortion policy making process, the historical analysis and the European community regulations impact: A Case Study of the Republic of Ireland“, *Društvena istraživanja*, 10(1), January 2001, pp. 279–303; Protocol on the concerns of the Irish people on the Treaty of Lisbon, *Official Journal of the European Union*, L 60/131, 2. 3. 2013.

39 Videti šire u delu 4.1.

40 Phillippe Schmitter, „Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts“, in: Gary Marks, Fritz Scharpf, Phillippe Schmitter, Wolfgang Streeck (eds.) *Governance in the European Union*, London: Sage Publications, 1996, pp. 121–150.

41 Frank Schimmelfennig, „EU enlargement and differentiated integration: discrimination or equal treatment?“, *Journal of European Public Policy*, 2014, Vol. 21, No. 5, pp. 681–698, str. 683.

(Carsten Gerards) ukazuju da je ova dilema integracije dovela u pitanje „ortodoksiju Zajednice“, oličenu u istim pravima i obavezama za sve zemlje članice, a koja je počivala na tri stuba: političkom jedinstvu, pravnoj homogenosti zasnovanoj na pravnim tekovinama zajednice (*acquis communautaire*) i institucionalnoj koherentnosti. Upravo zbog toga diferencijacija bitno menja projekat evropske integracije u celini.<sup>42</sup> „Koncept jednakosti i jedinstva država članica ustupio je mesto konceptu diferenciranosti (fleksibilnosti). 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.“<sup>43</sup> Diferencijacija je suprotna stvaranju „sve tešnje unije između naroda Evrope“, što je cilj proklamovan prvim članom Ugovora o Evropskoj uniji. Ako će zemlje članice da biraju, kao sa menija, koja pravila će da primenjuju, to bi moglo da uništi evropsku integraciju.<sup>44</sup> Stoga ne iznenađuje da je diferencirana integracija podstakla mnoge dileme: političke, pravne i institucionalne. Politički, dilema uvek postoji između fleksibilnosti i jedinstva jer može da podstakne dalju heterogenost, potkopa fragilan osećaj zajedničkog identiteta i podstakne tendencije ka dezintegraciji; da li diferencirana integracija treba da bude organizovana u okviru ili izvan pravnog poretka EU; najzad, da li treba koristiti postojeće institucije, izmeniti njihov sastav ili uspostaviti nove sisteme upravljanja?<sup>45</sup>

U svakom slučaju, diferencirana integracija više nije privremena i povremena pojava. Dirdre Kurtin (Deirdre Curtin) ukazuje da institucionalno uobličeni oblici diferencijacije nisu samo prilagođeni političkoj i pravnoj realnosti Evropske unije koja je oličena u rastućoj fragmentaciji, već i predstavljaju pokušaj da se ostane zajedno i da se traže novi odnosi uprkos centrifugalnim silama koje ponekad prete. Prihvatanje diferencijacije kao neizbežnog fenomena predstavlja promenu shvatanja same integracije,

---

42 Wolfgang Wessels, Carsten Gerards, *The Implementation of Enhanced Cooperation in the EU*, European Parliament, 2018, str. 8.

43 Jelena Čeranić, *Oblici povezivanja država članica u Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, 2011, str. 22.

44 Daniel Kelemen, „Built to Last? The Durability of EU Federalism“, in: Sophie Meunier and Kate McNamara (eds.) *Making History: State of the European Union*, Vol. 8. Oxford: Oxford University Press, 2007.

45 Nicole Koenig, „A Differentiated View of Differentiated Integration“, *Jacques Delors Institute Berlin Policy Paper*, 140, 23 July 2015, str. 7.

koja je sada složenija i promenljivija i ne može se više podvesti pod tradicionalni unitarni model.<sup>46</sup>

Koja institucionalna pravila i koje preferencije zemalja članica vode prihvatanju ili odbijanju predloga za integraciju u više brzina? Jensen (Christian Jensen) i Slapin (Jonathan Slapin) smatraju da je integracija u više brzina zapravo pokušaj da se unese više fleksibilnosti u sistem odlučivanja u Evropskoj uniji. Fleksibilne institucije omogućavaju jačanje saradnje, ali nose i troškove. Sa jedne strane, mogućnost da neka zemlja ponovo ispregovara uslove svog sporazuma sa organizacijom ili da privremeno suspenduje primenu nekih odredbi ugovora omogućava zemljama članicama da odgovore na nepredviđene okolnosti koje bi inače mogle da toliko povise troškove njihovog članstva da ono više ne bi imalo smisla, ili bi obeshrabrile druge da uopšte postanu članice organizacije i time preuzmu obavezu koja može da im šteti u budućnosti. Sa druge strane visoki su troškovi ponovnog pregovaranja sporazuma jer to podrazumeva saglasnost partnera ali i ta zemlja mora da obezbedi unutrašnju političku podršku koja će joj obezbediti ratifikaciju novog sporazuma. A kada je reč o privremenoj suspenziji primene odredbi ugovora, i to je teško izvesti u uslovima nepotpunih informacija – kako znati da neka članica odustaje od odredbi zato što je to neophodno iz njenih političkih razloga a ne zato što samo hoće da izbegne troškove ispunjavanja preuzete obaveze? Jensen i Slapin smatraju da institucionalizacija diferencirane integracije zavisi od toga čije su preferencije snažnije. To mogu biti preferencije zemalja koje žele produblјivanje uniformne integracije i protive se fragmentaciji (integracionističke zemlje). Da li će manje voljne zemlje uložiti veto zavisi od toga da li strahuju da budu ostavljene po strani. Ako je za integracionističke zemlje produblјivanje u nekoj oblasti od velikog značaja, one će ipak pristati na diferenciranu integraciju, i time automatski sprečiti blokiranje od strane manje voljnih zemalja. Ipak, i u ovom slučaju se mora voditi računa da ne dođe do domino efekta u kojem će rasti broj zemalja koje nisu voljne da učestvuju odnosno biraju *opt-out*.<sup>47</sup>

---

46 Deirdre Curtin, „From a Europe of Bits and Pieces to a Union of Variegated Differentiation“, *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Working Papers*, RSCAS 2020/37, str. 2–3.

47 Christian Jensen, Jonathan Slapin, „Institutional Hokey-Pokey: The Politics of Multispeed Integration in the European Union“, *op. cit.*, str. 8–10.

Nešto drugačije objašnjenje diferencijacije daju Šimelfenig, Lefen (Dirk Leuffen) i Ritberger (Berthold Rittberger).<sup>48</sup> Oni Evropsku uniju definišu kao sistem diferencirane integracije, a sama diferencijacija može biti vertikalna i horizontalna, što je podela koju i mi koristimo. Vertikalna diferencijacija znači da su politike integrisane različitim brzinama i tokom vremena dostigle različite nivoe centralizacije. Horizontalna diferencijacija se odnosi na teritorijalnu dimenziju i na to da se određene integrisane politike ne primenjuju ni uniformno niti samo u zemljama članicama Evropske unije. Sve zemlje članice ne učestvuju u svim politikama Unije na jedinstven način (unutrašnja horizontalna diferencijacija), a istovremeno neke treće zemlje primenjuju određene politike Evropske unije (spoljna horizontalna diferencijacija). Po njima, do kakve diferencijacije će doći zavisi od dva ključna faktora: međuzavisnosti i politizacije. Kada je reč o vertikalnoj diferencijaciji, ona nastaje kao rezultat visoke međuzavisnosti koja predstavlja podsticaj za produbljivanje integracije, ali i visoke politizacije koja primorava zemlje članice da ne učestvuju u potpunosti u određenoj politici. Sa druge strane, horizontalna diferencijacija je najčešća u manje politizovanim oblastima visoke međuzavisnosti.<sup>49</sup>

## **1.2. Ojačana saradnja kao „magična formula“ diferencijacije: izneverena očekivanja**

Uprkos postojanju *opt-out* izuzetaka i ugovora potpisanih između zemalja članica izvan komunitarnog pravnog okvira, Evropska unija je tek u svetlu dolazećeg velikog proširenja prihvatila diferenciranu integraciju kao svoj trajan i integralan deo. Iako su se tokom niza godina paralelno odvijali procesi proširivanja i produbljivanja integracije, perspektiva proširenja na istok se poklopila sa do tada nezabeleženim stepenom produbljivanja integracije: stvaranje Evropske unije, uspostavljanje i razvoj Ekonomske i monetarne unije, zajednička spoljna i bezbednosna politika, saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova i potom stvaranje

---

48 Frank Schimmelfennig, Dirk Leuffen, Berthold Rittberger, „The European Union as a System of Differentiated Integration: Interdependence, Politicization and Differentiation“, *Political Science Series Working Paper* No. 137, July 10, 2014.

49 *Ibid.*, str. 6–7.

prostora slobode, bezbednosti i pravde.<sup>50</sup> Pred veliko proširenje je moralo biti nađeno rešenje kojim bi bilo sprečeno da dalje produbljivanje integracije u mnogočlanu Uniju bude na dugi rok blokirano.

Ojačana saradnja je uvedena Ugovorom iz Amsterdama 1997. godine kao izraz prilagođavanja Evropske unije novim okolnostima i radi sprečavanja stagnacije, ili, po pesimistima, kolapsa evropske integracije.<sup>51</sup> U potrazi za pragmatičnim rešenjima, Evropska unija se odlučila za institucionalizaciju „varijabilne geometrije“, što je rezultat „nesigurne ravnoteže između potrebe za strukturnim prilagođavanjima i očuvanjem *acquis*-ja, potvrđivanja nacionalnih interesa i produbljivanja integracije“.<sup>52</sup> Ojačana saradnja je trebala da omogući dalje produbljivanje procesa integracije uprkos velikom broju zemalja članica i heterogenosti njihovih interesa.

U najkraćem, ojačana saradnja predstavlja oblik diferencijacije ritma učestvovanja zemalja članica u produbljivanju procesa integracije. Tako države članice koje imaju nameru da uspostave međusobnu ojačanu saradnju mogu koristiti organe, procedure i mehanizme Evropske unije. Ojačana saradnja predstavlja pokušaj da se umesto „improvizovane“ stvori opšti (primenjiv na veliki broj oblasti) i standardizovani (jedinствена i transparentna procedura) okvir „kontrolisane“ diferencirane integracije.<sup>53</sup> Vesels i Gerards smatraju da je ojačana saradnja trebala da ponudi „magičnu formulu“ kojom bi političko jedinstvo, pravna homogenost i institucionalna koherentnost mogli da budu očuvani uz izvesnu fleksibilnost koja bi omogućila grupi zemalja da prodube integraciju, ali i održala „predvodničku grupu“ ili „avangardu“ i njihove projekte u pravnom okviru Evropske unije. Ali je trebalo uzeti u obzir niz nedoumica: kako da zemlje koje ne učestvuju u ojačanoj saradnji ne budu pogođene negativnim *spillover*-ima, ali i kako sprečiti da se te iste zemlje „švercuju“ (*free riding*) na štetu onih koji učestvuju u ojačanoj saradnji, kako definisati

50 Maja Kovačević, „Evropska unija između politike proširenja i tendencija produbljivanja evropske integracije“, u: Slobodan Samardžić (ur.) *Srbija u procesu pridruživanja Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, 15–43, str. 15.

51 Maja Kovačević, „Diferencirana integracija i kriza Ekonomske i monetarne unije: Evropa (koliko?) koncentričnih krugova“, *op. cit.*, str. 149.

52 Eric Philippart, Geoffrey Edwards, „The Provisions of Closer Co-operation in the Treaty of Amsterdam: The Politics of Flexibility in the European Union“, *Journal of Common Market Studies*, 1999, Vol. 37, No. 1, pp. 87–108, str. 102.

53 Wolfgang Wessels, Carsten Gerards, *The Implementation of Enhanced Cooperation in the EU*, *op. cit.*, str. 8.

uslove za kasnije uključivanje zemalja članica u pokrenutu saradnju, kako očuvati institucionalnu ravnotežu između Evropske komisije, Saveta, Evropskog parlamenta i Suda pravde Evropske unije, kako sprečiti da saradnja grupe zemalja dovede do dve klase članstva zasnovane na značajnom obimu različitih pravnih obaveza, sprečiti da dođe do rastakanja *acquis*-a itd.<sup>54</sup> Iako smatrana velikom inovacijom Ugovora iz Amsterdama koja bi u budućnosti trebala da reši neizbežne probleme postizanja saglasnosti između velikog broja zemalja članica, ojačana saradnja je za dvadeset godina korišćena samo 4 (1/2) puta. Zašto? Paradoks je u tome da je fleksibilnost formulisana tako da podrazumeva složenu proceduru koja sama dovodi do nefleksibilnosti.<sup>55</sup>

Uslovi za sprovođenje ojačane saradnje postavljeni Ugovorom iz Amsterdama<sup>56</sup> su bili vrlo restriktivni: ojačana saradnja je morala da poštuje jedinstveni institucionalni okvir Unije, morala je biti korišćena kao poslednje rešenje, kada ciljevi ne mogu biti postignuti redovnim procedurama, morala je da obuhvata većinu zemalja članica, nije smela da utiče na *acquis communautaire*, nije smela da utiče na nadležnosti, prava, obaveze ali ni na interese zemalja koje ne žele da učestvuju i morala je da bude otvorena za sve zemlje članice koje bi kasnije odlučile da se uključe. Kada je reč o primeni ojačane saradnje u okviru prvog stuba, odluka je mogla biti doneta na predlog Evropske komisije, kvalifikovanom većinom glasova u Savetu i nakon konsultovanje Evropskog parlamenta, ali je bilo predviđeno i pravo veta.<sup>57</sup> Ako bi zemlja članica objavila da zbog važnih i obrazloženih nacionalnih interesa ima nameru da se suprotstavi većinskom odlučivanju o uspostavljanju ojačane saradnje u Savetu, ta odluka neće biti doneta. Savet je u tom slučaju mogao kvalifikovanom većinom da odluči da se to pitanje uputi Evropskom savetu na jednoglasno odlučivanje. Osim toga, Evropska komisija nije bila obavezna da zahtev grupe zemalja za uspostavljanje ojačane saradnje uputi Savetu i mogla je samo

---

54 *Ibid.*, str. 9.

55 *Ibid.*, str. 8.

56 Članovi 43–45 Ugovora o EU (Amsterdam). Videti: Consolidated version of the Treaty on European Union, (97/C 340/02), *Official Journal of the European Communities*, 10. 11. 97, C 340/ 145.

57 Član 11 Ugovora o osnivanju Ekonomske zajednice. Videti: Treaty establishing the European Community (Amsterdam consolidated version), *OJ C 340*, 10. 11. 1997, pp. 173–306.

da ih obavesti o svojim razlozima za to. Ojačana saradnja nije bila predviđena u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, a bila je predviđena nešto drugačija procedura za treći stub: inicijativu su pokretale same zemlje članice, Evropska komisija je mogla da da samo mišljenje, a Evropski parlament je trebao samo da bude obavešten.<sup>58</sup> Način odlučivanja i pravo veta su bili predviđeni jednako kao i u prvom stubu. Ugovorom iz Nice<sup>59</sup> se nastojalo da se pojednostavi primena ojačane saradnje. Ona treba da „poštuje“ *acquis communautaire*, treba da bude uključeno najmanje osam zemalja članica, a akti usvojeni u okviru ojačane saradnje ne čine deo *acquis*-a. Procedura pokretanja saradnje je pretrpela dve bitne izmene: ukinuto je pravo veta, ali je u odobravanju ojačane saradnje u oblasti prvog stuba Evropski parlament dobio pravo da daje saglasnost.

I u Ugovoru iz Lisabona<sup>60</sup> proces je ostao komplikovan. Ojačana saradnja se može koristiti samo u oblastima koje nisu u isključivoj nadležnosti Unije, a i dalje treba da predstavlja poslednje rešenje „ako ciljevi te saradnje ne mogu biti postignuti u razumnom roku od strane Unije kao celine“ i pod uslovom da učestvuje najmanje devet zemalja članica.<sup>61</sup> Akti usvojeni u okviru ojačane saradnje i dalje neće činiti deo *acquis*-a. Zemlje koje žele da pokrenu ojačanu saradnju (u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike se primenjuje posebna procedura, videti deo 5.3) zahtev podnose Evropskoj komisiji koja može predložiti ojačanu saradnju Savetu, ili može da ne podnese zahtev i samo obavesti zemlje članice o razlozima. Ali nije samo Evropska komisija veto akter, već je to i Evropski parlament koji mora dati saglasnost. Evropska komisija ima značajnu ulogu i u postupku odobravanja naknadnog uključivanja neke zemlje članice. Obaveštenje o nameri uključivanja se podnosi Komisiji

58 Članovi 40–42 Ugovora o EU (Amsterdam). Videti: Consolidated version of the Treaty on European Union, (97/C 340/02), *op. cit.*

59 Ugovor iz Nice: članovi 43–45 Ugovora o Evropskoj uniji i član 11 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. Videti: Treaty on European Union (Consolidated version 2002), *OJ C 325*, 24. 12. 2002, pp. 5–32; Treaty establishing the European Community (Consolidated version 2002), *OJ C 325*, 24. 12. 2002, pp. 33–184.

60 Ugovor iz Lisabona: član 20 Ugovora o Evropskoj uniji, članovi 326 do 334 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Videti: Consolidated version of the Treaty on European Union, *OJ C 326*, 26. 10. 2012, pp. 13–390; Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, *OJ C 326*, 26. 10. 2012, pp. 47–390.

61 Član 20 Ugovora o Evropskoj uniji.



koja u roku od 4 meseca potvrđuje učešće te zemlje i utvrđuje prelazne mere za primenu akata usvojenih u ojačanoj saradnji. Ako Evropska komisija utvrdi da nisu ispunjeni uslovi da se neka zemlja članica uključi, ona će predložiti aranžmane kako bi uslovi bili ispunjeni i odrediti rok za ponovno razmatranje zahteva. Tek nakon što bi i u novom razmatranju Komisija potvrdila da uslovi za učešće nisu ispunjeni, zainteresovana zemlja bi mogla da podnese zahtev direktno Savetu koji bi doneo odluku o uključivanju i eventualno usvojio prelazne mere.

Koji sve faktori otežavaju primenu ojačane saradnje u praksi? Pre svega, to je obaveza da ona bude primenjena samo kao krajnje sredstvo, ako mera ne može da bude usvojena na nivou čitave Evropske unije. To znači da grupa zemalja ne može da odluči da pokrene ojačanu saradnju ako pre toga nije bio pokrenut proces usvajanja određene mere na nivou čitave Unije, što u principu znači inicijativu Evropske komisije, redovnu zakonodavnu proceduru i odgovarajuće uloge Saveta i Evropskog parlamenta, da bi se na kraju došlo do zaključka o nemogućnosti usvajanja te mere. Kako utvrditi da je ojačana saradnja poslednje rešenje i da su iscrpljene druge mogućnosti „u razumnom roku“? U slučaju iz 2013. godine Sud pravde Evropske unije je zauzeo stav da se to utvrđuje nemogućnošću da se u doglednoj budućnosti postigne dogovor u Savetu.<sup>62</sup> Dakle, Savet je taj koji utvrđuje nemogućnost postizanja dogovora, a Sud je samo razmatrao da li je to Savet učinio pažljivim i nepristrasnim razmatranjem situacije.

Dakle, nakon duge i iscrpljujuće procedure pokušaja usvajanja mere na nivou čitave Evropske unije, potrebno je oformiti grupu od najmanje devet zemalja članica i uputiti zahtev Evropskoj komisiji sa obrazloženim ciljevima i domašajem ojačane saradnje. U tom trenutku Evropska komisija ima ulogu veto aktera koji može da predloži ojačanu saradnju, ali može i da je odbije, na primer smatrajući da nisu iscrpljene druge mogućnosti, ili da predlog ojačane saradnje nije u skladu sa drugim ograničavajućim uslovima iz Ugovora iz Lisabona – na primer da ojačana saradnja ne sme da slabi unutrašnje tržište ili ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju, niti sme da predstavlja prepreku ili diskriminaciju u trgovini između zemalja članica ni da narušava konkurenciju.<sup>63</sup> Pored

62 Judgment of the Court (Grand Chamber) of 16 April 2013 – Kingdom of Spain and Italian Republic v Council of the European Union (Joined Cases C-274/11 and C-295/11), 2013/C 164/05, *Official Journal of the European Union*, 8. 6. 2013, C 164/3.

63 Član 326 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

toga, treba da bude u skladu sa Ugovorom i pravom Evropske unije. Ne treba isticati koliko složen proces može da bude utvrđivanje usklađenosti predložene ojačane saradnje sa ovim odredbama.

Dodatni problem je da i ako Evropska komisija predloži ojačanu saradnju, na scenu stupa Evropski parlament kao drugi veto akter koji mora dati saglasnost na pokretanje ojačane saradnje u svim oblastima osim Zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Evropski parlament ovu svoju ulogu koristi strateški. Naime, član 333 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije daje mogućnost da ukoliko se pokreće ojačana saradnja u nekoj od oblasti u kojoj se odlučuje posebnom zakonodavnom procedurom, Savet jednoglasno može odlučiti da deluje po redovnoj zakonodavnoj proceduri. Takođe, ukoliko se prema Ugovoru u toj oblasti odlučuje jednoglasno, Savet može doneti odluku da deluje kvalifikovanim većinom (osim u pitanjima koja imaju vojne ili odbrambene implikacije). Reč je o tzv. odredbi premošćavanja (*passerelle*). Za razliku od redovne zakonodavne procedure u kojoj su Savet i Evropski parlament ko-legislatori,<sup>64</sup> u posebnoj zakonodavnoj proceduri<sup>65</sup> Savet je jedini legislator a uloga Evropskog parlamenta je ograničena i zavisi od pitanja o kojem se radi: može biti reč o savetodavnoj ulozi<sup>66</sup> ili davanju saglasnosti u kom slučaju Evropski parlament može da spreči usvajanje nekog akta, ali ne može da utiče na njegovu sadržinu.<sup>67</sup> Međutim, u stalnoj težnji da uveća svoju moć, Evropski parlament vrši pritisak da Savet koristi odredbu premošćavanja u uspostavljanju ojačane saradnje. Jedan od primera takvog pritiska je Izveštaj Evropskog parlamenta o unapređenju funkcionisanja Evropske unije u kojem se Parlament izjašnjava da u budućnosti neće davati saglasnost na uspostavljanje ojačane saradnje ako se Savet ne obaveže da koristi većinsko odlučivanje umesto jednoglasnog ili redovnu zakonodavnu proceduru umesto posebne.<sup>68</sup> Cilj Evropskog parlamenta

---

64 Član 294 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

65 Član 289, stav 2 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

66 Na primer, po pitanju prekograničnih policijskih operacija po članu 89 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

67 Na primer, u vezi sa Kancelarijom evropskog javnog tužioca po članu 86 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

68 Paragraf 35, European Parliament, „Report on Improving the Functioning of the European Union Building on the Potential of the Lisbon Treaty“, 2014/2249(INI), adopted 16 February 2017.

je da sebi obezbedi ulogu u sprovođenju ojačane saradnje jer kada je jednom ustanovljena, grupa zemalja koja u njoj učestvuje donosi dalja akta po proceduri po kojoj je saradnja uspostavljena, zbog čega redovna zakonodavna procedura najviše odgovara Parlamentu.<sup>69</sup> Još jedan faktor otežava uspostavljanje ojačane saradnje: svi poslanici Evropskog parlamenta glasaju bilo o davanju saglasnosti za njeno uspostavljanje, bilo kasnije u redovnoj zakonodavnoj proceduri. Dakle, za razliku od situacije u Savetu, u kojem nakon uspostavljanja ojačane saradnje sve zemlje članice imaju pravo da učestvuju u razgovorima o njoj, ali glasaju samo zemlje članice koje je čine, u Evropskom parlamentu svi poslanici odlučuju o saradnji samo jedne grupe zemalja.<sup>70</sup>

Složenost procedure za uspostavljanje ojačane saradnje se pokazuje i u radu Saveta. Dozvolja se, kao što smo napomenuli, daje jednoglasnim ili odlučivanjem kvalifikovanom većinom, u čemu učestvuju sve zemlje članice. Ovde se ponovo javlja problem da ojačana saradnja mora da bude poslednje sredstvo i da moraju da budu iscrpljene sve mogućnosti za usvajanje određene mere na nivou Unije. Ako tokom prethodnih pokušaja nije bilo jednoglasnosti, kako će je potom biti za odobravanje ojačane saradnje? Isto važi i za odlučivanje kvalifikovanom većinom – ako odluka već nije mogla da bude usvojena to znači da postoji blokirajuća manjina, a potom ta manjina treba da pristane da odobri ojačanu saradnju. Na taj način sve zavisi od volje zemalja članica koje ne žele da učestvuju u ojačanoj saradnji i ove zemlje su još jedan veto akter u čitavom procesu.<sup>71</sup> U proceduralnom smislu, pokretanje ojačane saradnje podrazumeva dva akta: prvi je odluka Saveta kojom se ovlašćuje ojačana saradnja, dok je drugi akt o ojačanoj saradnji koji obavezuje samo zemlje članice koje u njemu učestvuju (procedura je drugačija u slučaju uspostavljanja Kancelarije evropskog javnog tužilaštva i stalne strukturne saradnje – videti delove 4.2.3. i 5.5).

Imajući sve ovo u vidu nije iznenađujuće da nije došlo do širokog korišćenja ojačane saradnje, i ova mogućnost je, kao što smo napomenuli, do 2020. godine iskorišćena samo u 4 (i 1/2 ako se uzme u obzir

---

69 Wolfgang Wessels, Carsten Gerards, *The Implementation of Enhanced Cooperation in the EU*, op. cit., str. 22.

70 *Ibid.*, str. 22.

71 Wolfgang Wessels, Carsten Gerards, *The Implementation of Enhanced Cooperation in the EU*, op. cit., str. 21.

predlog za ojačanu saradnju u oblasti poreza na finansijske transakcije) slučaja. Kada je reč o oblastima u kojima se primenjuje ojačana saradnja, najčešća je u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde: pravosudna saradnja u krivičnom (Kancelarija evropskog javnog tužilaštva) i građanskom pravu (razvod i podela imovine „međunarodnih parova“), dok samo saradnja u pitanjima poreza na finansijske transakcije i zaštite patenta spadaju u nekadašnji prvi stub. Stalna strukturna saradnja, kao poseban oblik, spada u Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku. Otuda su ove ojačane saradnje pokretane različitim tipovima akata, najčešće uredbom Saveta (Kancelarija evropskog javnog tužilaštva, razvod i podela imovine „međunarodnih parova“). Stalna strukturna saradnja je poseban slučaj, pokrenut odlukom Saveta (pravni, ali ne legislativni akt, u skladu sa članom 24, stav 1, alineja 2 Ugovora o Evropskoj uniji). Najzad, ojačana saradnja u vezi sa zajedničkim patentom je pokrenuta na osnovu tri različita pravna akta: uredbe Evropskog parlamenta i Saveta po redovnoj zakonodavnoj proceduri, uredbe Saveta po posebnoj zakonodavnoj proceduri, i sporazuma Saveta.<sup>72</sup> Predlog za ojačanu saradnju po pitanju poreza na finansijske transakcije, koji u trenutku pisanja ove knjige još nije usvojen, predviđa direktivu Saveta.

Do sada još nema primera kako bi se ojačana saradnja sprovodila u pitanjima koja su od velikog političkog značaja, a nema ni dovoljno iskustva u primeni da bi se mogla proceniti efektivnost ojačane saradnje. Ipak, mogućnost ove saradnje sigurno deluje kao sredstvo svojevrsnog pritiska na zemlje članice da nastoje da usvoje regulativu u klasičnom sistemu kako bi izbegle fragmentaciju integracije, posebno kada se ima u vidu politička kultura konsensualnog odlučivanja u Savetu EU<sup>73</sup> što takođe utiče na izbegavanje primene ojačane saradnje. Kako ojačana saradnja nije postala magična formula za rešavanje različitih viđenja zemalja članica o daljem toku evropske integracije, u nastavku ćemo razmotriti različite puteve diferencijacije u nekoliko oblasti: na unutrašnjem tržištu, u Ekonomskoj i monetarnoj uniji, Prostoru slobode, bezbednosti i pravde, kao i u Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici Evropske unije.

---

72 Ivana Kiendl Krišto, Cecilia Isaksson, „Implementation of the Treaty provisions concerning enhanced cooperation“, European Parliamentary Research Service, December 2018, str. 4.

73 Videti šire: Maja Kovačević, *Gospodari evropske integracije*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2016, str. 73–100.

## 2. DIFERENCIJACIJA NA UNUTRAŠNJEM TRŽIŠTU EVROPSKE UNIJE

Analiza Šimelfeniga i Vinzena (Thomas Winzen)<sup>74</sup> o diferencijaciji po osnovu Osnivačkih ugovora do 2019. godine i u sekundarnom zakonodavstvu do 2018. pokazuje da je u oblasti unutrašnjeg tržišta pre svega reč o integraciji u više brzina. Oni su grupisali odredbe Ugovora u 42 režima javnih politika Evropske unije i ustanovili 230 diferencijacija po osnovu Ugovora u istoriji Evropske ekonomske zajednice/Evropske unije, od kojih je 63% isteklo do 2019. Mnoge od njih su vezane za prelazne periode nakon višestrukih proširenja. Takođe, u ovom periodu je u više navrata dolazilo i do proširenja nadležnosti Evropske unije što povećava broj oblasti u kojima može doći do diferencijacije. U sekundarnom zakonodavstvu se broj diferencijacija povećava sa 438 zabeleženih 2008. godine na 963 u 2018.<sup>75</sup> U narednom delu ćemo ukratko razmotriti jedan oblik diferencijacije u sekundarnom zakonodavstvu: diferencijaciju u primeni direktiva vezanih za unutrašnje tržište.

### 2.1. Diferencijacija u primeni direktiva vezanih za unutrašnje tržište

Vremenom je unutrašnje tržište postalo najnapredniji i najsofisticiraniji multinacionalni projekat ekonomske integracije u svetu, ali je

---

74 Frank Schimmelfennig, Thomas Winzen, „Differentiated EU Integration: Maps and Modes“, *EUI RSCAS Working Papers*, 2020/24; videti takođe: Thomas Duttler *et al.*, „Opting out from European Union legislation: the differentiation of secondary law“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 24, No. 3, 2017, pp. 406–428.

75 Frank Schimmelfennig, Thomas Winzen, „Differentiated EU Integration: Maps and Modes“, *op. cit.*, str. 6.

napredak u integraciji tržišta takođe obeležen diferencijacijom.<sup>76</sup> U novembru 2019. godine na snazi je bilo 1.011 direktiva i 5.009 uredbi koje se odnose na unutrašnje tržište.<sup>77</sup> Direktive vezane za unutrašnje tržište obuhvataju veliki broj oblasti: osim slobode kretanja lica, roba, usluga i kapitala, tu spadaju i politike koje imaju direktan uticaj na jedinstveno tržište, kao što su oporezivanje, zapošljavanje, kultura, socijalna politika, obrazovanje, javno zdravlje, energetika, zaštita potrošača, transport, zaštita životne sredine (osim zaštite prirode), informacione i komunikacione tehnologije. Pokazalo se da je koncept potpune harmonizacije gotovo nemoguće sprovesti u praksi, zbog čega je usledilo sve češće uvođenje različitih opcija u direktivama Evropske unije.

Kada je reč o primeni direktiva, možemo govoriti o dve vrste diferencijacije: u transpoziciji (jazu između broja direktiva vezanih za unutrašnje tržište i broja koji su zemlje članice unele u svoja zakonodavstva) i usklađenosti (procentu direktiva koje su nepropisno unete u nacionalno zakonodavstvo). Deficit transpozicije predstavlja procenat direktiva za koje i nakon zadatog roka Evropska komisija nije dobila obaveštenje od zemlje članice da je direktiva uneta u nacionalno zakonodavstvo, bilo da uopšte nije upućeno obaveštenje o transpoziciji, bilo da je ono upućeno ali se odnosi samo na neke ali ne i sve ciljeve iz direktive, bilo da je reč o direktivama za koje zemlja članica smatra da ih je unela u zakonodavstvo ali za koje je Evropska komisija pokrenula prekršajni postupak a zemlja članica je nije obavestila o novim merama transpozicije. Prosečno kašnjenje u transpoziciji je između 6 i 12 meseci. Početkom decembra 2019. godine je bilo ukupno 421 otvorenih prekršajnih postupaka za neobaveštavanje Evropske komisije o nacionalnim merama transpozicije. U periodu decembar 2018. – decembar 2019. godine, 7 zemalja članica je unapredilo transpoziciju direktiva (Belgija, Bugarska, Italija, Kipar, Luksemburg, Austrija i Slovenija), 6 zemalja je zabeležilo pogoršanje (Češka Republika, Estonija, Francuska, Litvanija, Holandija i Švedska), dok je preostalih 15 očuvalo ranije performanse. U tom periodu je prosečan deficit transpozicije

---

76 David Howarth, Tal Sadeh, „The ever incomplete single market: differentiation and the evolving frontier of integration“, *Journal of European Public Policy*, 17:7 October 2010: 922–935, str. 922–923.

77 Ako nije naznačeno drugačije, podaci koji slede su navedeni prema: European Commission, Single Market Scoreboard 2018-2019, dostupno na: [https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/transposition/index\\_en.htm#more-information](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm#more-information) (pristupljeno 13. jula 2020).

bio 0,6%<sup>78</sup> (što je blizu najboljeg rezultata iz 2014. godine), a prosečno kašnjenje u transpoziciji je poraslo za 37%, sa 8,4 meseca u 2018. na 11,5 meseci. Ali postoje i drastični slučajevi kao što je, na primer, Direktiva o uspostavljanju jedinstvenog evropskog železničkog prostora<sup>79</sup> koju Danska i Irska nisu unele u svoja zakonodavstva ni 4,5 godine nakon roka. Takođe, treba imati u vidu da su već u trenutku kada je Evropska komisija objavila izveštaj zaključno sa novembrom 2019. godine postojale još 32 direktive za koje nije istekao rok za obaveštavanje o transpoziciji, tako da nisu obuhvaćene izveštajem.

U periodu decembar 2018. – decembar 2019. godine prosečan deficit usklađenosti je bio 1,2%. Na prvi pogled nizak postotak je najviši deficit do sada i rezultat je rastućeg trenda: broj prekršajnih postupaka za neodgovarajuću transpoziciju je 2017. godine iznosio 26, a 2018. 89 (povećanje od 250%), da bi u 2019. taj broj dostigao 161 (dodatno povećanje od 81%). U 2019. godini broj pokrenutih prekršajnih procedura za direktive vezane za jedinstveno tržište je iznosio 809 (isto kao 2014. godine), a Španija je te godine bila zemlja sa najvećim brojem procedura, 57 odnosno dvostruko više od proseka po zemljama članicama. Sektori sa najvećim brojem pokrenutih postupaka su: zaštita životne sredine sa 28% postupaka i to najviše vezanih za atmosfersko zagađenje, zaštitu i upravljanje vodama i upravljanje otpadom), transport sa 17% postupaka (najviše vazdušni, potom putni i železnički transport), oporezivanje sa 10% (direktno i indirektno oporezivanje), kao i energetika sa 8,9% (posebno energetska efikasnost, kao i nuklearna bezbednost i odlaganje radioaktivnog otpada). Kada je reč o zemljama članicama u kojima su pojedini sektori problematični, od prekršajnih postupaka pokrenutih po zemljama u Sloveniji se 53%, Grčkoj 43% a u Slovačkoj 37% odnose na zaštitu životne sredine, u Belgiji se 36%, Luksemburgu 27% i Malti 25% odnose na transport, dok u oblasti oporezivanja „prednjače“ Ujedinjeno Kraljevstvo (24% ukupnog broja prekršajnih procedura) i Nemačka (23%).

Od ukupnog broja prekršajnih postupaka u 688 slučajeva se radi o postupku koji još uvek vodi Evropska komisija, dakle još nije upućen Sudu

78 Dok je, na primer, sredinom 90-ih godina prošlog veka bio 6,3%. Navedeno prema: Howarth, David, Sadeh, Tal, „The ever incomplete single market: differentiation and the evolving frontier of integration“, *op. cit.*, str. 924.

79 Directive 2012/34/EU of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 establishing a single European railway area, OJ L 343, 14. 12. 2012, pp. 32–77.

pravde Evropske unije, i koji prosečno traje blizu 35 meseci. I ovde dužina postupka značajno varira po oblastima: od samo 10,7 meseci u slučajevima vezanim za hemijske supstance, industrijske i biotehničke opasne materije, preko slobodnog kretanja roba i nadzora tržišta sa 25,1 meseci, direktnog oporezivanja sa 45 meseci, sve do zapošljavanja, socijalnih pitanja i inkluzije sa 50,6 meseci ili slobodnog kretanja lica i prava građanstva Evropske unije sa čak 79,6 meseci.

Od ukupnog broja prekršajnih postupaka 121 slučaj se odnosi na sudske presude u periodu decembar 2018. – decembar 2019. godine kojima je utvrđeno da zemlja članica nije postupila u skladu sa direktivom. Nakon presude, prosek vremena koje protekne dok zemlje članice primene presudu je takođe u porastu, 29,5 meseci (2018. to je bilo 28,2, a 2014. godine 19,7 meseci).<sup>80</sup>

Pored ovih problema u primeni, postoje i oblici „meke diferencijacije“ koji su rezultat onih direktiva koje su manje precizne kako bi se ostavio širi manevarski prostor zemljama članicama u primeni.<sup>81</sup> Osim toga, postoji i diferencijacija koja je rezultat derogacija u sekundarnom zakonodavstvu kojima se dozvoljavaju izuzeci na osnovu javnog morala, javne bezbednosti i javnog zdravlja, zaštite životne sredine, radnog okruženja, zdravlja i života ljudi i životinja, kao i industrijskog i komercijalnog vlasništva.<sup>82</sup> Jedan od novijih vidova diferencijacije na unutrašnjem tržištu Evropske unije je vezan za uspostavljanje ojačane saradnje po pitanju Zajedničkog evropskog patenta i pokušaja uspostavljanja ove saradnje po pitanju poreza na finansijske transakcije.

## 2.2. Ojačana saradnja na unutrašnjem tržištu

### 2.2.1. Zajednički evropski patent

O pitanju zajedničkog patenta koji bi trebao da olakša poslovanje na unutrašnjem tržištu se raspravljalo decenijama. Naime, postojeća Evropska

---

80 European Commission, Single Market Scoreboard 2018-2019, [https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/transposition/index\\_en.htm#more-information](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm#more-information)

81 David Howarth, Tal Sadeh, „The ever incomplete single market: differentiation and the evolving frontier of integration“, *op. cit.*, str. 923–924.

82 *Ibid.*, str. 925.



organizacija za patente nije organizacija Evropske unije i svaki patent je dodatno morao da bude potvrđen pojedinačno po zemljama članicama. Pre uspostavljanja ojačane saradnje patent je u Evropskoj uniji mogao da bude zaštićen na dva načina: bilo u određenoj zemlji članici preko nacionalnog tela za zaštitu patenata (ali ta zaštita se odnosi samo na nje-nu teritoriju), ili zaštitom evropskog patenta preko Evropske organizacije za patente tako što se podnosi jedinstven zahtev na jednom od tri jezika ove organizacije (engleskom, francuskom ili nemačkom). Međutim, ovaj evropski patent ne stupa na snagu automatski u svim zemljama članicama organizacije, već se mora potvrditi u onim zemljama u kojima vlasnik želi zaštitu. Procedure potvrđivanja po zemljama članicama Evropske unije se razlikuju i često su složene i skupe, uključuju ispunjavanje određenih formalnih zahteva kao i prevod patenta na jezik zemlje članice. Pored toga, kada je patent zaštićen u određenim zemljama, vlasnik mora periodično plaćati troškove njegove obnove.<sup>83</sup> Zbog svega toga je zaštititi patent u čitavoj Evropskoj uniji bilo znatno skuplje nego na nekim drugim tržištima. Na primer, 2012. godine ti troškovi su u Evropskoj uniji iznosili 36.000 evra, dok su u SAD iznosili oko 2.000 evra a u Kini samo 600, a 2011. je u SAD bilo zaštićeno 224.000 patenata, u Kini 172.000, a u Uniji samo 62.000.<sup>84</sup> Pored toga, u Evropskoj uniji nije postojao jedinstven sistem rešavanja sporova u vezi sa patentima, i sve ove probleme je trebalo rešiti.

Evropska komisija je 2000. godine podnela predlog za usvajanje uredbe o patentu Zajednice,<sup>85</sup> a 2010. i predlog uredbe o prevodilačkim aranžmanima za zaštitu evropskog patenta.<sup>86</sup> Međutim, u decembru 2010. godine Savet je utvrdio da ne može da dođe do saglasnosti. Odmah potom su sve tadašnje zemlje članice osim Italije i Španije koje se nisu saglasile sa predloženim sistemom patentiranja na tri evropska jezika

---

83 European Commission, Patents: Commission proposes translation arrangements for the EU patent – Frequently Asked Questions, MEMO/10/291 Brussels, 1 July 2010, str. 2.

84 Ivana Kiendl Krišto, Cecilia Isaksson, „Implementation of the Treaty provisions concerning enhanced cooperation“, *op. cit.*, str. 50–51.

85 Proposal for a Council Regulation on the Community patent (2000/C 337 E/45), *Official Journal of the European Communities*, C 337 E/278, 28. 11. 2000.

86 Proposal for a Council Regulation (EU) on the translation arrangements for the European Union patent, SEC(2010) 796, SEC(2010) 797, COM/2010/0350 final – CNS 2010/0198.

(engleskom, francuskom i nemačkom), predložile ojačanu saradnju o zajedničkom evropskom patentu koji bi zamenio zaštitu patenata u svakoj državi članici.<sup>87</sup> Jezički režim koji je bila predložila Evropska komisija je sledio tradiciju Evropske organizacije za patente, ali i praktične razloge – na primer, 2009. godine je 48% svih zahteva iz Evrope za zaštitu patenata podnetih Evropskoj organizaciji za patente bilo na nemačkom i francuskom jeziku.<sup>88</sup> Italija i Španija su načelno podržavale zajednički evropski patent ali su smatrale da je jezički režim diskriminatorški.<sup>89</sup> Španija je lobirala da se predloži sistem patentiranja samo na engleskom jeziku, ali u tome nije uspela.<sup>90</sup>

Naknadno se, 2015. godine, u ojačanu saradnju uključila i Italija (ali se 2020. povuklo Ujedinjeno Kraljevstvo) pa je tako je ovaj slučaj ojačane saradnje postao karakterističan po tome da u njemu učestvuje čak 25 zemalja članica Evropske unije. Karakterističan je po još nečemu: iako se decenijama raspravljalo o ovom pitanju značajnom za funkcionisanje unutrašnjeg tržišta, čak 12 godina je prošlo od prvobitnog legislativnog predloga oko kojeg nije postignuta saglasnost do uspostavljanja ojačane saradnje. Još nešto izdvaja ovaj slučaj ojačane saradnje od ostalih. Radi se, naime, o „paketu zajedničkog patenta“ jer ga čine tri dela. Osim Uredbe o zaštiti zajedničkog patenta,<sup>91</sup> Uredbe o aranžmanima prevođenja,<sup>92</sup> treći deo paketa čini Sporazum o sudu za zajednički patent<sup>93</sup> koji je potpisan

87 Council Decision of 10 March 2011 authorising enhanced cooperation in the area of the creation of unitary patent protection (2011/167/EU), *OJ L* 76/53, 22. 03. 2011.

88 European Commission, Patents: Commission proposes translation arrangements for the EU patent – Frequently Asked Questions, *op. cit.*, str. 4.

89 Daniela A. Kroll, Dirk Leuffen, „Enhanced cooperation in practice: An analysis of differentiated integration in EU secondary law“, *Journal of European Public Policy*, 2015 Vol. 22, No. 3, 353–373, str. 361.

90 Videti šire: Carlo Maria Cantore, „We’re one, but we’re not the same: Enhanced Cooperation and the Tension between Unity and Assymetry in the EU“, *Perspectives on Federalism*, Vol. 3, Issue 3, 2011, pp. 1–21, str. 12–14.

91 Regulation (EU) No 1257/2012 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2012 implementing enhanced cooperation in the area of the creation of unitary patent protection, *OJ L* 361, 31. 12. 2012, pp. 1–8.

92 Council Regulation (EU) No 1260/2012 of 17 December 2012 implementing enhanced cooperation in the area of the creation of unitary patent protection with regard to the applicable translation arrangements, *OJ L* 361, 31. 12. 2012, pp. 89–92.

93 Agreement on a Unified Patent Court, *OJ C* 175, 20. 6. 2013, pp. 1–40.

2013. godine, ali još nije ratifikovan.<sup>94</sup> Ovdje nailazimo na još jednu diferencijaciju u okviru diferencirane integracije i kombinovanje diferencirane integracije u okviru pravnog sistema Evropske unije i međudržavnih ugovora izvan njega. Naime, iako je sam jedinstveni patent usvojen kao ojačana saradnja, sa druge strane je međuvladinim ugovorom, izvan pravnog okvira Evropske unije, osnovan prateći Sud za zajednički patent koji nije specijalizovani sud u okviru struktura Suda pravde Evropske unije.<sup>95</sup> Da sve bude još komplikovanije, Poljska je učestvovala u usvajanju Uredbe o zaštiti zajedničkog patenta i Uredbe o aranžmanima prevođenja, ali nije potpisnica Sporazuma o sudu za zajednički patent.<sup>96</sup>

Ojačana saradnja u ovoj oblasti treba da promeni sistem zaštite patenta u zemljama potpisnicama. Vlasnik patenta će i dalje podnositi zahtev Evropskoj organizaciji za patente, ali će nakon odobrenja moći da podnese zahtev za zajednički patent u svim zemljama učesnicama ojačane saradnje. U ovim zemljama više neće biti različitih procedura za potvrdu patenta, a plaćaće se jedinstveni godišnji trošak obnove patenta Evropskoj organizaciji za patente.<sup>97</sup> Ovaj slučaj je bio i predmet sudskog spora, jer su Španija i Italija tražile poništavanje odluke Saveta Evropske unije o odobrenju ojačane saradnje o zaštiti zajedničkog patenta.<sup>98</sup> Tvrdile su da je Savet prenebregao neophodnost jednoglasnog odlučivanja i nije uvažio primedbe koje su iznete na predlog o ojačanoj saradnji. Smatrale su da je odluka doneta za prekratko vreme: manje od šest meseci između prvobitnog predloga i predloga za ojačanu saradnju. Takođe, tvrdile su da mogućnosti za dalje pregovore među zemljama članicama o aranžmanima prevođenja ni u kom slučaju nisu bile iscrpljene (jer su i one podržavale zajednički evropski patent), te da je ojačana saradnja iskorišćena kao sredstvo da se određene zemlje članice drže

---

94 Videti: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2013001> (pristupljeno 13. oktobra 2020).

95 Wolfgang Wessels, Carsten Gerards, *The Implementation of Enhanced Cooperation in the EU*, *op. cit.*, str. 25.

96 Ivana Kiendl Krišto, Cecilia Isaksson, „Implementation of the Treaty provisions concerning enhanced cooperation“, *op. cit.*, str. 50.

97 *Ibid.*, str. 52.

98 Judgment of the Court (Grand Chamber) of 16 April 2013 – Kingdom of Spain and Italian Republic v Council of the European Union (Joined Cases C-274/11 and C-295/11), *op. cit.*

izvan teških pregovora i da se zaobiđe jednoglasnost. Sud je odbacio ove tvrdnje, smatrajući da je Savet preduzeo sve potrebne korake u legislativnom procesu, i da je Savet taj koji odlučuje da li je potrebno primeniti poslednje rešenje jer ima najbolji uvid u to da li su zemlje članice pokazale volju za kompromisom i da li su u stanju da iznesu predloge koji bi doveli do usvajanja odluke na nivou Evropske unije. Sa druge strane, ima mišljenja da je Sud u ovom slučaju pokazao naklonost prema pokretanju ove ojačane saradnje.<sup>99</sup>

### 2.2.2. (Ne/moguća) Ojačana saradnja u oblasti oporezivanja: porez na finansijske transakcije

Evropska komisija je u septembru 2011. godine podnela predlog za usvajanje direktive o porezu na finansijske transakcije (Financial Transaction Tax – FTT)<sup>100</sup> koja bi bila usvojena po posebnoj zakonodavnoj proceduri. Iako su zemlje članice načelno bile za to da se na globalnom nivou uvede porez na finansijske transakcije, bile su podeljene oko ideje da se to učini samo na nivou Evropske unije.<sup>101</sup> Tako je u junu 2012. Savet utvrdio da nema saglasnosti po ovom pitanju, nakon čega su Austrija, Belgija, Estonija, Francuska, Nemačka, Grčka, Italija, Portugalija, Slovačka, Slovenija i Španija uputile Evropskoj komisiji zahtev za pokretanje ojačane saradnje u ovoj oblasti, što je u januaru 2013. Savet odobrio.<sup>102</sup> Već u februaru iste godine Evropska komisija je podnela predlog direktive o ojačanoj saradnji.<sup>103</sup> Dogovor još uvek nije postignut, a Estonija je 2015. godine povukla nameru da učestvuje.<sup>104</sup>

---

99 Ivana Kiendl Krišto, Cecilia Isaksson, „Implementation of the Treaty provisions concerning enhanced cooperation“, *op. cit.*, str. 7.

100 Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC, COM/2011/0594 final – 2011/0261 (CNS)

101 Daniela A. Kroll, Dirk Leuffen, „Enhanced cooperation in practice: An analysis of differentiated integration in EU secondary law“, *op. cit.*, str. 362.

102 2013/52/EU: Council Decision of 22 January 2013 authorising enhanced cooperation in the area of financial transaction tax, OJ L 22, 25.1.2013, pp. 11–12.

103 European Commission, Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE implementing enhanced cooperation in the area of financial transaction tax, SWD(2013) 28 final, SWD(2013) 29 final, Brussels, 14. 2. 2013, COM(2013) 71 final.

104 Ivana Kiendl Krišto, Cecilia Isaksson, „Implementation of the Treaty provisions concerning enhanced cooperation“, *op. cit.*, str. 64.

Namera uvođenja poreza na finansijske transakcije je harmonizacija nacionalnih pristupa ovom pitanju, što bi sa jedne strane trebalo da dovede do uvećanja javnih prihoda, a sa druge da bude podsticaj finansijskom sektoru, koji je imao ogromnu ulogu u izazivanju svetske finansijske krize (čije su troškove podnele države i njihovi građani), da se ponaša odgovornije. U jeku finansijske krize, ovaj predlog je uživao podršku građana.<sup>105</sup> Predlog je da se harmonizuje poreska osnova i uvede donji prag poreza na sve transakcije na sekundarnim finansijskim tržištima onda kada je najmanje jedna finansijska institucija iz Evropske unije uključena u transakciju. Predloženo je da porez ne može da bude manji od 0,1% na trgovinu akcijama i obveznicama, odnosno 0,01% na trgovinu derivatima, kao i da budu pojačane mere protiv utaje poreza.<sup>106</sup> Procena Evropske komisije 2013. godine je bila da bi porez na finansijske transakcije u zemljama učesnicama u ojačanoj saradnji godišnje iznosio 30–35 milijardi evra i činio između 0,4% i 0,5% njihovog BDP-a.<sup>107</sup> Kako bi bile sprečene pozitivne eksternalije za zemlje koje ne učestvuju u ojačanoj saradnji, predlog direktive predviđa da će se porez primenjivati i na finansijske institucije koje nisu iz zemalja članica koje učestvuju u ojačanoj saradnji, ali trguju finansijskim instrumentom koji je u njima izdat.<sup>108</sup> Ovo je izazvalo protivljenje, pa je Ujedinjeno Kraljevstvo tražilo poništavanje odluke Saveta o odobravanju ove ojačane saradnje tvrdeći da će ta odluka imati ekstrateritorijalne efekte i nametnuti troškove zemljama članicama koje u njoj ne učestvuju. Sud nije uvažio ove argumente jer je doneta samo odluka kojom se odobrava ojačana saradnja, ali nije usvojen akt kojim bi sadržaj saradnje bio detaljnije razrađen.<sup>109</sup>

---

105 Daniela A. Kroll, Dirk Leuffen, „Enhanced cooperation in practice: An analysis of differentiated integration in EU secondary law“, *op. cit.*, str. 363.

106 Član 9 i članovi 10–14, European Commission, Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE implementing enhanced cooperation in the area of financial transaction tax, *op. cit.*

107 European Commission, Taxation of the financial sector, dostupno na: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation-financial-sector\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation-financial-sector_en) (pristupljeno 11. avgusta 2020).

108 Videti član 4, European Commission, Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE implementing enhanced cooperation in the area of financial transaction tax, *op. cit.*

109 Judgment of the Court (Second Chamber), 30 April 2014, Case C-209/13 United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Council of the European Union, ECLI:EU:C:2014:283.

Sve u svemu, od postojećih 84 diferencijacija u 2019. godini,<sup>110</sup> samo 11% je vezano za unutrašnje tržište.<sup>111</sup> Za razliku od integracije u više brzina koja dominira u sekundarnom zakonodavstvu vezanom za unutrašnje tržište, trajne diferencijacije su mnogo prisutnije u domenu monetarne politike, unutrašnje bezbednosti i spoljne politike. Stoga ćemo u narednim delovima razmotriti diferencijaciju u oblastima Evrozone, Prostora slobode bezbednosti i pravde i Zajedničke spoljne i bezbednosne politike Evropske unije, kao i odgovore Unije na dve velike krize sa kojim se suočila poslednjih godina, krizu evrozone i migrantsku krizu, koje mogu voditi daljoj diferencijaciji.

---

110 Broj koji sa istupanjem Ujedinjenog Kraljevstva pada na 73. Navedeno prema: Frank Schimmelfennig, Thomas Winzen, „Differentiated EU Integration: Maps and Modes“, *op.cit.*, str. 20.

111 *Ibid.*, str. 15.

## 3. DIFERENCIRANA EKONOMSKA I MONETARNA UNIJA

### 3.1. Ekonomska i monetarna unija i *opt-outs* (*de jure* i *de facto*)

Iako se Ugovorom iz Maastrichta proglašava „nepovratnim karakter kretanja Zajednice ka trećoj fazi Ekonomske i monetarne unije”,<sup>112</sup> ovo će od početka biti oblast diferencirane integracije. Već na početku pregovora o Ugovoru iz Maastrichta Ujedinjeno Kraljevstvo je izabralo *opt-out* od članstva u evrozoni, tako da je dobilo izuzeće kojim nije obavezno da pređe u treću fazu Ekonomske i monetarne unije.<sup>113</sup> Danska će *opt-out* ispregovarati kasnije Sporazumom iz Edinburga,<sup>114</sup> ali to nije jedino što razlikuje ova dva slučaja. Dok je Ujedinjeno Kraljevstvo učestvovalo u Evropskom mehanizmu valutnog kursa (European exchange rate mechanism – ERM) samo u kratkom periodu između 1990. i 1992. godine, Danska je ostala u njemu čime je danska kruna vezana za evro sa opsegom variranja od 2,25% i time ostala podložna uticaju odluka koje se donose u okviru Ekonomske i monetarne unije.<sup>115</sup> Ujedinjeno Kraljevstvo i Danska su nastojale da svoju isključenost iz evrozone kompenziraju ekonomskim performansama

---

112 Protocol on the transition to the third stage of economic and monetary union, Maastricht Treaty.

113 Protocol on certain provisions relating to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Maastricht Treaty.

114 O Sporazumu iz Edinburga videti šire u delu 4.1.

115 Marian Burk, Dirk Leuffen, „On the Methodology of Studying Differentiated (Dis) integration: Or How the Potential Outcome Framework Can Contribute to Evaluating the Costs and Benefits of Opting In or Out”, *Journal of Common Market Studies*, 2019 Volume 57, Number 6, pp. 1395–1406, str. 1399.

(uz britansku ulogu svetskog finansijskog centra) jačajući tako svoj položaj u Savetu ministara finansija (Eco-fin), ali će u budućnosti, kako Evrogrupa preuzima sve više pitanja od ovog Saveta, Danska verovatno morati da osmisli nove strategije očuvanja uticaja.<sup>116</sup>

Pored ovih *de jure opt-outs*, Švedska ima *de facto opt-out* tako što izbegava da ispuni uslove za treću fazu, a slučaj Švedske se može posmatrati i kao primer domino efekta *opt-out*-a o kojem govore Jensen i Slapin. Švedska je još 1997. godine odlučila da ne učestvuje u trećoj fazi Ekonomske i monetarne unije, a ključni argument je, pored niske podrške javnog mnjenja, bio da su Ujedinjeno Kraljevstvo i Danska već izabrale *opt-out*.<sup>117</sup> Kada je reč o ostalim zemljama članicama Evropske unije, pet zemalja Centralne i Istočne Evrope je uvelo evro. Bugarska, Hrvatska i Rumunija aktivno rade na ispunjavanju uslova, dok Mađarska, Poljska i Češka za sada ne pokazuju nameru da se priključe.<sup>118</sup> Ako se nastavi produbljivanje integracije u evrozoni, to bi zemlje izvan nje moglo da dovede u težu političku poziciju u pogledu očuvanja njihovog uticaja,<sup>119</sup> a u narednim delovima ćemo ukratko razmotriti ključne pravce produbljivanja integracije i diferencijacije u Ekonomskoj i monetarnoj uniji.

### **3.2. Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u Ekonomskoj i monetarnoj uniji**

Način na koji je globalna finansijska kriza uticala na evrozonu menja Evropsku uniju, dovodeći do svojevrsnog „diferenciranja“, odnosno stvaranja jezgra, u okviru već postojećeg oblika diferencirane integracije kakav je i sama evrozona,<sup>120</sup> što se ogleda i u pristupu za rešavanje krize kakav je predviđen u Ugovoru o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u

116 Adler-Nissen, Rebecca, *Opting Out of the European Union: Diplomacy, Sovereignty and European Integration*, *op. cit.*, str. 42, 183.

117 Christian Jensen, Jonathan Slapin, „Institutional Hokey-Pokey: The Politics of Multispeed Integration in the European Union“, *op. cit.*, str. 17, 20.

118 Brudzińska, Kinga (Ed.), *Making Flexible Europe Works: European Governance and the Potential of Differentiated Cooperation*, GLOBSEC Policy Institute, 2020, str. 19.

119 *Ibid.*, str. 20.

120 Maja Kovačević, „Diferencirana integracija i kriza Ekonomske i monetarne unije: Evropa (koliko?) koncentričnih krugova“, *op. cit.*, str. 147–159.



ekonomskoj i monetarnoj uniji (u daljem tekstu Ugovor o stabilnosti).<sup>121</sup> Usvajanjem instrumenata za borbu protiv krize ne samo da jača primena koncepta diferencirane integracije, već se u okviru njega izdvaja grupa zemalja koja čini svojevrsnu „avangardu“, što dovodi do podele na one koji prednjače i one koji zaostaju. Ovakav razvoj događaja je ponovo aktualizovao razmatranje Evropske unije kao sistema koncentričnih krugova: jezgra koje čine najmoćnije države članice, a potom nekoliko prstenova ostalih zemalja članica, zavisno od kriterijuma koji se primenjuje – članice evrozone ili ne, potpisnice Ugovora o stabilnosti ili ne, zemlje koja je ratifikovala ovaj Ugovor (ili njegove delove) itd.

Ekonomska situacija u Evropskoj uniji i posebno u evrozoni je stvorila pritisak na institucije Unije, a pre svega Evropski savet, Evrogrupu, Evropsku centralnu banku (ECB), Eco-fin savet i Evropsku komisiju da pokušaju da upravljaju krizom. Od 2010. godine redovna i vanredna zasedanja Evropskog saveta i Evrogrupe su gotovo uvek bila posvećena finansijskoj krizi, a ECB i Evrogrupa su postale dominantne institucije u ovom procesu. Evropski parlament je, kako se moglo i očekivati, bio skrajnut, dok su Evropskoj komisiji zadavani dodatni zadaci, ali njen uticaj na politički proces nije bio značajan.<sup>122</sup> Po svoj prilici, jedno od institucionalnih nasleđa finansijske krize će ostati jačanje uloge šefova država ili vlada, Evrogrupe i ECB,<sup>123</sup> odnosno jačanja uloge izvršnih vlasti i nezavisne nadnacionalne institucije.

---

121 Treaty on Stability, Coordination and Governance (TSCG) in the Economic and Monetary Union, potpisan 2. marta 2012. godine. Dostupno na: [https://www.consilium.europa.eu/media/20399/st00tscg26\\_en12.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/20399/st00tscg26_en12.pdf) (pristupljeno 10. marta 2020).

122 Brigid Laffan, „European Union and Euro zone: How to coexist?“, in: Franklin Allen, Elena Carletti, Saverio Simonelli (Eds), *Governance for the Eurozone: Integration or Disintegration?*, European University Institute Florence, Italy and Wharton Financial Institutions Center University of Pennsylvania, Philadelphia, USA, 2012, pp. 173–188.

123 „Zapravo, ECB nije samo politički nezavisna institucija koja deluje u kontekstu demokratske vlasti, kao Federalne rezerve ili Bundesbanka. Ona je... slobodna (čak, obavezna) da deluje u političkom vakumu, bez evropske vlade (ili bar evropskog ministra finansija) koji bi predstavljali protivtežu njenim moćima“. Giandomenico Majone, „Monetary Union and the Politicization of Europe“, keynote speech at the Euroacademia International Conference „The European Union and the Politicization of Europe“, Vienna, 8–10 December 2011, str. 20, dostupno na adresi: [http://euroacademia.eu/wordpress/wp-content/uploads/papers/december/Giandomenico\\_Majone-Monetary\\_Union\\_and\\_the\\_Politicization\\_of\\_Europe.pdf](http://euroacademia.eu/wordpress/wp-content/uploads/papers/december/Giandomenico_Majone-Monetary_Union_and_the_Politicization_of_Europe.pdf) (pristupljeno 5. maja 2020).

Još jedna posledica krize je da je pritisak, koji su institucije Evropske unije trpele kako od finansijskih tržišta tako i agencija za određivanje finansijskog rejtinga, doveo do ispoljavanja sve izraženijih razlika u moći između zemalja članica. Napori koje su zemlje članice činile da pronađu rešenja ukazuju da je produbljena politička veza između evropske integracije i jedinstvene monete („evro je trebao da bude vidljivi simbol nezadrživog napretka ka politički ujedinjenoj Evropi“<sup>124</sup>), što dodatno politički jača jezgro evrozone. Produbljena je razlika između članica i nečlanica evrozone, a verovatno je strah da ne budu ostavljene izvan tako značajnog integracijskog procesa uticao da većina zemalja članica Evropske unije potpiše Ugovor o stabilnosti. Zemlje članice su se odlučile za potpisivanje ovog Ugovora van pravnog okvira Evropske unije. Suočene sa odbijanjem Ujedinjenog Kraljevstva i Češke da prihvate njegove odredbe on je zaključen kao međunarodni ugovor 25 zemalja članica Evropske unije na marginama sastanka Evropskog saveta održanog 1. i 2. marta 2012. godine.<sup>125</sup> Cilj ovog Ugovora je jačanje ekonomskog stuba Ekonomske i monetarne unije tako što će biti usvojena pravila koja treba da unaprede budžetsku disciplinu i koordinaciju ekonomskih politika zemalja potpisnica.<sup>126</sup>

Kao još jedan primer diferencijacije u okviru diferencirane integracije, Ugovor o stabilnosti je predvideo stupanje na snagu onda kada ga ratifikuje dvanaest zemalja potpisnica,<sup>127</sup> što je od samog početka otvorilo mogućnost da Ugovor bude primenjivan u samo dvanaest zemalja. Kasnija primena Ugovora će potvrditi diferencijaciju. Naime, danas ovaj Ugovor primenjuju 22 zemlje članice Evropske unije, na različite načine. Devetnaest zemalja članica evrozone ga primenjuju u potpunosti, a Bugarska, Danska i Rumunija su priložile deklaracije kojima preciziraju da su pristupile samo određenim naslovima Ugovora, dok su Češka, Hrvatska, Mađarska, Poljska i Švedska prihvatile samo Naslov V kojim se utvrđuje upravljanje evrozonom, kao i delovanje Evrosamita, Evrogrupe itd.<sup>128</sup> Očigledno

124 *Ibid.*, str. 17.

125 Maja Kovačević, *Gospodari evropske integracije, op. cit.*, str. 58.

126 Član 1 Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji.

127 Član 14 Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji.

128 European Council, „Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union“, dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/en/>

je da zemlje koje su se kasnije uključile nisu želele da ostanu izvan mehanizama snažnijeg upravljanja u evrozoni koje predviđa ovaj ugovor.

Naime, kriza je iznedrila još jednu institucionalnu inovaciju – evrosamite, „potencijalnog rivala Evropskog saveta“.<sup>129</sup> Lideri evrozone su se prvi put sastali u formatu Evrosamita u oktobru 2008. u Parizu, kada su dogovorili usaglašeno delovanje kao odgovor na ekonomsku krizu. Tek je Ugovor o stabilnosti<sup>130</sup> odredio evrosamite kao deo upravljanja evrozonom, bez obzira na to što oni i dalje predstavljaju neformalne sastanke šefova država ili vlada zemalja potpisnica<sup>131</sup>. Prema ovom Ugovoru, lideri evrozone biraju predsednika Evrosamita (danas je to Šarl Mišel – Charles Michel) prostom većinom, na mandat od dve i po godine, u isto vreme kada se bira i predsednik Evropskog saveta. Evrosamite čine šefovi država ili vlada zemalja članica evrozone, predsednik Evrosamita i predsednik Evropske komisije. Ugovorom o stabilnosti je određeno da će najmanje jednom godišnje šefovi država ili vlada zemalja članica Evropske unije koje nisu članice evrozone, a koje ratifikuju Ugovor, biti pozivani da prisustvuju evrosamitima.

Evrosamiti se održavaju najmanje dva puta godišnje, i to treba da bude, kad god je to moguće, nakon sastanaka Evropskog saveta, a saziva ih predsednik. Zadatak Evrosamita je da daje strateške smernice ekonomske politike u evrozoni. Na Evrosamitima su „pozvani da uzmu učešće“ predsednik Evropske centralne banke, predsednik Evrogrupe koja priprema sednice i prati primenu dogovora sa prethodnih Evrosamita, a „može biti pozvan da se obrati“ i predsednik Evropskog parlamenta, dok predsednik Evrosamita podnosi izveštaj Evropskom parlamentu nakon svake sednice.<sup>132</sup> Sastanci Evrosamita nisu javni,<sup>133</sup> a na razmatranja Evrosamita

---

documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2012008 (pristupljeno 15. septembra 2020).

129 Deirdre Curtin, „Challenging Executive Dominance in European Democracy“, *Amsterdam Centre for European Law and Governance Working Paper Series* 2013 – 09, December 2013, str. 12.

130 Član 12 Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji.

131 Član 12, stav 1 Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji.

132 Član 12, st. 1, 4 i 5 Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji.

133 Član 4, stav 8 Poslovnika Evrosamita. Videti: General Secretariat of the Council, Rules for the organisation of the proceedings of the Euro Summits, March 2013.

se primenjuje obaveza čuvanja službene tajne, što ne sprečava primenu odredbi o pravu Evropske unije na pristup dokumentima.<sup>134</sup>

Član 10 Ugovora o stabilnosti predviđa veće korišćenje ojačane saradnje. Budući da prema Lisabonskom ugovoru nju čini najmanje devet zemalja članica, jasno je da je otvorena mogućnost daljeg „raslojavanja“ među zemljama koje su potpisnice Ugovora o stabilnosti. To bi moglo dovesti do daljeg jačanja linija razdvajanja između zemalja članica koje su „unutar“ i „izvan“ određenih oblika saradnje, u „centru“ ili „na periferiji“. Spomenute odredbe Ugovora o stabilnosti nagoveštavaju formalizaciju svojevrstne avangarde u okviru evrozone kao jezgra evropske integracije, što dalje može dovesti do sve jače diferencijacije između koncentričnih krugova. Naime, dok se za većinu zemalja članica koje nisu ispunile kriterijume za uvođenje evra smatralo da predstavljaju trenutni primer „Evrope u više brzina“, sada bi moglo doći do dalje diferencijacije. Kriza sa grčkim dugom je pokazala da je prevladao pritisak da se evro očuva u svim zemljama evrozone, što je vodilo daljoj podeli tereta dugova između zemalja članica evrozone i fiskalnim transferima ugroženim zemljama. Sve to otvara pitanja jače političke integracije i nameće sve razvijenije mehanizme nadzora nad zemljama članicama evrozone. Ovo će ne samo produbiti jaz između članica i nečlanica evrozone, već i procena da li primiti novu članicu u evrozonu može postati sve stroža, što može dovesti do daljeg slabljenja uticaja ostalih zemalja članica Evropske unije u odnosu na „avangardu“.

Ugovor o stabilnosti pokazuje da uvođenje odredbi o ojačanoj saradnji u Osnivačke ugovore nije sprečilo dalju upotrebu međunarodnih ugovora između jednog broja zemalja članica kao način za rešavanje problema. Zašto nije korišćena ojačana saradnja koja omogućava korišćenje institucija Evropske unije i time olakšava praćenje primene dogovorenog i smanjuje administrativne troškove upravljanja aranžmanom? Međunarodni ugovori su atraktivnije rešenje jer imaju manje ograničenja: zaobilaze Evropski parlament, zemlje koje ne učestvuju ne moraju biti uključene u diskusije, i izbegava se duga procedura dok se ne dođe do ojačane saradnje kao poslednjeg rešenja. Međutim, Vesels i Gerards ističu problematičan fenomen u procesu integracije, a to je povezivanje međunarodnih ugovora sa institucijama Evropske unije bez da su ti ugovori postali deo pravnog okvira Unije.<sup>135</sup>

134 Član 7 Poslovnika Evrosamita.

135 Wolfgang Wessels, Carsten Gerards, *The Implementation of Enhanced Cooperation in the EU*, op. cit., str. 25.

Tako, na primer, Ugovor o stabilnosti koristi Evropsku komisiju kao glavno telo za praćenje i primenu ovog Ugovora.<sup>136</sup> Vesels i Gerards ovaj fenomen nazivaju „satelitskim ugovorima koji kruže oko institucionalne arhitekture Evropske unije“, ali na način koji je potpuno suprotan od ranijih iskustava: dok je Šengen sporazum vremenom postao deo pravnog okvira Unije koji sprovode njene institucije, sada „satelitski ugovori zarobljavaju institucije Evropske unije“.<sup>137</sup>

### 3.3. „Paket šest“ i „paket dva“

„Paket šest“, „paket dva“ i Ugovor o stabilnosti predstavljaju osnovu sistema ekonomskog upravljanja Evropske unije u kojem budžetska disciplina i smanjenje duga zauzimaju centralno mesto.<sup>138</sup> Pakt za rast i stabilnost<sup>139</sup> koji je stupio na snagu 1999. godine, usvojen je sa ciljem da se obezbedi da svaka zemlja članica zadrži svoj fiskalni deficit ispod 3% BDP-a i svoj ukupan javni dug na maksimum 60% BDP-a. Pokazalo se da je pakt bio neuspešan pre svega zato što preko njega nisu prepoznati okidači kriza, niti se on njima bavio, a kada su 2003. i Francuska i Nemačka prekoračile prag od 3% BDP-a, nije primenjena tzv. procedura za prekomerni deficit (Excessive Deficit Procedure – EDP), koja je trebala da natera zemlje članice da prilagode svoje budžete. Pakt za rast i stabilnost je tada bio narušen odbijanjem Eco-fina da do kraja primeni proceduru za prekomerni deficit i izglasa sankcije u slučaju Nemačke i Francuske.<sup>140</sup>

136 Videti, na primer članove 3 i 5–8 Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji.

137 Wolfgang Wessels, Carsten Gerards, *The Implementation of Enhanced Cooperation in the EU*, op. cit., str. 25.

138 Maja Kovačević, *Gospodari evropske integracije*, op. cit., str. 109.

139 Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact, Amsterdam, 17 June 1997, OJ C 236 of 2 August 1997; Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies, OJ L 209, 02/08/1997; Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, OJ L 209, 2 August 1997.

140 Videti šire: Wim Van Aken, Lionel Artige, „Reverse Majority Voting in Comparative Perspective: Implications for Fiscal Governance in the EU“ u: Bruno de Witte, Adrienne Héritier, Alexander H. Trechsel (Eds.), *The Euro Crisis and the State of European Democracy*, European University Institute, 2013.

Pakt je reformisan 2005.<sup>141</sup> postavljanjem srednjoročnih ciljeva za svaku zemlju, u zavisnosti od njenog nivoa zaduženosti i potencijala rasta.<sup>142</sup> Potom će ekonomska kriza dovesti do ubrzanog usvajanja mera koje su trebale da doprinesu stabilnosti evrozona.

Reforme su uvedene u vidu „paketa šest“<sup>143</sup> i „paketa dva“<sup>144</sup> pravila, koje uključuju mehanizme ranog upozorenja vezane za javne finansije i makroekonomske neravnoteže, a poduprte su i merama primene u slučaju da se zemlja ne pridržava dogovorenog u skladu sa tzv. procedurom prekomernog deficita. Međutim, postoje razlike u zavisnosti od toga da li je zemlja članica evrozona ili nije.<sup>145</sup> Na primer, Uredba 1175/2011 o

141 Council Regulation (EC) No 1055/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies *OJ L 174*, 7 July 2005, pp. 1–4; Council Regulation (EC) No 1056/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, *OJ L 174*, 7 July 2005, pp. 5–9.

142 Mathias Dobbels, „Runaway Train Never Going Back? The Implications of the New Economic Governance for Democracy in the EU“, *Journal of Contemporary European Research*, 2014, 10 (2), pp. 203–220.

143 Tzv. six-pack: Regulation (EU) No 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area, *OJ L 306/1*; Regulation (EU) No 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area, *OJ L 306/8*; Regulation (EU) No 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policy, *OJ L 306/12*; Regulation (EU) No 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, *OJ L 306/25*; Council Regulation (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, *OJ L 306/33*; Council Directive 2011/85/ EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States, *OJ L 306/41*.

144 Tzv. two-pack: Regulation (EU) No 473/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area, *OJ L 140*, 27 May 2013, pp. 11–23 i Regulation (EU) No 472/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States in the euro area experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability, *OJ L 140*, 27 May 2013, pp. 1–10.

145 Videti šire: Kovačević, Maja, *Gospodari evropske integracije*, op. cit., str. 88–89, 109–117.

jačanju nadzora nad budžetskim pozicijama primenjuje se na sve zemlje članice, ali se sankcije za kršenje odnose na evrozonu. Uredba 1176/2011 o sprečavanju i uklanjanju makroekonomskih neravnoteža takođe se odnosi na Evropsku uniju kao celinu, ali se mehanizam upozorenja, koji je deo uredbe, razmatra na sastancima Evrogrupe za zemlje članice evrozone. Mehanizam primene za ispravljanje makroekonomskih neravnoteža se, prema Uredbi 1174/2011, odnosi samo na zemlje evrozone.<sup>146</sup>

Sve ovo je ekonomsko upravljanje u Evropskoj uniji učinilo još složenijim. Antonakakis (Nikolaos Antonakakis), Bedindžer (Harald Badinger) i Rojter (Wolf Heinrich Reuter) navode da se samo na osnovu „paketa šest“ može razvrstati pet režima odlučivanja:

- klasično odlučivanje kvalifikovanom većinom svih zemalja članica,
- odlučivanje kvalifikovanom većinom zemalja članica osim zemlje o kojoj se radi,
- odlučivanje kvalifikovanom većinom zemalja članica evrozone,
- odlučivanje kvalifikovanom većinom zemalja članica evrozone osim zemlje članice evrozone o kojoj se radi, i
- odlučivanje obrnutom kvalifikovanom većinom<sup>147</sup> zemalja članica evrozone, osim zemlje članice evrozone o kojoj se radi.<sup>148</sup>

### 3.4. Evropski stabilizacioni mehanizam

Evropski savet je u martu 2011. usvojio odluku kojom je izvršio izmenu člana 136 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije dodavši mu stav 3, prema kojem zemlje članice čija je valuta evro mogu da ustanove stabilizacioni mehanizam koji bi bio pokrenut ukoliko bi bilo neophodno

146 Nikolaos Antonakakis, Harald Badinger, Wolf Heinrich Reuter, „From Rome to Lisbon and Beyond: Member States' Power, Efficiency, and Proportionality in the EU Council of Ministers“, *Vienna University of Economics and Business – Department of Economics Working Paper*, No. 175, May 2014, str. 22–23.

147 Odlučivanje obrnutom kvalifikovanom većinom podrazumeva da se preporuka Komisije smatra usvojenom, osim ako Savet kvalifikovanom većinom, u određenom roku, ne odluči da odbaci preporuku, zbog čega se može reći da predstavlja sistem poluautomatskog usvajanja odluka jer je vrlo teško postići blokirajući broj glasova. Maja Kovačević, *Gospodari evropske integracije, op. cit.*, str. 89.

148 Nikolaos Antonakakis, Harald Badinger, Wolf Heinrich Reuter, „From Rome to Lisbon and Beyond: Member States' Power, Efficiency, and Proportionality in the EU Council of Ministers“, *op. cit.*, str. 23.

da se očuva stabilnost evrozone, a pružanje svake finansijske pomoći u skladu sa tim mehanizmom biće predmet strogog uslovljavanja.<sup>149</sup> Ova odluka je zasnovana na članu 48, stav 6 Ugovora o Evropskoj uniji, koji daje pravo Evropskom savetu da unese izmene u Lisabonski ugovor kroz tzv. pojednostavljenu proceduru izmene ugovora, pod uslovom da izmena bude odobrena od strane svih zemalja članica u skladu sa njihovim ustavnim pravilima.<sup>150</sup> Evropski stabilizacioni mehanizam (European Stability Mechanism – ESM) je ustanovljen kao međunarodna organizacija ugovorom potpisanim u februaru 2012.<sup>151</sup> godine između tadašnjih 17 zemalja članica evrozone. Ovaj mehanizam, koji nije deo pravnog okvira Evropske unije, prikuplja sredstva na finansijskim tržištima koja potom pozajmljuje članicama evrozone koje su u krizi. Raspolaze kapitalom od 80 milijardi evra koje su obezbedile članice evrozone a koji se ne koristi za zajmove, već služi kao garancija Evropskog stabilizacionog mehanizma. Danas su njegovi članovi 19 zemalja članica evrozone koje učestvuju sa sredstvima u zavisnosti od njihovog udela u ukupnoj populaciji Evropske unije i visine njihovog BDP-a. Organizacijom upravlja bord guvernera koje čine članovi vlada zemalja članica evrozone zaduženi za finansije, dok član Evropske komisije zadužen za ekonomska i monetarna pitanja, predsednik Evropske centralne banke i predsednik Evrogrupe mogu da prisustvuju sastancima borda guvernera kao posmatrači bez prava glasa.<sup>152</sup>

### **3.5. Putevi dalje diferencijacije u Ekonomskoj i monetarnoj uniji: posebni parlament i budžet za evrozonu?**

Produljivanje integracije u evrozoni je neminovnost, što se između ostalog ogleda i u stvaranju bankarske unije koja počiva na dva stuba:

---

149 European Council Decision of 25 March 2011 amending Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union with regard to a stability mechanism for Member States whose currency is the euro (2011/199/EU), OJ L 91, 6 April 2011.

150 Maja Kovačević, *Gospodari evropske integracije, op. cit.*, str. 114.

151 Treaty Establishing the European Stability Mechanism, 2 February 2012, T/ESM 2012-LT/en 1.

152 <http://www.esm.europa.eu/about/governance/board-of-governors/index.htm>



prvi je Jedinstveni nadzorni mehanizam banaka (Single Supervisory Mechanism – SSM), usvojen 2013. godine,<sup>153</sup> a drugi Jedinstveni mehanizam za sanaciju (Single Resolution Mechanism – SRM) posrnutih banaka obuhvaćenih Jedinstvenim nadzornim mehanizmom.<sup>154</sup> Treći stub treba da čini Evropski sistem osiguranja depozita (European deposit insurance scheme – EDIS), predložen 2015. godine.<sup>155</sup> Jačanje evrozone kao posebnog kruga evropske integracije je dovelo do predloga o reformama upravljanja evrozonom, na primer kroz formiranje parlamentarne skupštine evrozone. Poslednjih godina ovakve ideje su se mogle čuti kako od strane političara, tako i u akademskoj zajednici.<sup>156</sup> Jedan od novijih predloga je iznet od strane grupe stručnjaka okupljene oko francuskog ekonomiste Toma Piketija (Thomas Piketty),<sup>157</sup> a nedugo zatim ponovio ga je i francuski predsednik Makron (Emmanuel Macron).<sup>158</sup> Predsednik Makron se zalaže da Evropska unija bude ekonomska i monetarna sila, u kojoj bi evrozona bila jezgro njene ekonomske moći, treba da ima na raspolaganju instrumente koji će stvoriti zonu rasta i stabilnosti, a pre svega da ima

153 Council Regulation (EU) No 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions, *OJ L* 287/63; Regulation (EU) No 1022/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending Regulation (EU) No 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority) as regards the conferral of specific tasks on the European Central Bank pursuant to Council Regulation (EU) No 1024/2013, *OJ* 287/5.

154 Council Implementing Regulation (EU) 2015/81 of 19 December 2014 specifying uniform conditions of application of Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council with regard to ex ante contributions to the Single Resolution Fund *OJ L* 15/1.

155 Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme, COM/2015/0586 final – 2015/0270 (COD).

156 Videti šire: Ian Cooper, „A Separate Parliament for the Eurozone? Differentiated Representation, Brexit, and the Quandary of Exclusion“, *Parliamentary Affairs*, 2017, 70, 655–672.

157 Stéphanie Hennette, Thomas Piketty, Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez, *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*, Seuil, 2017.

158 Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères, European Union – Speech by the President of the French Republic, Athens, 7 September 2017, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/europe/news/article/european-union-speech-by-the-president-of-the-french-republic-athens-07-09-17> (pristupljeno 20. aprila 2020).

budžet kojim će se vršiti zajednička finansiranja i obezbediti stabilnost u slučajevima ekonomskih šokova.<sup>159</sup>

Ovu skupštinu, koja prema Piketijevom predlogu treba da doprinese demokratizaciji upravljanja evrozonom, bi pretežno (4/5) činili predstavnici nacionalnih parlamenata, a samo 1/5 predstavnici Evropskog parlamenta. Jedno od pitanja koje se otvara je i to kakvu bi ulogu mogle da imaju zemlje koje nisu članice evrozone a koje učestvuju u pojedinim segmentima Ekonomske i monetarne unije i regulativi nastaloj kao odgovor na krizu evrozone. De Wit (Bruno De Witte) smatra da predlog Picketi grupe, koji podrazumeva na primer pravo parlamentarne skupštine evrozone da odobri ili odbaci preporuke Saveta pre nego što budu upućene zemljama članicama, ne bi bilo u skladu sa pravom Evropske unije jer međunarodni sporazumi ne smeju davati drugim telima nadležnosti koje su prema Ugovoru o Evropskoj uniji poverene institucijama Unije.<sup>160</sup> Kako Ugovor o Evropskoj uniji predviđa da odluke u oblasti ekonomske koordinacije donose samo Evropska komisija i Savet, zaključuje da bi osnivanje parlamentarne skupštine moglo da bude moguće samo nakon izmena ovog Ugovora.<sup>161</sup>

Poslednjih godina je aktuelna i debata<sup>162</sup> o budžetu koji bi bio namenjen finansiranju strukturnih reformi koje bi pomogle dugoročnu stabilnost evrozone. Ako bi se radilo o posebnom budžetu, on bi mogao da bude ustanovljen sporazumom bilo svih bilo nekih zemalja članica evrozone, po modelu Evropskog stabilizacionog mehanizma.<sup>163</sup> I kasnije ima primera kojima su stvarani različiti fondovi koji su odvojeni od budžeta

---

159 Maja Kovačević, Dejana M. Vukasović, „Francuska i koncept evropskog suverenizma na raskršću integracije“, *Međunarodni problemi*, Vol. LXXII, br. 3, str. 499–531, str. 513.

160 Bruno De Witte, *Constitutional Challenges of the Enlargement: Is Further Enlargement Feasible without Constitutional Changes?*, European Parliament, 2019, str. 23.

161 *Ibid.*

162 Videti šire: René Repasi, *Legal options for an additional EMU fiscal capacity*, European Parliament 2013; Luca Lionello, „Establishing a budgetary capacity in the Eurozone. Recent proposals and legal challenges“, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 24, Issue 6, 2017, 822–842; Federico Fabbrini, *A Fiscal Capacity for the Eurozone: Constitutional Perspectives*, European Parliament 2019; Richard Crowe, 'The European budgetary galaxy', *European Constitutional Law Review*, Volume 13, Issue 3, 2017, 428–452; High Level Group on Own Resources, *Future financing of the EU*, European Union, December 2016.

163 Bruno De Witte, *Constitutional Challenges of the Enlargement: Is Further Enlargement Feasible without Constitutional Changes?*, *op. cit.*, str. 24.

Evropske unije i omogućavaju različito finansiranje od strana zemalja članica, kao što je Krizni uzajamni fond Evropske unije za Afriku (Emergency Trust Fund for Africa)<sup>164</sup> koji je osnovan sporazumom između Evropske komisije, 25 zemalja članica Evropske unije, Norveške i Švajcarske.

Druga mogućnost bi bila da se u okviru budžeta Evropske unije odvoji poseban deo koji bi se odnosio na evrozonu. Premda bi ovo predstavljalo pravni izazov, prepreke nisu nepremostive. U tom kontekstu se postavlja i pitanje eventualnog uvođenja novog izvora finansiranja. Prema članu 311 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije odluka o ukidanju postojećeg ili uspostavljanju novog izvora se donosi jednoglasno i ne može stupiti na snagu bez odobravanja u zemljama članicama u skladu sa njihovim ustavnim procedurama. Drugo pitanje se odnosi na potrebu izmene budžetske procedure kako bi se deo budžeta Evropske unije odnosio na evrozonu.

Zemlje članice Evropske unije imaju različita viđenja.<sup>165</sup> Prema predsedniku Makronu,<sup>166</sup> ako evrozona želi da ima ambicije a ne samo da preživljava, mora da izgradi snažne mehanizme i političke strukture uspostavljanjem funkcije evropskog ministra finansija, koji bi bio odgovoran pred parlamentom evrozone. Pitanje ekonomskog upravljanja je već godinama predmet sporenja u Evropskoj uniji – dok u Francuskoj ono podrazumeva politizaciju i intervencionizam, za Nemačku je to težnja da se na nezavisan način primenjuju pravila.<sup>167</sup> Nemačka odbija ideju o evro-budžetu jer ne želi da bude neto davalac i brani se stavom da je ekonomija Evropske unije skup nacionalnih ekonomija koje moraju da budu dobro vođene. Evropski parlament se naravno suprotstavlja ideji o stvaranju

---

164 Agreement establishing the European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa, 12 November 2015.

165 Pregled različitih viđenja dat prema: Maja Kovačević, Dejana M. Vukasović, „Francuska i koncept evropskog suverenizma na raskršću integracije“, *op. cit.*, str. 517–518.

166 Initiative pour l’Europe – Discours d’Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique, le 26 Septembre 2017, dostupno na: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique> (pristupljeno 30. marta 2020).

167 Thierry Chopin, „Emmanuel Macron, France and Europe – ‘France is back in Europe’: On which terms?“, *Fondation Robert Schuman European Issues*, No. 473, 15 May 2018, str. 5.

posebnog parlamenta evrozone, i bilo bi mu prihvatljivije da to bude jedan od formata Evropskog parlamenta, kao što je Evrogrupa deo Evropskog saveta. Otpor velikim promenama dolazi i sa severa i severozapada Evropske unije. Danska, Estonija, Finska, Irska, Letonija, Litvanija, Holandija i Švedska su se izjasnile da reforma evrozone treba da bude usmerena na dovršavanje bankarske unije, unapređenje ispunjavanja budžetskih pravila i založile se za transformisanje Evropskog stabilizacionog mehanizma u Evropski monetarni fond koji bi i dalje čvrsto ostao u rukama zemalja članica, dok ambiciozniji planovi treba da budu ostavljeni za kasnije.<sup>168</sup> Ipak, kriza izazvana pandemijom Covid-19 je primorala zemlje članice na veći stepen finansijske solidarnosti. Evropski savet je u julu 2020. godine usvojio odluku o planu oporavka kojim je omogućeno da se Komisija na finansijskim tržištima zaduži u ime Evropske unije u iznosu od 750 milijardi evra (sa otplatom do 2058), što zajedno sa budžetskim okvirom EU za period 2021–2027. čini paket od 1.824 milijarde evra.<sup>169</sup>

---

168 Tuomas Forsell, „Northern EU states urge caution in euro reforms“, *Reuters*, 6 March 2018, dostupno na: <https://www.reuters.com/article/us-eurozone-reform-north/northern-eu-states-urge-caution-in-euro-reforms-idUSKCN1GI0CV 21/05/2020> (pristupljeno 12. aprila 2020).

169 European Council, „Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020) – Conclusions“, Brussels, 21 July 2020, dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf> (pristupljeno 12. aprila 2020).

## 4. DIFERENCIRANA INTEGRACIJA I LAVIRINTI PROSTORA SLOBODE, BEZBEDNOSTI I PRAVDE EVROPSKE UNIJE

Tokom poslednjih trideset godina procesi produbljivanja evropske integracije i proširenja Evropske unije su bili praćeni sve izraženijim diferenciranjem, a Ugovor iz Lisabona je u tom pogledu doneo nekoliko značajnih institucionalnih inovacija: pored preuzimanja već postojećih oblika kao što su ojačana saradnja ili *opt-outs*, on uvodi i nove, kakvi su, na primer, posebna ojačana saradnja u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde ili stalna strukturna saradnja u oblasti odbrane. Tokom pregovora o Ugovoru iz Lisabona Ujedinjeno Kraljevstvo, Poljska i Češka su osigurali izuzeća vezana za Povelju o osnovnim pravima: Poljska je želela da spreči njen uticaj na nacionalno zakonodavstvo u oblasti javnog morala i porodičnog prava, Ujedinjeno Kraljevstvo je imalo rezerve prema socijalnim i ekonomskim pravima, dok je Češka tražila garancije da Povelja neće proširiti nadležnosti Evropske unije.<sup>170</sup> U Prostoru slobode, bezbednosti i pravde je predviđen specifičan oblik ojačane saradnje, specifičan utoliko što je *a priori* predviđena primena ovog modela u slučaju da se ne može doneti odluka redovnim putem. Tako je, prema Ugovoru iz Lisabona, po pitanju lakšeg međusobnog priznavanja presuda i sudskih odluka, kao i saradnje policijskih i sudskih organa u krivičnoj oblasti koja ima prekograničnu dimenziju,<sup>171</sup> osnivanja evropskog tužilaštva za borbu protiv prestupa koji pogađaju finansijske interese Unije<sup>172</sup> i razvijanja

---

170 Adler-Nissen, Rebecca, *Opting Out of the European Union: Diplomacy, Sovereignty and European Integration*, op. cit., str. 1.

171 Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, član 82.

172 Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, član 86.

policijske saradnje,<sup>173</sup> u slučaju da se ne postigne odluka prema proceduri predviđenoj Ugovorom, aktiviranje ojačane saradnje gotovo automatsko. Kao posledica diferencirane integracije, Prostor slobode, bezbednosti i pravde danas predstavlja skup više podsistema koji su razvijani po različitim osnovama: voljno neučestvovanje, ojačana saradnja, paralelna funkcionalna integracija, *de facto* diferencijacija.

#### **4.1. Voljno neučestvovanje: *opt-outs* u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde**

Sporazum iz Šengena, potpisan 1985. godine između Nemačke, Francuske i zemalja Beneluksa, je primer kako integracionističke zemlje članice u pitanjima koja su za njih od velikog interesa ne oklevaju da primene diferenciranu integraciju. U vreme usvajanja Jedininstvenog evropskog akta nije uspeo pokušaj da Šengen bude uključen u novi ugovor. Danska, Irska i Ujedinjeno Kraljevstvo su bile protiv da se sloboda kretanja lica odnosi i na državljane trećih zemalja, a zemlje Šengena nisu bile sklone da otvore granice za nove mediteranske zemlje članice.<sup>174</sup> I kasnije je više zemalja članica ostalo vrlo oprezno po pitanju ovlašćenja Evropske unije u politički osetljivim pitanjima kontrole granica, politike azila, policijske saradnje, krivičnog prava itd., koja su tesno povezana sa bezbednošću zemlje. Tokom pregovora o Ugovoru iz Mastrihta britanska i danska vlada, podržane vladama Irske i Grčke, uspele su da spreče nemačke planove za komunitarizaciju politika azila i imigracije, što je dovelo do kompromisa kroz stvaranje strukture stubova,<sup>175</sup> kao i *opting out*-a.

Karakteristika *opting out*-a kao oblika diferencirane integracije je da on ne predstavlja podsistem koji je uvek i u svakom trenutku otvoren svakoj zemlji članici da ga izabere, već je kao izuzetak određen primarnim pravom, najčešće protokolima uz Ugovor o Evropskoj uniji kojima se definiše o kojoj zemlji ili kojim zemljama se radi. Takođe, *opt-out* se primenjuje

---

173 Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, član 87.

174 Christian Jensen, Jonathan Slapin, „Institutional Hokey-Pokey: The Politics of Multispeed Integration in the European Union“, *op. cit.*, str. 22.

175 Rebecca Adler-Nissen, Thomas Gammeltoft-Hansen, „Straitjacket or Sovereignty Shield? The Danish Opt-Out on Justice and Home Affairs and Prospects after the Treaty of Lisbon“, Danish Institute for International Studies DIIS, *Danish Foreign Policy Yearbook*, 2010, pp. 137–161, str. 139.

na oblasti integracije koje su, opet kao izuzetak, jasno određene – nije nešto što se može koristiti u svakoj javnoj politici Evropske unije.<sup>176</sup> Od novijih primera može se navesti neučestvovanje Danske u pripremi i sprovođenju odluka koje imaju implikacije u oblasti odbrane,<sup>177</sup> poseban položaj Ujedinjenog Kraljevstva, Irske i Danske koje ne učestvuju u primeni svih tekovina Šengena,<sup>178</sup> ili poseban položaj Ujedinjenog Kraljevstva i Poljske u pogledu primene Povelje o osnovnim pravima Evropske unije.<sup>179</sup> Bitna karakteristika je da je *opt-out* trajan, sve dok se ne donese drugačija odluka. Kao što smo napomenuli, karakteristično za ovaj oblik diferencirane integracije je da zemlja o kojoj se radi zadržava pravo da se naknadno uključi u proces u kojem je prvobitno odlučila da ne učestvuje (*opt-in*). Tipičan primer za *opt-in* je bilo naknadno potpisivanje Sporazuma o socijalnoj politici 1997. godine od strane Ujedinjenog Kraljevstva.

Debate o *opt-out*-u zadiru u sama pitanja Evropske unije kao političkog poretka, jedinstva Unije i zajedničkog pravnog poretka: argumenti protiv *opt-outs*-a se najčešće zasnivaju na tome da narušavaju pravni poredak Unije, ugrožavaju demokračnost i transparentnost procesa odlučivanja, kao i da podrivaju solidarnost među zemljama članicama, a može se čuti i da *opt-outs* vode podeli na članstvo prve i druge klase.<sup>180</sup> Uprkos kontroverzama, nije iznenađenje da su nacionalni *opt-outs* i drugi instrumenti diferencijacije korišćeni kako se Evropska unija proširivala, uvodila nove nadležnosti i suočavala sa porastom evroskepticizma.<sup>181</sup> *Opt-outs* su vrlo politizovani i jedni ih smatraju zaštitom suvereniteta, dok prema drugima oni dovode do smanjenja uticaja te zemlje članice u Evropskoj uniji.<sup>182</sup>

176 Maja Kovačević, „Diferencirana integracija i kriza Ekonomske i monetarne unije: Evropa (koliko?) koncentričnih krugova“, *op. cit.*, str. 149.

177 Ugovor iz Lisabona, Protokol (br. 22) o položaju Danske.

178 Ugovor iz Lisabona, Protokol (br. 22) o položaju Danske i Protokol (br. 19) o uključenju tekovina Šengena u okvir Evropske unije.

179 Ugovor iz Lisabona, Protokol (br. 30) o primeni Povelje o osnovnim pravima Evropske unije na Poljsku i na Ujedinjeno Kraljevstvo. O stavu da ovo ne predstavlja „klasičnu *opt-out* klauzulu“, videti: Dušan Ignjatović, „Zaštita ljudskih prava u EU posle Lisabona – Zaokruživanje evropskog sistema zaštite ljudskih prava?“, u: *Ugovor iz Lisabona: Sigurna luka ili početak novog putovanja?*, Zbornik radova, Službeni glasnik, Beograd, 2010.

180 Rebecca Adler-Nissen, *Opting Out of the European Union: Diplomacy, Sovereignty and European Integration*, *op. cit.*, str. 27, 62.

181 *Ibid.*, str. 2.

182 *Ibid.*, str. 2.

Već smo ukazali na to da je Maastricht doveo do ozvaničenja dugotrajnih podela u članstvu u Evropskoj uniji, pre svega u pogledu članstva u evrozoni i učešća u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, tako da je diferencijacija postala trajna strukturna odlika evropske integracije.<sup>183</sup> Međutim, postoji razlika u razlozima *opt-out*-a u vreme usvajanja ugovora iz Maastrichta. U Ujedinjenom Kraljevstvu je Maastricht bio gotovo sinonim za nastanak „federalne superdržave“ i ova evroskeptična zemlja od početka pregovarala o *opt-out*-u. U slučaju Danske je situacija bila drugačija. Danska vlada je podržavala produblјivanje integracije, ali su u javnom mnjenju postojali strahovi od „federalnih vojnih snaga“, „nemačkih policajaca na danskom tlu“<sup>184</sup> zadiranja Evropske unije u pitanja krivičnog prava, jedinstvene valute, koncepta građanstva Unije itd.<sup>185</sup> Nakon negativnog ishoda referenduma u Danskoj iz juna 1992. godine, koji je protumačen kao odbijanje „Sjedinjenih Evropskih Država“,<sup>186</sup> opozicione partije su predložile vladi tzv. nacionalni kompromis, odnosno uslove pod kojima Danska treba da nastavi proces evropske integracije. Na osnovu toga je Danska krajem oktobra 1992. godine uputila ostalim zemljama članicama Evropske unije dokument „Danska u Evropi“ kojim je ukazala na pitanja koja su za nju od posebne važnosti. Na osnovu toga je na zasedanju Evropskog saveta u decembru iste godine usvojen tzv. Sporazum iz Edinburga<sup>187</sup> kojim je Danska obezbedila pojašnjenja i izuzeća u oblasti

183 Dominik Schraff and Frank Schimmelfennig, „Does differentiated integration strengthen the democratic legitimacy of the EU? Evidence from the 2015 Danish opt-out referendum“, *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Working Paper*, 2020/11, str. 1.

184 Rebecca Adler-Nissen, Thomas Gammeltoft-Hansen, „Straitjacket or Sovereignty Shield? The Danish Opt-Out on Justice and Home Affairs and Prospects after the Treaty of Lisbon“, *op. cit.*, str. 142.

185 Rebecca Adler-Nissen, *Opting Out of the European Union: Diplomacy, Sovereignty and European Integration*, *op. cit.*, str. 5.

186 Rebecca Adler-Nissen, Thomas Gammeltoft-Hansen, „Straitjacket or Sovereignty Shield? The Danish Opt-Out on Justice and Home Affairs and Prospects after the Treaty of Lisbon“, *op. cit.*, str. 138.

187 Tzv. sporazum je zapravo „Odluka šefova država i vlada, koji su se sastali u okviru Evropskog saveta, o određenim problemima u vezi sa Ugovorom o Evropskoj uniji na koje je ukazala Danska“, doneta 12. decembra 1992. godine, tokom zasedanja Evropskog saveta u Edinburgu. Iako se izuzeća koja su odobrena Danskoj najčešće spominju, Evropski savet je na ovom zasedanju usvojio i pojašnjenja u vezi sa primenom principa supsidijarnosti, kao i mere kojima će biti unapređena



monetarne unije, saradnje u oblasti odbrane, pravosuđa i unutrašnjih poslova, kao i prava građanstva. Ovim Sporazumom, koji je potom postao Protokol Ugovora iz Amsterdama,<sup>188</sup> dogovoreno je da Danska nije obavezna da usvoji evro, da pravo građanstva Evropske unije ne zamenjuje nacionalno pravo građanstva, da Danska neće učestvovati u razvoju evropske odbrane, kao i da neće učestvovati u usvajanju nadnacionalnih mera u okviru prostora slobode, bezbednosti i pravde, osim zajedničkog određivanja zemalja čiji građani moraju imati vize za ulaz u Evropsku uniju kao i odluka o jedinstvenom formatu viza.<sup>189</sup> Ovo je omogućilo da na ponovljenom referendumu u maju 1993. godine 56,7% izašlih glasa za, nakon čega je Danska ratifikovala Ugovor iz Maastrichta.

Osim Ujedinjenog Kraljevstva i Danske, Irska je jedina zemlja sa značajnijim izuzećima u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde. Kako se *opt-outs* odražavaju na uticaj ovih zemalja u Evropskoj uniji? U ovom kontekstu se postavlja tzv. dilema integracije, odnosno dilema između autonomije i uticaja.<sup>190</sup> Iako *opt-out* može obezbediti zemlji članici veću autonomiju i zaštitu od određene legislative Evropske unije, cena za to se može ogledati u smanjenju uticaja jer ta zemlja članica ne učestvuje formalno u procesu uobličavanja politike i nije atraktivan koalicioni partner.<sup>191</sup> U manjim zemljama članicama se više pažnje obraća na posledice koje *opt-outs* mogu imati na njihov uticaj: u Švedskoj, na primer, da li odbijanjem da bude deo evrozone neće pripadati jezgru i može biti marginalizovana kao „oklevajućí Evropljanin“ i u oblastima na koje se ne odnosi *opt-out*, da li će uticaj Danske vremenom opadati, za razliku od Ujedinjenog Kraljevstva koje je kao velika zemlja smatralo da je prirodno da ima poseban tretman.<sup>192</sup> Ipak, praksa pokazuje da u prostoru slobode,

---

transparentnost odlučivanja u Savetu ministara, a sve na zahtev Danske. Videti: European Council in Edinburgh, 11–12 December 1992, Conclusions of the Presidency, SN 456/1/92 REV 1, [https://www.consilium.europa.eu/media/20492/1992\\_december\\_-\\_edinburgh\\_\\_eng\\_.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/20492/1992_december_-_edinburgh__eng_.pdf)

188 European Union, Treaty of Amsterdam, Protocol on the position of Denmark, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997.

189 Član 4 Protokola o Danskoj.

190 Rebecca Adler-Nissen, „Behind the scenes of differentiated integration: circumventing national opt-outs in Justice and Home Affairs“, *op. cit.*, str. 64.

191 Rebecca Adler-Nissen, *Opting Out of the European Union: Diplomacy, Sovereignty and European Integration*, *op. cit.*, str. 15.

192 *Ibid.*, str. 42, 182.

bezbednosti i pravde zvaničnici zemalja koje uživaju *opt-out* učestvuju na sastancima na kojima se raspravlja o legislativi na koju se odnose njihovi protokoli o izuzeću, ali ne glasaju o njima.<sup>193</sup> Empirijsko istraživanje koje je sproveda Rebeka Adler-Nisen (Rebecca Adler-Nissen) je pokazalo da *opt-out* zemlje u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde ostvaruju uticaj na proces donošenja odluka, iz više razloga: *opt-out* protokoli mogu imati izuzeća od slučaja do slučaja (*opt-in*) što zemlji članici ostavlja mnogo veći manevarski prostor da se eventualno uključi u novu inicijativu Evropske unije; kada počinju pregovori u Savetu nije uvek jasno da li nova mera potpada pod *opt-out* ili ne; najzad, tradicija je u Savetu da i *opt-out* zemlje učestvuju u raspravi i mogu uticati na uobličavanje regulative.<sup>194</sup>

#### 4.1.1. Ujedinjeno Kraljevstvo i Irska: integracija *à la carte*

Iako je Ujedinjeno Kraljevstvo napustilo Evropsku uniju, osvrnućemo se na istorijat njegovog *opt-out*-a u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde zato što je značajno uticalo na razvoj diferencirane integracije i u velikoj meri bilo praćeno voljnim neučestvovanjem Irske u ovoj oblasti. Kada je reč o Šengenu, negativan britanski stav prema ukidanju kontrole na unutrašnjim granicama je bio stabilan još od sredine 80-ih godina prošlog veka kada je Margaret Tačer odbila ovu inicijativu, ali će dolazak laburističke vlade 1997. godine doneti nešto pomirljiviji stav koji je omogućio da tekovine Šengena budu uključene u pravni okvir Evropske unije, uz cenu da Ujedinjeno Kraljevstvo dobije poseban status u ovoj oblasti.<sup>195</sup> Ugovorom iz Amsterdama šengenski *acquis* je postao deo pravnih tekovina EU,<sup>196</sup> a ovaj Ugovor je Ujedinjenom Kraljevstvu i Irskoj, koje nisu bile pristupile Sporazumu iz Šengena, omogućio *opt-out* u pogledu primene šengenskog *acquis*-a, ali i *opt-in* mogućnost kojom mogu zatražiti u bilo kom trenutku da učestvuju u nekim ili svim odredbama ovog

<sup>193</sup> *Ibid.*, str. 15.

<sup>194</sup> Rebecca Adler-Nissen, „Behind the scenes of differentiated integration: circumventing national opt-outs in Justice and Home Affairs“, *op. cit.*, str. 66–67.

<sup>195</sup> *Ibid.*, str. 63.

<sup>196</sup> European Union, Treaty of Amsterdam, Protocol integrating the Schengen *acquis* into the framework of the European Union, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997.

*acquis*-a.<sup>197</sup> Kako su Ugovorom iz Amsterdama delovi trećeg stuba uključeni u Naslov IV o slobodi, bezbednosti i pravdi u okviru prvog stuba, Ujedinjeno Kraljevstvo i Irska su dobile mogućnost da od slučaja do slučaja odlučuju da li će učestvovati u usvajanju novih mera u ovoj oblasti. Ovu mogućnost su selektivno koristile: Ujedinjeno Kraljevstvo je izabralo da učestvuje u većini mera u oblasti građanskog prava, svim merama azila i većini mera u oblasti ilegalnih migracija, ali je praktično ostalo izvan mera u oblasti legalne migracije, viza i kontrole granica.<sup>198</sup> U policijskoj i pravosudnoj saradnji u okviru međuvladinog stuba, zvaničnici Ujedinjenog Kraljevstva su podržavali mere Evropske unije za borbu protiv transnacionalnog kriminala i terorizma, zalagali se za uzajamno priznavanje presuda u oblasti građanskog i krivičnog prava ali su ostajali skeptični prema harmonizaciji.<sup>199</sup>

Kada je reč o tekovinama Šengena, Ujedinjeno Kraljevstvo je u aprilu 2000. godine pristupilo delovima tekovina<sup>200</sup> koje se odnose na policijsku i pravosudnu saradnju, prihvatilo delimično učešće u Šengenskom informacionom sistemu (Schengen Information System – SIS) ali je ostalo izvan ključnog segmenta – kontrole granica. U tom kontekstu za Ujedinjeno Kraljevstvo je od ključne važnosti bilo da li se neka mera usvaja u okviru tekovina Šengena vezanih za kontrolu granica ili ne. Adler-Nisen navodi primer pokušaja Ujedinjenog Kraljevstva da ospori osnov usvajanja Uredbe o Evropskoj agenciji za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama Evropske unije (FRONTEX) 2004. godine.<sup>201</sup> Kao zagovornik povećane kontrole na spoljnim granicama Evropske unije uvek je učestvovala u saradnji dotadašnje *ad hoc* radne grupe, ali je plan za osnivanje agencije promenio njen položaj. Ova uredba je smatrana merom koja proizlazi iz tekovina Šengena vezanih za kontrolu granica,

---

197 Član 4, Protocol integrating the Schengen *acquis* into the framework of the European Union.

198 Rebecca Adler-Nissen, „Behind the scenes of differentiated integration: circumventing national opt-outs in Justice and Home Affairs“, *op. cit.*, str. 69.

199 *Ibid.*, str. 69.

200 Council Decision 2000/365/EC of 29 May 2000 concerning the request of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to take part in some of the provisions of the Schengen *acquis*, *OJ L* 131, 1. 6. 2000, pp. 43–47.

201 Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, *OJ L* 349, 25. 11. 2004, pp. 1–11.

tako da Ujedinjeno Kraljevstvo nije moglo formalno da učestvuje u usvajanju. Ova zemlja će pokušati da ospori pravni osnov usvajanja Uredbe, tvrdeći da nije reč o meri kojom se razvijaju tekovine vezane za kontrolu granica, ali Sud pravde Evropske unije nije prihvatio ove stavove i potvrdio je da Ujedinjeno Kraljevstvo i Irska mogu da učestvuju samo u usvajanju mera koje se zasnivaju na onim delovima *acquis-a* koje su prihvatili.<sup>202</sup>

Irska je 2002. godine prihvatila učešće u delovima šengenskih tekovina.<sup>203</sup> Reč je o obavezama prevoznika koji dovoze državljanke trećih država na teritoriju zemalja potpisnica Konvencije iz Šengena i kažnjavanju onih koji pomažu neregularan ulazak stranaca; uzajamnoj pomoći policija u sprečavanju i otkrivanju krivičnih dela; tehničkoj saradnji policijskih i carinskih organa na granicama; razmeni informacija i uspostavljanju oficira za vezu u drugim zemljama potpisnicama; pravosudnoj saradnji i uzajamnoj pomoći u krivičnim stvarima; saradnji u pogledu zahteva za ekstradiciju; izvršavanju krivičnih presuda; borbi protiv trgovine narkoticima (ali, na primer nije se uključila u saradnju u pitanjima kontrole trgovine oružjem i municijom); kao i učešće u Šengen informacionom sistemu (ali ne u okviru zajedničke politike viza).

Kada je reč o Ugovoru iz Lisabona, Ujedinjeno Kraljevstvo i Irska su ispregovarale široku mogućnost izbora u pogledu učestvovanja u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde, što je regulisano Protokolom 21.<sup>204</sup> Protokolom je obezbeđen *opt-out* u pogledu odredbi o saradnji u oblasti krivičnog prava, ali i mogućnost naknadnog *opt-in-a*. Prema Protokolu 21, Ujedinjeno Kraljevstvo i Irska neće učestvovati u usvajanju mera koje proizilaze iz Naslova V, trećeg dela Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, a ove mere, kao ni odredbe međunarodnih ugovora koje bi po tom

202 Rebecca Adler-Nissen, „Behind the scenes of differentiated integration: circumventing national opt-outs in Justice and Home Affairs“, *op. cit.*, str. 72; Judgment of the Court (Grand Chamber) of 18 December 2007, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Council of the European Union, Regulation (EC) No 2007/2004 – Establishment of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union – Validity, Case C-77/05.

203 COUNCIL DECISION of 28 February 2002 concerning Ireland's request to take part in some of the provisions of the Schengen *acquis* (2002/192/EC), *Official Journal of the European Communities*, L 64/20, 7. 3. 2002.

204 PROTOCOL (No 21) on the position of the United Kingdom and Ireland in respect of the Area of Freedom, Security and Justice.

osnovu zaključila Evropska unija, niti odluke Suda pravde o tumačenju ovih mera neće biti obavezujuće niti primenjive u ovim zemljama. Međutim, kada se u ovoj oblasti predlaže nova mera ili izmena postojeće, Ujedinjeno Kraljevstvo i Irska<sup>205</sup> mogu u roku od tri meseca da pismeno obaveste predsedavajućeg Savetom da žele da učestvuju u usvajanju i primeni te mere, čime stiču to pravo. Ukoliko, ipak, nakon razumnog roka ta mera ne bi mogla da bude usvojena uz učešće Ujedinjenog Kraljevstva i Irske, Savet je može usvojiti bez njih i one neće biti u obavezi da je primenjuju. U svakom trenutku nakon usvajanja određene mere po osnovu Naslova V, trećeg dela Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, Ujedinjeno Kraljevstvo i Irska mogu odlučiti da prihvate tu meru. U slučajevima kada Savet proceni da bi izmene bez učešća Ujedinjenog Kraljevstva i Irske učinile određene mere neprimenjivim, Savet može ovim zemljama da odobri dodatna dva meseca da se uključe u usvajanje, ali one nisu obavezne da to učine. Pored toga, Prelazni protokol 36 je sadržao odredbe koje su se odnosile samo na Ujedinjeno Kraljevstvo i ostavljale mogućnost da do 2014. godine odluči da li želi da učestvuje u preostalim merama bivšeg trećeg stuba i da li prihvata jurisdikciju Suda pravde Evropske unije u ovoj oblasti.

Sa druge strane, Irska je u Protokolu 21 sebi obezbedila pravo da se na nju ne odnosi član 75 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije koji se tiče usvajanja mera vezanih za zamrzavanje imovine u okviru borbe protiv terorizma. Takođe, Irska ima pravo da u svakom trenutku pismenim putem obavesti Savet da više ne želi da koristi izuzeća koja joj Protokol garantuje.<sup>206</sup> U periodu između novembra 2009. i decembra 2018. godine Irska se u 49 slučajeva opredelila za *opt-in* u pogledu određenih direktiva, odluka ili uredbi.<sup>207</sup> Među njima su Uredba o osnivanju Evropske kancelarije za podršku azilu, saradnja sa zemljama koje su deo Šengen prostora ali nisu članice Evropske unije, saradnja vezana za EURODAC,

---

205 Nakon istupanja Ujedinjenog Kraljevstva ove odredbe se odnose samo na Irsku.

206 Council of the European Union, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union, Brussels, 30 April 2008, 6655/1/08 REV 1.

207 Government of Ireland Department of Justice and Equality, „Justice and Home Affairs Measures Subject to Protocol 21 in which Ireland did Opt-in: November 2009 – December 2018“, dostupno na: [http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/eu\\_affairs](http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/eu_affairs) (pristupljeno 5. aprila 2020).

borbu protiv seksualne zloupotrebe i eksploatacije dece i dečje pornografije, borbu protiv trgovine ljudima, saradnja sa SAD u okviru Programa za praćenje finansiranja terorizma (Terrorist Finance Tracking Programme – TFTP), saradnja u vezi sa priznavanjem i sprovođenjem odluka u građanskim i komercijalnim stvarima, korišćenjem podataka o putnicima (Passenger Name Record – PNR) za prevenciju i borbu protiv terorizma i organizovanog kriminala, standarda za prihvatanje tražilaca azila, uspostavljanje Fonda za azil, migracije i integraciju (Asylum, Migration and Integration Fund), zamrzavanje i konfiskaciju sredstava stečenih kriminalom, o Evropolu, kao i Sudu za zajednički patent. Ostaje da se vidi na koji način će Irska koristiti *opt-out* nakon istupanja Ujedinjenog Kraljevstva, zbog čega ćemo u narednom delu više pažnje posvetiti izuzećima Danske.

#### 4.1.2. Danska: komplikovani *opt-out* i *opt-in*

Kao što smo napomenuli, motivi danskog *opt-out*-a su sasvim različiti od britanskih i irskih. Posledica su šoka negativnog ishoda referenduma o Ugovoru iz Mastrihta koji je vlada bila podržala i čini se da *opt-out*, za razliku od britanskog i irskog, nije dovoljno dobro osmišljen. Vremenom je upravljanje izuzećima sve više postajalo pitanje rešavanja neočekivanih posledica pravnog položaja koji je Danska izabrala 1992. godine.<sup>208</sup>

##### *Danski opt-out u Ugovoru iz Amsterdama*

Paradoksalno, Danska<sup>209</sup> je, zajedno sa Finskom i Švedskom, 19. decembra 1996. godine pristupila Sporazumu iz Šengena,<sup>210</sup> ali je na različite načine učestvovala u daljem razvoju politika koje su proizilazile iz saradnje zemalja članica nakon uklanjanja kontrola na unutrašnjim granicama.

208 Rebecca Adler-Nissen, „Behind the scenes of differentiated integration: circumventing national opt-outs in Justice and Home Affairs“, *op. cit.*, str. 73; Rebecca Adler-Nissen, Thomas Gammeltoft-Hansen, „Straitjacket or Sovereignty Shield? The Danish Opt-Out on Justice and Home Affairs and Prospects after the Treaty of Lisbon“, *op. cit.*, str. 141.

209 Deo o Danskoj je u velikoj meri zasnovan na: Maja Kovačević, „Diferencirana integracija u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde Evropske unije: slučaj Danske“, *Godišnjak FPN 2020*. (u štampi).

210 Accession Protocols and Agreements to the 1985 Agreement and the 1990 Implementation Convention with Denmark, Finland and Sweden, 1996.

U Ugovoru iz Amsterdama<sup>211</sup> Danska je izabrala *opt-out* i odbila da bude obavezana komunitarizacijom politike u oblasti viza, azila, imigracije, saradnje u oblasti građanskog prava i drugih politika vezanih za slobodno kretanje lica, a prihvatila je samo zajedničko određivanje zemalja čiji građani moraju imati vize za ulaz u Evropsku uniju kao i zajedničko odlučivanje o jedinstvenom formatu viza.<sup>212</sup> Za razliku od britanskog i irskog *à la carte*, za Dansku nije bio predviđen *opt-in*. Danska nije imala pravo glasa kada su usvajane mere u ovim pitanjima, ali je nastojala da u oblastima imigracije i azila usvaja legislativu koja je u skladu sa onom na nivou Evropske unije, što je dovelo do svojevrsnog paradoksa – da primenjuje pravila Unije u oblastima u kojima je želela da vodi posebnu politiku.<sup>213</sup> Iako nije bio predviđen formalni *opt-in*, u praksi je stvoren sistem zaključenja međunarodnih sporazuma između Danske i Evropske zajednice/Evropske unije kao što je na primer sporazum koji se tiče primene Dablin regulative za utvrđivanje zemlje nadležne za razmatranje zahteva za azil<sup>214</sup> i uspostavljanja EURODAC baze za upoređivanje otiska prstiju tražilaca azila.<sup>215</sup> Nakon sklapanja ovakvog sporazuma, Danska podnosi svom parlamentu predlog za usvajanje mera Evropske unije, što parlamentu praktično daje pravo veta, ali se to nikada nije dogodilo jer danska vlada pre otpočinjanja pregovora o sklapanju sporazuma traži mandat od komiteta za evropske poslove.<sup>216</sup> Tako

---

211 Videti: Treaty of Amsterdam, Protocol on the position of Denmark, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997.

212 Član 3, Protocol integrating the Schengen acquis into the framework of the European Union; Title IV, Consolidated version of the Treaty establishing the European Community, (Amsterdam Treaty), *Official Journal of the European Communities*, C 340/ 173, 10. 11. 97.

213 Rebecca Adler-Nissen, „Behind the scenes of differentiated integration: circumventing national opt-outs in Justice and Home Affairs“, *op. cit.*, str. 74.

214 Videti šire u delu 4.4.1.

215 Council Decision of 21 February 2006 on the conclusion of the Agreement between the European Community and the Kingdom of Denmark extending to Denmark the provisions of Council Regulation (EC) No 343/2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national and Council Regulation (EC) No 2725/2000 concerning the establishment of ‘Eurodac’ for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, (2006/188/EC), *OJ*, L 66/37, 8. 3. 2006.

216 Rebecca Adler-Nissen, Thomas Gammeltoft-Hansen, „Straitjacket or Sovereignty Shield?“, *op. cit.*, str. 143.

u praksi Danska unosi odluku u nacionalno zakonodavstvo šest meseci nakon usvajanja na nivou Unije. Međutim, Evropska unija nevoljno ulazi u aranžman potpisivanja sporazuma sa zemljom članicom, pregovori mogu dugo trajati, i nije uvek izlazila u susret zahtevima Danske da potpiše ovakve sporazume.<sup>217</sup>

Sa druge strane, Danska nije tražila izuzeće za one delove šengenskog *acquis*-a koji su se, u okviru Prostora slobode, bezbednosti i pravde, odnosili na policijsku i pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima i borbu protiv rasizma i ksenofobije, uključujući borbu protiv kriminala, a posebno terorizma, trgovine ljudima, zloupotrebe dece, šverca narkotika, oružja, borbu protiv korupcije i prevara.<sup>218</sup> Tako je Danska prihvatila tešnju saradnju između policijskih, carinskih i drugih nadležnih organa (kako direktno tako i kroz Evropol – European Police Office), kao i pravosudnih organa zemalja članica, ali u okviru međuvladinog metoda koji je podrazumevao usvajanje zajedničkih stavova, odluka koje nemaju direktan efekat (uz samo konsultovanje Evropskog parlamenta) i konvencija koje stupaju na snagu potvrđivanjem u zemljama članicama, a Sud pravde Evropske unije je mogao da ima jurisdikciju nad ovim aktima samo na osnovu posebne deklaracije zemlje članice da je prihvata.<sup>219</sup>

### *Danska i opt-out u Ugovoru iz Lisabona*

Tokom pregovora o Ugovoru o Ustavu za Evropu i Ugovoru iz Lisabona Danska je pristala na odlučivanje kvalifikovanom većinom u oblastima kao što su policijska saradnja i borba protiv kriminala, ali je zauzvrat

217 Na primer: Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000, *OJ L 338*, 23. 12. 2003, pp. 1–29; Rebecca Adler-Nissen, Thomas Gammeltoft-Hansen, „Straitjacket or Sovereignty Shield? The Danish Opt-Out on Justice and Home Affairs and Prospects after the Treaty of Lisbon“, *op. cit.*, str. 143, 146.

218 Član 3, stav 2, Protocol integrating the Schengen *acquis* into the framework of the European Union; TITLE VI, Provisions on police and judicial cooperation in criminal matters, Treaty on European Union (consolidated version 1997), *OJ C 340*, 10. 11. 1997, pp. 145–172.

219 Članovi 29-39, TITLE VI, Provisions on police and judicial cooperation in criminal matters, Treaty on European Union (consolidated version 1997), *OJ C 340*, 10. 11. 1997, pp. 145–172.



tražila da dobije *opt-in* u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde.<sup>220</sup> Međutim, usvajanje Ugovora iz Lisabona, ukidanje stubova i komunitarizacija prostora slobode, bezbednosti i pravde, kao i puna jurisdikcija Suda pravde Evropske unije u ovoj oblasti doveli su do još čudnijeg položaja Danske.

Protokol o položaju Danske<sup>221</sup> je Ugovorom iz Lisabona ovoj zemlji dao poseban položaj: Danska neće učestvovati u usvajanju mera u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde.<sup>222</sup> Prema članu 2 Protokola nijedna odredbi niti mera usvojena u ovoj oblasti, nijedan međunarodni ugovor zaključen po tom osnovu od strane Evropske unije niti odluka o tumačenju Suda pravde Evropske unije u toj oblasti neće biti obavezujući niti primenjivi u Danskoj niti će uticati na njene nadležnosti, prava i obaveze, ni činiti tekovine Unije koje se primenjuju u Danskoj. U oblasti policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, akti usvojeni pre stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona će nastaviti da se primenjuju u Danskoj, ali ne i njihove kasnije izmene. Dakle, u tom slučaju, amandmani na pre-lisabonske mere se ne primenjuju u Danskoj u kojoj nastavlja da se primenjuje stara verzija određenog akta.

Nakon što Savet usvoji određenu meru u oblasti slobode, bezbednosti i pravde, Danska će u roku od šest meseci odlučiti da li će primeniti tu meru u svom nacionalnom zakonodavstvu. Ako se odluči za to, ta mera će predstavljati obavezu po međunarodnom pravu između Danske i ostalih zemalja članica obavezanih merom. Ukoliko odluči da je ne primeni, ostale zemlje članice će „razmotriti primenu odgovarajućih mera“ što Adler-Nisen tumači kao eufemizam za isključivanje iz Šengen sistema.<sup>223</sup> Kao i ranije, ovo se ne odnosi na mere kojima se određuje čiji državljani moraju imati vize za ulaz na spoljnim granicama zemalja članica niti na mere koje se odnose na jedinstveni format viza. Prema članu 7 Protokola, Danska može u bilo kom trenutku da, u skladu sa svojim ustavnim

---

220 Rebecca Adler-Nissen, „Behind the scenes of differentiated integration: circumventing national opt-outs in Justice and Home Affairs“, *op. cit.*, str. 69.

221 Protocol (No 22) on the position of Denmark, Council of the European Union, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union, Brussels, 30 April 2008, 6655/1/08 REV 1.

222 Odredbe o Prostoru slobode, bezbednosti i pravde su sadržane u Naslovu V Dela tri Ugovora o funkcionisanju EU.

223 Rebecca Adler-Nissen, „Behind the scenes of differentiated integration: circumventing national opt-outs in Justice and Home Affairs“, *op. cit.*, str. 75.

pravilima, obavesti ostale zemlje članice da više ne želi da koristi taj Protokol ili njegove delove. U tom slučaju, Danska će u celini primenjivati sve mere koje su u tom trenutku na snazi u Evropskoj uniji.

Osim ove mogućnosti povratka u puno učešće u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde, Danska može, opet u skladu sa svojim ustavnim pravilima, da obavesti ostale zemlje članice da želi da primenjuje pojedinačne *opt-in* mogućnosti. U tom slučaju, primenjuje se sledeći sistem: Danska može, u roku od tri meseca nakon predloga ili inicijative u ovoj oblasti da obavesti predsednika Saveta da želi da učestvuje u usvajanju i primeni te mere, a ta njena notifikacija bi se smatrala neopozivom notifikacijom koja bi se odnosila i na sve buduće predloge i inicijative koje se zasnivaju na toj meri.<sup>224</sup> Ako nakon razumnog perioda ta mera ne može da bude usvojena sa danskim učešćem, Savet je može usvojiti bez Danske.<sup>225</sup>

Dodatni problem za Dansku predstavlja to što prema njenom pravnom sistemu povratak u puno učešće u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde može da bude primenjen samo na osnovu referendumu.<sup>226</sup> Referendum uvek nosi rizik, iz više razloga: *opt-in* je komplikovan za objašnjavanje građanima, referendumu o evropskim integracijama su postali opasni za vlade zemalja članica imajući u vidu francusko i holandsko odbacivanje Ugovora o ustavu za Evropu kao i teškoće u Irskoj po pitanju ratifikacije Ugovora iz Lisabona, a i porast evroskepticizma ide naruku očuvanju *opt-out*-a.<sup>227</sup> Sa druge strane, legislativa u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde spada u najbrže rastuću i sve je širi bio obim inicijativa u čijem usvajanju Danska nije učestvovala.

Danska je, od Ugovora iz Amsterdama, aktivno učestvovala u međuvladinoj saradnji vezanoj za funkcionisanje Evropolu, bila je aktivna u uspostavljanju *Eurojust*-a, specijalizovane jedinice koju čine nacionalni tužioci, sudije i predstavnici policije koji pomažu unapređivanje saradnje ovih organa zemalja članica, sarađivala po pitanju uzajamnog priznanja

---

224 Član 6 aneksa Protokola o položaju Danske.

225 Član 3 Protokola o položaju Danske.

226 Videti šire: Marlene Wind, „The hesitant European? The constitutional foundation of Denmark’s EU membership and its material reality“, *iCourts Working Paper Series*, No. 177, 2019.

227 Rebecca Adler-Nissen, Thomas Gammeltoft-Hansen, „Straitjacket or Sovereignty Shield?“, *op. cit.*, str. 156.

sudskih presuda, Evropskog naloga za hapšenje (European Arrest Warrant), izvršavanja naloga o zamrzavanju ili konfiskaciji imovine stečene kriminalom itd. Nakon Lisabona, položaj Danske u usvajanju nove regulative u ovim oblastima se menja jer Danska više ne učestvuje u saradnji u oblasti krivičnog prava<sup>228</sup> određenoj članovima 82–86 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

### *Danska i Evropol*

Jedan od primera je priprema novih akata vezanih za funkcionisanje Evropola (European Union Agency for Law Enforcement Cooperation – Europol) u čijem radu je Danska učestvovala od početka i što je uvek smatrala značajnim. Dansko učešće je ranije bilo moguće uprkos *opt-out*-u zato što je Evropol bio zasnovan na međuvladinoj konvenciji koja je potpisana 1995. godine izvan pravnog okvira Evropske unije.<sup>229</sup> Kada je u Evropskoj uniji razmatrano usvajanje uredbe o Evropolu, Danska je odlučila da raspiše referendum na kojem je predložila da se iskoristi mogućnost *opt-in*-a kako bi učestvovala u odlučivanju u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde, sa izuzetkom politike azila. Međutim, na referendumu održanom početkom decembra 2015. godine, građani su odbili ovaj predlog većinom od 53%, uz izlaznost od 72%.<sup>230</sup> Ovo je dovelo do potrebe traženja rešenja za dansko učešće u radu Evropola do 1. maja 2017. godine kada je nova uredba<sup>231</sup> trebala da u punom obimu počne da se primenjuje u zemljama članicama. Savet je u februaru 2017. godine usvojio odluku kojom je Danska dodata na listu trećih zemalja i organizacija sa

---

228 Ester Herlin-Karnel, „Denmark and the European Area of Freedom, Security and Justice: A Scandinavian Arrangement“, *Amsterdam Law Forum*, Vol 5:1, Winter Issue 2013, pp. 95–105, str. 101.

229 Council Act of 26 July 1995 drawing up the Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention), *OJ C 316*, 27. 11. 1995, pp. 1–32.

230 Henriette Jacobsen, „Denmark rejects further EU integration in referendum“, *EURACTIV*, December 4, 2015.

231 Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA, *OJ L 135*, 24. 5. 2016, pp. 53–114.

kojima će Evropol zaključivati sporazume,<sup>232</sup> pa se tako našla na listi sa Albanijom, Australijom, Bolivijom, BiH, Kanadom, Kinom, Kolumbijom, Makedonijom, Islandom, Indijom, Izraelom, Moldavijom, Crnom Gorom, Marokom, Norveškom, Peruom, Rusijom, Srbijom, Švajcarskom, Turskom, Ukrajinom, SAD i još par malih zemalja.<sup>233</sup> Tako se došlo do paradoksalne situacije da Danska postane prva zemlja članica koja je ispregovarala sporazum sa Evropolom kao „treća zemlja“.

Ovaj paradoks je tim izraženiji kada se ima u vidu rastući značaj policijske saradnje u Evropskoj uniji. Evropol deluje kao koordinator saradnje nacionalnih policija zemalja članica, a njegovi zadaci uključuju prikupljanje, analizu i razmenu podataka (uključujući i obaveštajne podatke) u prevenciji i borbi protiv kriminala i terorizma. Iako nema ovlašćenja da sprovodi sopstvene istrage, niti pravo da primenjuje sredstva prinude u vršenju svojih zadataka, Evropol prema uredbi iz 2016. godine može da zatraži od nadležnih organa zemalja članica da pokrenu, sprovedu ili koordiniraju istragu o krivičnom delu koje spada u Evropolovu nadležnost.<sup>234</sup> Sa druge strane, ova agencija može da koordinira, organizuje ili vrši istražne i operativne akcije kojima pomaže akcije koje sprovode nadležni organi zemalja članica, ili u okviru zajedničkih istražnih timova.<sup>235</sup> Pored toga, Evropol ima pristup podacima Šengen informacionog sistema,<sup>236</sup>

232 Council Implementing Decision (EU) 2017/290 of 17 February 2017 amending Decision 2009/935/JHA as regards the list of third States and organisations with which Europol shall conclude agreements, *OJ L* 42, 18. 2. 2017, pp. 17–18.

233 Council Decision 2009/935/JHA of 30 November 2009 determining the list of third States and organisations with which Europol shall conclude agreements, *OJ L* 325/12, 11. 12. 2009.

234 Član 4, stav 5 i član 6, stav 1, Regulation (EU) 2016/794, *op. cit.*

235 Član 4, stav 1 (c) i (d), *ibid.*

236 Putem Šengen informacionog sistema vrši se razmena podataka između pravosudnih, carinskih, policijskih i organa pogranične kontrole. Sadrži upozorenja o nestalim osobama, a naročito deci, ukradenim predmetima, oružju, itd. Koristi ga 31 zemlja: 25 zemalja članica EU (osim Irske i Kipra), 4 pridružene zemlje (Island, Lihtenštajn, Norveška i Švajcarska), kao i UK. 2019. godine su stupile na snagu tri nove uredbe kojima SIS treba da bude unapređen, što treba u potpunosti da bude sprovedeno do 2021. Između ostalog, biće proširen pristup Evropola ovom informacionom sistemu. Videti: Regulation (EU) 2018/1860 of the European Parliament and of the Council of 28 November 2018 on the use of the Schengen Information System for the return of illegally staying third-country nationals, *OJ L* 312/1, 7. 12. 2018; Regulation (EU) 2018/1861 of the European Parliament and of the Council of 28 November 2018 on the establishment, operation and use of the Schengen

Informacionog sistema za vize (Visa Information System – VIS),<sup>237</sup> kao i sistemu za upotrebu podataka o imenima avionskih putnika u cilju borbe protiv terorizma i kriminala,<sup>238</sup>

Sporazumom o operativnoj i strateškoj saradnji između Danske i Evropola<sup>239</sup> je određeno da predstavnik Danske može biti pozvan na sastanke upravnog odbora Evropola i njegovih grupa, ali nema pravo glasa. Sporazumom Danska prihvata jurisdikciju Suda pravde Evropske unije u pogledu tumačenja i primene ovog sporazuma, kao i svake akcije protiv odluka supervizora evropske zaštite podataka (European Data Protection Supervisor). Takođe, Sporazum uslovljava Dansku da nastavi da bude obavezana tekovinama Šengena, a ukoliko ona odluči drugačije Sporazum

---

Information System (SIS) in the field of border checks, and amending the Convention implementing the Schengen Agreement, and amending and repealing Regulation (EC) No 1987/2006, *OJ L 312/14*, 7. 12. 2018; Regulation (EU) 2018/1862 of the European Parliament and of the Council of 28 November 2018 on the establishment, operation and use of the Schengen Information System (SIS) in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters, amending and repealing Council Decision 2007/533/JHA, and repealing Regulation (EC) No 1986/2006 of the European Parliament and of the Council and Commission Decision 2010/261/EU, *OJ L 312/56*, 7. 12. 2018.

237 Informacioni sistem za vize povezuje podatke o vizama među zemljama članicama Šengena. Koriste ga 22 zemlje članice EU (osim Kipra, Hrvatske, Irske, Bugarske, Rumunije), kao i 4 pridružene zemlje (Island, Lihtenštajn, Norveška i Švajcarska). O pravu Evropola na pristup podacima videti: Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, *OJ L 218*, 13. 8. 2008, pp. 129–136.

238 Reč je o tzv. PNR (passenger name record) sistemu kojim se tokom pet godina u zemljama članicama čuvaju podaci o avionskim putnicima (datumi putovanja, letovi, kontakti putnika, sredstva plaćanja, broj sedišta, podaci o prtljagu) koji dolaze izvan EU, a mogu se odnositi i na letove u okviru EU. Ovi podaci se mogu razmenjivati među zemljama članicama, a Evropol ima pravo da ih zatraži. Podaci mogu biti razmenjeni i sa trećim zemljama, a EU ima potpisane tzv. PNR međunarodne sporazume sa Australijom i SAD. Danska nije učestvovala u usvajanju tzv. PNR direktive, dok Irska jeste. Videti: Paragrafi 39 i 40, Directive (EU) 2016/681 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime, *OJ L 119*, 4. 5. 2016, pp. 132–149.

239 Agreement on Operational and Strategic Cooperation between the Kingdom of Denmark and Europol, 29 April 2017, dostupno na: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/agreement-operational-and-strategic-cooperation-between-kingdom-of-denmark-and-europol> (pristupljeno 10. septembra 2020).

automatski prestaje da se primenjuje na Dansku. Interesantno je da se Danska narodna partija (Dansk Folkeparti) snažno zalagala za ponovno uvođenje kontrole na granici i napuštanje Šengena, a pred referendum je ubeđivala glasače da će glasanjem protiv obezbediti puno članstvo Danske u Evropolu i napuštanje Šengena.<sup>240</sup> Sada je položaj Danske suprotan tim zalaganjima, uz bojazan da ona može da izgubi raniji pun pristup informacijama Evropola. Prema Sporazumu, Danska može da pošalje najviše 8 lica koji će u Evropolu raditi na njenim zahtevima i unositi podatke danskih organa vlasti u Evropolov sistem, a ova lica će raditi pod nadležnošću Evropola.<sup>241</sup>

Pored Evropola, u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde deluje čitav niz specijalizovanih agencija: Evropska agencija za čuvanje granica i obala FRONTEX (European Border and Coast Guard Agency),<sup>242</sup> eu-LISA (za operativno upravljanje velikim informacionim sistemima),<sup>243</sup> Evropska kancelarija za podršku azilu (European Asylum Support Office – EASO),<sup>244</sup> Evropski institut za jednakost polova (European Institute for Gender Equality – EIGE)<sup>245</sup>, Evropski centar za praćenje droga i zavisnosti od droga (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction

---

240 Deirdre Curtin, „Brexit and the EU Area of Freedom, Security, and Justice: Bespoke Bits and Pieces“, CSF-SSSUP Working Paper Series 5/2017, str. 10.

241 Član 10, stav 6. Član 27, Agreement on Operational and Strategic Cooperation between the Kingdom of Denmark and Europol.

242 Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624, PE/33/2019/REV/1, OJ L 295, 14. 11. 2019, pp. 1–131.

243 Regulation (EU) 2018/1726 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice (eu-LISA), and amending Regulation (EC) No 1987/2006 and Council Decision 2007/533/JHA and repealing Regulation (EU) No 1077/2011, PE/29/2018/REV/1, OJ L 295, 21. 11. 2018, pp. 99–137.

244 Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office, OJ L 132, 29. 5. 2010, pp. 11–28.

245 Regulation (EC) No 1922/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on establishing a European European Institute for Gender Equality, OJ L 403, 30. 12. 2006, pp. 9–17.

– EMCDDA),<sup>246</sup> Agencija Evropske unije za obuku u oblasti izvršavanja zakonodavstva (European Union Agency for Law Enforcement Training – CEPOL),<sup>247</sup> Agencija Evropske unije za osnovna prava (European Union Agency for Fundamental Rights – FRA)<sup>248</sup> i Agencija za saradnju u oblasti krivičnog pravosuđa (European Union Agency for Criminal Justice Cooperation – Eurojust).<sup>249</sup> Navešćemo primere položaja Danske u odnosu na neke od ovih agencija.

### *Danska i Eurojust*

Nastao 2002. godine,<sup>250</sup> *Eurojust* je predstavljao prvu stalnu mrežu pravosudnih organa zemalja članica Evropske unije. Odlukom Saveta iz 2008. godine je ojačana njegova uloga u borbi protiv organizovanog kriminala,<sup>251</sup> ali je najveća reforma izvršena 2018. usvajanjem uredbe kojom *Eurojust* prerasta u Agenciju Evropske unije za saradnju u krivičnom pravosuđu.<sup>252</sup> Ni Danska ni Irska nisu učestvovala u usvajanju ove uredbe.<sup>253</sup> Ipak, Danska je, u svojstvu treće zemlje, u oktobru 2019. godine sa *Eurojust*-om potpisala sporazum o saradnji u oblasti krivičnog

246 Regulation (EC) No 1920/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (recast), *OJ L* 376, 27. 12. 2006, pp. 1–13.

247 Regulation (EU) 2015/2219 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on the European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL) and replacing and repealing Council Decision 2005/681/JHA, *OJ L* 319, 4. 12. 2015, pp. 1–20.

248 Ova agencija je zamenila raniji Evropski centar za praćenje rasizma i ksenofobije. Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights, *OJ L* 53, 22. 2. 2007, pp. 1–14.

249 Regulation (EU) 2018/1727 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), and replacing and repealing Council Decision 2002/187/JHA, PE/37/2018/REV/1, *OJ L* 295, 21. 11. 2018, pp. 138–183.

250 Council Decision 2002/187/JHA of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, *OJ L* 63, 6. 3. 2002, pp. 1–13.

251 Council Decision 2009/426/JHA of 16 December 2008 on the strengthening of Eurojust and amending Decision 2002/187/JHA setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, *OJ L* 138, 4. 6. 2009, pp. 14–32.

252 Regulation (EU) 2018/1727, *op. cit.*

253 Paragrafi 71 i 72, Regulation (EU) 2018/1727, *op. cit.*

pravosuđa.<sup>254</sup> Prema ovom sporazumu, Danska će imati pristup informacionim sistemima *Eurojust*-a i sa drugim zemljama članicama Unije, kao i sa trećim zemljama koje imaju sporazume o saradnji, će razmenjivati podatke i dokaze vezane za istrage koje se sprovode. Predstavnik Danske u *Eurojust*-u ima šira prava prisustvovanja sastancima u odnosu na tužice za vezu trećih zemalja, jer pored prisustvovanja operativnim i strateškim sastancima po pozivu, on ima i pravo da prisustvuje kolegijumu kao najvišem organu, ali u svojstvu posmatrača bez prava glasa. Isto kao i u slučaju Sporazuma sa Evropolom, ukoliko Danska prestane da bude deo oblasti Šengena sporazum će automatski prestati da bude na snazi. Sud pravde Evropske unije je nadležan za tumačenje ovog sporazuma i u pogledu njegovog sprovođenja od strane Danske.

### *Danska i FRONTEX*

FRONTEX je osnovan 2004. godine,<sup>255</sup> a sa izbijanjem migrantske krize, njegov mandat je znatno proširen, ali Ujedinjeno Kraljevstvo, Irska i Danska nisu učestvovala u usvajanju uredbe iz 2016. godine.<sup>256</sup> Novo proširenje mandata je usledilo 2019. godine kada je usvojena najnovija uredba o FRONTEX-u,<sup>257</sup> a Danska, kao ni Irska, nisu učestvovala u njenom usvajanju niti su obavezne da je primene. Ipak, u skladu sa članom 4

254 Agreement on Criminal Justice Cooperation between Eurojust and the Kingdom of Denmark, 7 October 2019, dostupno na: [http://eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/agreements/Agreement%20on%20criminal%20justice%20cooperation%20between%20Eurojust%20and%20the%20Kingdom%20of%20Denmark%20%282019%29/Eurojust-Denmark-2019-10-07\\_EN.pdf](http://eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/agreements/Agreement%20on%20criminal%20justice%20cooperation%20between%20Eurojust%20and%20the%20Kingdom%20of%20Denmark%20%282019%29/Eurojust-Denmark-2019-10-07_EN.pdf) (pristupljeno 3. aprila 2020).

255 Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, *OJ L* 349, 25. 11. 2004, pp. 1–11.

256 Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC, *OJ L* 251, 16. 9. 2016, pp. 1–76.

257 Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624, *OJ L* 295, 14. 11. 2019, pp. 1–131.



Protokola 22, Danska je obavestila Savet Evropske unije da će uneti odredbe ove uredbe kao akta međunarodnog prava u svoje zakonodavstvo.<sup>258</sup>

### *Danska i EASO*

Kada je 2010. godine osnovana Evropska kancelarija za podršku azilu koja prikuplja podatke, vrši analize, pruža obuku i stručnu pomoć zemljama članicama i trećim zemljama u pitanjima azila i pomaže zemljama članicama Evropske unije u premeštaju tražilaca azila, Ujedinjeno Kraljevstvo i Irska su odlučile da iskoriste *opt-in* i učestvovala su u usvajanju i primeni EASO uredbe,<sup>259</sup> dok Danska nije.<sup>260</sup> Otuda predstavnik Danske ne učestvuje kao predstavnik zemlje članice u upravnom odboru ove Kancelarije, već u svojstvu posmatrača, zajedno sa predstavnicima Islanda, Lihtenštajna, Norveške, Švajcarske i UNHCR-a.<sup>261</sup> U skladu sa ovakvim statusom Danske, njoj se vraća deo finansijskih sredstava kojima se iz budžeta Evropske unije finansiraju administrativni i operativni troškovi EASO-a.<sup>262</sup>

Slučaj Danske je dobar primer neočekivanih posledica i troškova fleksibilnosti. Ako primenimo Jensenovu i Slapinovu argumentaciju, Danska je uspela da Sporazumom iz Edinburga i njegovim kasnijim unošenjem u Ugovor iz Amsterdama ponovo ispregovara uslove svog članstva u Evropskoj uniji, odnosno izuzeća, jer je pretila opasnost da ponovljeni referendum o Ugovoru iz Mاستrihta bude neuspešan, što bi ugrozilo interese integracionističkih zemalja. Gledano iz ugla danske vlade, ona je, iako sama nije bila sklona *opt-out*-u, bila primorana da obezbedi unutrašnju političku podršku koja ju je potom primorala da zadrži *opt-out*. Dakle,

258 Council of the European Union, Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624 – Notification by Denmark, Brussels, 5854/20, 6 February 2020.

259 Regulation (EU) No 439/2010, *op. cit.*

260 Stavovi 21 i 22 preambule, Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office, *OJ L 132*, 29. 5. 2010, pp. 11–28.

261 EASO, Management Board Members, dostupno na: <https://www.easo.europa.eu/management-board-members> (pristupljeno 8. septembra 2020).

262 Hartmut Aden, Maria-Luisa Sanchez-Barrueco, Paul Stephenson, *The European Public Prosecutor's Office: Strategies for Coping with Complexity*, European Parliament's Committee on Budgetary Control, PE 621.806, May 2019, str. 45.

plaćeni su visoki troškovi i od strane ostalih zemalja članica (pristankom na fragmentaciju), i od strane Danske koja se nalazi u pravom lavirintu *opt-out*-a u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde Evropske unije.

## **4.2. Ojačana saradnja u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde**

### **4.2.1. Utvrđivanje prava koje će se primenjivati u slučaju razvoda brakova „međunarodnih parova“**

Prva ojačana saradnja koja je upotrebljena u Evropskoj uniji se odnosi na utvrđivanje prava koje će se primenjivati u slučaju razvoda brakova „međunarodnih parova“ (tzv. Uredba Rim III). Koristi se termin „međunarodni parovi“ koji označava parove u kojima supružnici imaju državljanstva različitih država, ili žive u različitim zemljama članicama Evropske unije, ili imaju isto državljanstvo ali žive u drugoj zemlji članici.<sup>263</sup> Ovu ojačanu saradnju su pokrenule Austrija, Belgija, Bugarska, Francuska, Nemačka, Mađarska, Italija, Letonija, Luksemburg, Malta, Portugal, Rumunija, Slovenija i Španija, a kasnije su se priključile Litvanija (2012), Grčka (2014) i Estonija (2016). Odluka o ojačanoj saradnji je usvojena 4 godine i 5 meseci nakon prvobitnog legislativnog predloga na nivou Unije oko kojeg nije mogla da bude postignuta saglasnost. Uredba Rim III je tesno povezana sa ranije usvojenom uredbom Brisel IIa, koja se odnosi na sve zemlje članice osim Danske. Ova uredba je sadržala pravila o nadležnosti i priznavanju i primeni presuda u bračnim pitanjima, i na osnovu nje je bilo moguće odrediti koji sud će biti nadležan.<sup>264</sup> Međutim, uredba Brisel IIa nije sadržala odredbe o pravu koje se primenjuje, tako da je sud pred kojim bi razvod bio pokrenut primenjivao nacionalna pravila o sukobu prava. Sa sve većim brojem razvoda sa „međunarodnim“ elementom i značajnim razlikama nacionalnih pravila o sukobu prava, „međunarodni parovi“ su se suočavali sa većom neizvesnošću u vezi s tim koje pravo se

263 Ivana Kiendl Krišto, Cecilia Isaksson, „Implementation of the Treaty provisions concerning enhanced cooperation“, *op. cit.*, str. 38.

264 Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000, *OJL* 338, 23. 12. 2003, pp. 1–29.

primenjuje na njihov slučaj. Evropska komisija je 2005. godine objavila „zelenu knjigu“ o ovom pitanju,<sup>265</sup> a u julu 2006. podnela Savetu predlog za izmenu uredbe Brisel Ila.<sup>266</sup>

Ipak, zbog znatnih razlika između liberalnijih i tradicionalnijih porodičnih prava u zemljama članicama, u junu 2008. godine je ustanovljeno da nema saglasnosti u Savetu,<sup>267</sup> nakon čega je grupa zemalja članica pokrenula inicijativu za pokretanje ojačane saradnje. Nakon dobijanja saglasnosti Evropskog parlamenta, Savet je usvojio odluku kojom se odobrava ojačana saradnja.<sup>268</sup> Potom je u decembru 2010. godine, nakon što je Evropski parlament konsultovan u skladu sa posebnom legislativnom procedurom, 14 zemalja članica usvojilo Uredbu Rim III<sup>269</sup> i odredilo da početak njene primene bude 2012. godina. Ovom Uredbom se ne harmonizuju pravni propisi zemalja učesnica u pogledu razvoda i pravne rastave, već se određuju pravila po kojima „međunarodni parovi“ mogu da izaberu pravo koje će se primenjivati na njihov razvod, ali to mora biti pravo zemlje sa kojom imaju tesnu vezu. To može biti: pravo zemlje u kojoj su nastanjeni u trenutku postizanja sporazuma o izboru prava; pravo poslednje države u kojoj su bili nastanjeni, pod uslovom da je jedno od njih i dalje tamo nastanjeno u trenutku postizanja sporazuma; pravo zemlje čiji je u trenutku sklapanja sporazuma državljanin jedan od supružnika; ili pravo države suda pred kojim će se razvesti.<sup>270</sup> Interesantno je da će se primenjivati pravo o kojem se supružnici dogovore bez obzira na to da li je reč o pravu zemlje članice koja učestvuje u ojačanoj saradnji,

265 European Commission, Green paper on applicable law and jurisdiction in divorce matters, SEC(2005) 331, COM/2005/0082 final, March 2005.

266 European Commission, Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 2201/2003 as regards jurisdiction and introducing rules concerning applicable law in matrimonial matters, SEC(2006) 949, SEC(2006) 950, COM/2006/0399 final – CNS 2006/0135, July 2006.

267 Council of the European Union, 2873rd Council meeting Justice and Home Affairs, Luxembourg, 5–6 June 2008, C/08/146.

268 Council Decision of 12 July 2010 authorising enhanced cooperation in the area of the law applicable to divorce and legal separation (2010/405/EU), OJ L 189/12, 22. 7. 2010.

269 Council Regulation (EU) No 1259/2010 of 20 December 2010 implementing enhanced cooperation in the area of the law applicable to divorce and legal separation, OJ L 343, 29. 12. 2010, pp. 10–16.

270 Član 5, *ibid.*

pravu druge zemlje članice Evropske unije ili pravu treće zemlje.<sup>271</sup> Ukoliko supružnici ne mogu da postignu sporazum o pravu koje će se primenjivati, to može biti pravo: države u kojoj su supružnici nastanjeni u trenutku pokretanja postupka pred sudom; ili države u kojoj su poslednji put bili nastanjeni (pod uslovom da nije prošlo više od godinu dana od prestanka boravka u toj državi i obraćanja sudu) i pod uslovom da jedan od supružnika i dalje živi u državi pred čijim sudom se pokreće postupak; ili države čiji su oba supružnika državljanji u trenutku pokretanja postupka pred sudom; ili države pred čijim sudom se pokreće postupak.<sup>272</sup> U zemljama članicama Evropske unije koje ne učestvuju u ovoj ojačanoj saradnji, u slučaju razvoda „međunarodnih parova“ se primenjuju nacionalne odredbe koje regulišu sukob zakona.

#### 4.2.2. Pravila o imovini „međunarodnih parova“

Iz sličnih razloga kao u slučaju razvoda, postavilo se pitanje prava koje će se primenjivati na imovinu „međunarodnih parova“. Evropski savet je, u Haškom programu o jačanju Prostora slobode, bezbednosti i pravde iz 2004. godine, pozvao Evropsku komisiju da predstavi „zelenu knjigu“ o pitanju bračne imovine.<sup>273</sup> Komisija je to učinila 2006. godine,<sup>274</sup> a Evropski savet će i u Stokholmskom programu iz 2010. ponovo pozvati na rešavanje ovog pitanja.<sup>275</sup> Evropska komisija je u martu 2011. godine predložila Savetu usvajanje dve uredbe, jedne koja se odnosila na imovinu stečenu u braku i druge koja se ticala imovine u registrovanim partnerstvima.<sup>276</sup> Ipak, u decembru 2015. godine Savet je utvrdio da u

---

271 Član 4, *ibid.*

272 Član 8, *ibid.*

273 Videti Odeljak 3.4.2: European Council, The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union (2005/C 53/01), *OJ C* 53/1, 3. 3. 2005.

274 European Commission, Green Paper on conflict of laws in matters concerning matrimonial property regimes, including the question of jurisdiction and mutual recognition, SEC(2006) 952, COM/2006/0400 final, Brussels, 17. 07. 2006.

275 Videti Odeljak 3.1.2: European Council, The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens (2010/C 115/01), *Official Journal of the European Union*, C 115/1, 4. 5. 2010.

276 European Commission, Commission proposes clearer property rights for Europe's 16 million international couples, IP/11/320 Brussels, 16 March 2011.

doglednoj budućnosti ne može da bude postignuta jednoglasnost, i nakon toga su Austrija, Belgija, Bugarska, Hrvatska, Češka Republika, Finska, Francuska, Nemačka, Grčka, Italija, Luksemburg, Malta, Holandija, Portugalija, Slovenija, Španija i Švedska najavile da nameravaju da pokrenu ojačanu saradnju po ovom pitanju. U martu 2016. godine inicijativi se priključio i Kipar. U junu iste godine Savet je doneo odluku kojom ovlašćuje ove zemlje da pokrenu ojačanu saradnju.<sup>277</sup>

Na ova pitanja, kao i u slučaju razvoda brakova, primenjuje se posebna legislativna procedura na osnovu člana 81, stav 3 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i istog meseca Savet je usvojio dve uredbe: jednu koja se odnosi na imovinu stečenu u braku<sup>278</sup> i drugu koja se tiče imovine stečene u registrovanim partnerstvima.<sup>279</sup> U oba slučaja, proces je od prvobitnog legislativnog predloga do usvajanja ojačane saradnje trajao 5 godina, a obe uredbe se primenjuju od 29. januara 2019. godine. Ojačana saradnja u vezi s ovim pitanjima bi trebalo da olakša moguće probleme koji proističu iz različitih pravila u zemljama članicama u vezi sa pravima na zajednički stečenu imovinu u slučaju smrti, razvoda ili rastave. Dok je brak pravna institucija priznata u svim zemljama članicama Evropske unije, u 13 zemalja (Austrija, Holandija, Belgija, Nemačka, Malta, Irska, Finska, Francuska, Danska, Luksemburg, Španija, Švedska i Portugalija) brak može biti sklopljen i između osoba istog pola.<sup>280</sup> Pored toga, u dvadeset zemalja članica Evropske unije su moguća i registrovana partnerstva, kako

---

277 Council Decision (EU) 2016/954 of 9 June 2016 authorising enhanced cooperation in the area of jurisdiction, applicable law and the recognition and enforcement of decisions on the property regimes of international couples, covering both matters of matrimonial property regimes and the property consequences of registered partnerships, *OJ L* 159, 16. 6. 2016, pp. 16–18.

278 Council Regulation (EU) 2016/1103 of 24 June 2016 implementing enhanced cooperation in the area of jurisdiction, applicable law and the recognition and enforcement of decisions in matters of matrimonial property regimes, *OJ L* 183, 8. 7. 2016, pp. 1–29.

279 Council Regulation (EU) 2016/1104 of 24 June 2016 implementing enhanced cooperation in the area of jurisdiction, applicable law and the recognition and enforcement of decisions in matters of the property consequences of registered partnerships, *OJ L* 183, 8. 7. 2016, pp. 30–56.

280 European Commission, Property of international couples (marriages and registered partnership), dostupno na: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/civil-justice/family-law/property-international-couples-marriages-and-registered-partnerships\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/civil-justice/family-law/property-international-couples-marriages-and-registered-partnerships_en) (pristupljeno 11. avgusta 2020).

za osobe suprotnog, tako i za osobe istog pola: Austrija, Belgija, Hrvatska, Kipar, Češka Republika, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Nemačka, Grčka, Mađarska, Irska, Italija, Luksemburg, Malta, Holandija, Slovenija, Španija i Švedska.<sup>281</sup> Procenjuje se da ima oko 16 miliona „međunarodnih parova“ u Evropskoj uniji i da vrednost imovine koju godišnje treba podeliti iznosi oko 500 miliona evra.<sup>282</sup> Uredbe donose pravila o tome koje pravo se primenjuje na nasleđivanje ili podelu imovine i olakšavaju priznanje i sprovođenje u određenoj zemlji učesnici odluke donete u drugoj zemlji. Zemlje članice Evropske unije koje ne učestvuju u ojačanoj saradnji i dalje primenjuju svoja prava u ovim situacijama, a uredbe se primenjuju na imovinu „međunarodnih parova“ bez obzira na to da li oni imaju državljanstvo neke od zemalja članica Unije.

#### 4.2.3. Kancelarija evropskog javnog tužilaštva

O pitanju uspostavljanja Kancelarije evropskog javnog tužilaštva se razgovaralo preko dve decenije,<sup>283</sup> da bi članom 86, stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije bila predviđena mogućnost njenog osnivanja. Ipak, ovo pitanje je ostalo kontroverzno i na predlog Evropske komisije iz 2013. godine<sup>284</sup> je čak 14 domova iz 11 nacionalnih parlamenata<sup>285</sup> pokrenulo tzv. proceduru „ranog upozorenja“.<sup>286</sup> Naime, prema Protokolu o primeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, svi predlozi legislativnih akata iz člana 2 Protokola o ulozi nacionalnih parlamenata u Evropskoj uniji, izmene ovih predloga, kao i legislativne rezolucije

---

281 *Ibid.*

282 European Commission, EU regulations on the property regimes of international couples, Fact sheet, January 2019.

283 Daniela A. Kroll, Dirk Leuffen, „Enhanced cooperation in practice. An analysis of differentiated integration in EU secondary law“, *op. cit.*, str. 364.

284 European Commission, Proposal for a COUNCIL REGULATION on the establishment of the European Public Prosecutor's Office, SWD(2013) 274 final, SWD(2013) 275 final, Brussels, 17. 7. 2013 COM(2013) 534 final.

285 Parlamenti Kipra, Češke Republike, Francuske, Mađarske, Irske, Malte, Holandije, Rumunije, Slovenije, Švedske, i UK. Navedeno prema: Daniela A. Kroll, Dirk Leuffen, „Enhanced cooperation in practice. An analysis of differentiated integration in EU secondary law“, *op. cit.*, str. 364.

286 Procedura „ranog upozorenja“ je data prema: Maja Kovačević, *Gospodari evropske integracije*, *op. cit.*, str. 137–138.

Evropskog parlamenta i stavovi Saveta dostavljaju se nacionalnim parlamentima istovremeno kada i legislativnim organima Evropske unije.<sup>287</sup> Svaki nacionalni parlament, odnosno svaki dom nacionalnog parlamenta može, u roku od osam nedelja, da instituciji, organu ili grupi zemalja članica od kojih je predlog potekao dostavi mišljenje, u kojem će obrazložiti razloge zbog kojih smatra da predlog nije u skladu sa principom supsidijarnosti,<sup>288</sup> a ova uloga nacionalnih parlamenata u procesu pre usvajanja akata naziva se i „mehanizam ranog upozorenja“. Svaki nacionalni parlament raspolaže sa dva glasa, a u zemljama članicama u kojima postoje dvodomni parlamenti svaki od domova raspolaže sa jednim glasom. U slučajevima u kojima obrazložena mišljenja o nepoštovanju načela supsidijarnosti čine najmanje jednu trećinu od ukupnog broja glasova dodeljenih nacionalnim parlamentima, predlog mora biti preispitan (tzv. žuti karton). Kada je reč o predlozima legislativnih akata po članu 76 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, koji se u oblasti slobode, bezbednosti i pravde odnose na sudsku saradnju u krivičnim pitanjima i policijsku saradnju, dovoljna je jedna četvrtina glasova nacionalnih parlamenata da bi predlog bio preispitan. Nakon preispitivanja, onaj od koga predlog potiče može odlučiti da predlog zadrži, da ga izmeni ili da ga povuče. U slučaju redovne zakonodavne procedure, ukoliko prosta većina glasova dodeljenih nacionalnim parlamentima zastupa stav da predlog nije u skladu sa principom supsidijarnosti (tzv. narandžasti karton), a Komisija nakon preispitivanja odluči da zadrži predlog, ona u obrazloženom mišljenju mora navesti razloge za to, a njeno, kao i mišljenje nacionalnih parlamenata mora se dostaviti Evropskom parlamentu i Savetu kako bi ih uzeli u obzir. Ukoliko 55% članova Saveta ili većina članova Evropskog parlamenta koji su glasali smatra da predlog nije kompatibilan sa principom supsidijarnosti, predlog neće biti dalje razmatran.<sup>289</sup> Nacionalni parlament ili jedan od njegovih domova može preko države članice da uputi žalbu za kršenje principa supsidijarnosti u nekom legislativnom aktu Sudu pravde Evropske unije, a Sud će o tome odlučivati u

---

287 Članovi 3 i 4 Protokola o primeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, Ugovor iz Lisabona.

288 Član 6 Protokola o primeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, Ugovor iz Lisabona.

289 Član 7 Protokola o primeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, Ugovor iz Lisabona.

skladu sa članom 263 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije o kontroli legalnosti akata.<sup>290</sup>

Tokom pregovora predlog je bio znatno izmenjen ali uprkos tome saglasnost nije postignuta, a kamen spoticanja je predstavljalo pitanje za koja krivična dela bi bilo nadležno evropsko javno tužilaštvo.<sup>291</sup> Oba veštenje o nameri da pokrenu ojačanu saradnju za uspostavljanje Kancelarije evropskog javnog tužioca podnele su Belgija, Bugarska, Hrvatska, Kipar, Češka Republika, Finska, Francuska, Nemačka, Grčka, Litvanija, Luksemburg, Portugalija, Rumunija, Slovačka, Slovenija i Španija početkom aprila 2017. godine, manje od mesec dana nakon što je Savet zaključio da nema jednoglasnosti za donošenje odluke na nivou čitave Unije.<sup>292</sup> Sam Ugovor o funkcionisanju Evropske unije je predviđao ojačanu saradnju u ovoj oblasti u slučaju odsustva jednoglasnosti, i odluka o ojačanoj saradnji<sup>293</sup> je usvojena posebnom zakonodavnom procedurom, 4 godine nakon prvobitnog legislativnog predloga. Kasnije su se priključile Austrija, Estonija, Italija, Letonija, Malta i Holandija. Pored Danske i Irske, u ovoj ojačanoj saradnji ne učestvuju ni Mađarska, Poljska ni Švedska.

Kancelarija, koja treba da počne sa radom krajem 2020. godine, će biti nadležna da vrši istrage i tuži počiniocima (i njihove saučesnike) krivičnih dela koja pogađaju finansijske interese Unije, a koja su definisana Direktivom o zaštiti finansijskih interesa Unije<sup>294</sup> i uključuju prevare, korupciju, podmićivanje, prekogranične prevare u vezi sa porezom na dodatnu vrednost, pranje novca. Evropsko javno tužilaštvo će imati nadležnost samo za ona dela kojima se nanosi šteta budžetu Evropske unije,<sup>295</sup>

290 Član 8 Protokola o primeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, Ugovor iz Lisabona.

291 Hartmut Aden, Maria-Luisa Sanchez-Barrueco, Paul Stephenson, *The European Public Prosecutor's Office: Strategies for Coping with Complexity*, *op. cit.*, str. 18.

292 Ivana Kiendl Krišto, Cecilia Isaksson, „Implementation of the Treaty provisions concerning enhanced cooperation“, *op. cit.*, str. 15.

293 Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office („the EPPO“), *OJ L* 283, 31. 10. 2017, pp. 1–71.

294 Često nazivana PIF (protection des intérêts financiers – PIF) direktiva: Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law, *OJ L* 198, 28. 7. 2017, pp. 29–41.

295 Član 2, Directive (EU) 2017/1371, *op. cit.*



a kancelarija neće samo sprovesti istrage već i podizati optužnice i nastupati kao tužilac pred nadležnim sudovima zemalja članica sve do okončanja postupka.<sup>296</sup> Predlog Evropske komisije iz 2013. godine je predviđao hijerarhijsku strukturu, ali je usvojen drugačiji model: centralni nivo kancelarije sa sedištem u Luksemburgu čine kolegijum (College), stalna odeljenja (Permanent Chambers), glavni evropski tužilac (European Chief Prosecutor), dva zamenika glavnog evropskog tužioca (Deputy European Chief Prosecutors), evropski tužioci (European Prosecutors) i administrativni direktor. Pored toga, u svakoj zemlji članici će delovati po dva ili više evropskih delegiranih tužioca, što znači 44 tužioca za 22 zemlje koje učestvuju u ovoj ojačanoj saradnji. Evropski tužioci će nadzirati istrage i tužilačke postupke koje će vršiti evropski delegirani tužioci u zemljama članicama.<sup>297</sup>

Uspostavljanje Kancelarije evropskog javnog tužilaštva otvara mnoga pitanja,<sup>298</sup> ali iz perspektive diferencirane integracije usmerićemo pažnju na pitanje kakav će biti odnos ove kancelarije sa na primer *Eurojust*-om, OLAF-om (European Anti-Fraud Office) i Evropolom, ali i zemljama članicama Evropske unije koje ne učestvuju u ovoj ojačanoj saradnji. Saradnja sa *Eurojust*-om obuhvata razmenu informacija o istragama, ali, kada je o članstvu reč, i ovde je na delu varijabilna geometrija: Poljska, Mađarska i Švedska koje ne učestvuju u radu evropskog javnog tužilaštva su deo *Eurojust*-a, Danska je potpisala sporazum o saradnji sa *Eurojust*-om, a tek ostaje da se vidi kakav će aranžman imati zemlje pridružene *Eurojust*-u (Norveška, Švajcarska, SAD i Crna Gora koje imaju i svoje predstavnike za vezu u ovom telu) sa kancelarijom javnog tužilaštva.<sup>299</sup> Kada je o Evropolu reč, Kancelarija evropskog javnog tužilaštva će od ove agencije moći da dobija informacije o krivičnim delima za koja je kancelarija nadležna i može tražiti podršku Evropola za sprovođenje istraga. Odnos sa

---

296 Član 4, Council Regulation (EU) 2017/1939, *op. cit.*

297 Glavni evropski tužilac je imenovan 2019. godine, a 2020. i evropski javni tužioci. Videti: Council of the EU, „EU Public Prosecutor’s Office (EPP): Council appoints European prosecutors“, Press release, 27 July 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/27/eu-public-prosecutor-s-office-eppo-council-appoints-european-prosecutors/> (3. avgust 2020).

298 Videti šire: Hartmut Aden, Maria-Luisa Sanchez-Barrueco, Paul Stephenson, *The European Public Prosecutor’s Office: Strategies for Coping with Complexity*, *op. cit.*

299 *Ibid.*, str. 83.

OLAF-om će biti posebno složen jer oba tela imaju isti cilj – zaštitu finansijskih interesa Unije i mogu da vode istrage: kancelarija krivične a OLAF administrativne. Pored razmene informacija, analiza, operativne podrške i koordinacije međusobnog rada, predviđena je podela po kojoj ako kancelarija vodi krivičnu istragu, OLAF neće voditi administrativnu po istom pitanju, a ako kancelarija odustane od slučaja OLAF će sprovesti administrativnu istragu ako to smatra potrebnim. U svakom slučaju, moguće je zamisliti da se Kancelarija evropskog javnog tužilaštva, *Eurojust*, OLAF i Evropol na različite načine bave istim slučajevima koji mogu uključivati elemente vezane i za zemlje koje ne učestvuju u ojačanoj saradnji. Saradnja je moguća u okviru onih akata Evropske unije koji regulišu pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima, a koje primenjuju sve zemlje članice, ali kako će to u praksi izgledati, ostaje da se vidi.

Sama uredba o ojačanoj saradnji u uspostavljanju Kancelarije evropskog javnog tužilaštva ne određuje detaljno odnos sa zemljama koje ne učestvuju u saradnji. U slučaju Danske, situacija je dodatno zakomplikovana činjenicom da ova zemlja nije učestvovala ni u uspostavljanju Kancelarije evropskog javnog tužilaštva, niti je član *Eurojust-a*, što prekograničnu saradnju čini još složenijom. Irska može kasnije da se odluči za *opt-in* i pristupi ovoj ojačanoj saradnji. Smatra se da je Irska ostala izvan ove ojačane saradnje jer je njeno javno tužilaštvo potpuno nezavisno od vlade i učešće u radu kancelarije bi moglo da ugrozi njegovu nezavisnost, kao i da sistem rada evropskog tužilaštva nije u skladu sa pravnom tradicijom u ovoj zemlji.<sup>300</sup> Inače, Irska saraduje sa *Eurojust-om* i aktivna je u uzajamnoj pravnoj pomoći (Mutual Legal Assistance) za prikupljanje dokaza iz partnerskih zemalja članica ali ne učestvuje u Evropskom istražnom nalogu (European Investigation Order), dok irska policija ima predstavnika u Evropolu i saraduje sa OLAF-om.<sup>301</sup> Ipak, Bregzit će predstavljati problem za Irsku kada je reč o Evropskom nalogu za hapšenje ukoliko ne bude postignut dogovor u ovoj oblasti jer je oko 80% Evropskih naloga za hapšenje koje izdaje Irska upućeno Ujedinjenom Kraljevstvu i odnosi se na izručivanje lica koja su počinila krivična dela u Irskoj.<sup>302</sup> Švedska je odbila učešće iz razloga koje je u obrazloženom mišljenju švedski parlament uputio još

---

300 Videti šire: *ibid.*, str. 68.

301 *ibid.*, str. 68.

302 *ibid.*, str. 68.

na predlog Evropske komisije iz 2013. godine: da bi to narušilo nezavisnost švedskog javnog tužilaštva, kao i da Švedska efikasno sprovodi postupke u ovim pitanjima i bez evropskog tužilaštva.<sup>303</sup>

Neučestvovanje Mađarske i Poljske u ovoj ojačanoj saradnji se vezuje za kontekst pojačanog evroskepticizma, ali i pokretanje, od strane pojedinih institucija Evropske unije, procedura protiv ove dve zemlje za nepoštovanje vrednosti na kojima je Unija zasnovana. Mađarska i Poljska su poslednjih godina u središtu debate o tome da li će biti predmet pokretanja člana 7 Ugovora o Evropskoj uniji.<sup>304</sup> Reč je o proceduri koja ima za cilj da zaštiti poštovanje vrednosti na kojima je zasnovana Evropska unija, a koje su prvi put taksativno navedene u Ugovoru iz Amsterdama.<sup>305</sup> Predviđajući još tada mogućnost da bi u novoprimljenim članicama moglo doći do narušavanja ovih vrednosti, Ugovorom iz Amsterdama je uvedena i procedura za izricanje sankcija u slučaju da neka zemlja članica ne poštuje vrednosti na kojima je Unija zasnovana.

Danas član 2 Ugovora o Evropskoj uniji određuje da je Unija zasnovana na vrednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava lica koja pripadaju manjinama. Ove vrednosti su zajedničke za zemlje članice u društvu u kojem preovlađuju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost između muškaraca i žena.<sup>306</sup> Procedura sankcionisanja zemlje članice koja ne poštuje vrednosti na kojima je zasnovana Unija obuhvata tri segmenta: utvrđivanje jasnog rizika od ozbiljnog kršenja vrednosti iz člana 2, proceduru kojom se utvrđuje postojanje ozbiljnog narušavanja vrednosti i izricanje sankcija.<sup>307</sup> U sva tri slučaja je teško postići većine koje propisuje Ugovor, a koje se kreću od četiri petine u Savetu do jednoglasnosti u Evropskom savetu,

---

303 *Ibid.*, str. 73.

304 Opis procedure je izložen prema: Maja Kovačević, „Ograničenja transformativne moći Evropske unije i Zapadni Balkan“, *Međunarodni problemi*, Vol. LXXI, br. 1, 2019, str. 26–49, str. 37–38.

305 Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, *OJ C 340*, 10. 11. 1997, pp. 1–144; Treaty on European Union (consolidated version 1997), *OJ C 340*, 10. 11. 1997, pp. 145–172, član 6.

306 Consolidated version of the Treaty on European Union, *OJ C 202*, 7. 6. 2016, pp. 13–388.

307 *Ibid.*

uz saglasnost Evropskog parlamenta. Zemlja koja je u pitanju ne učestvuje u glasanju, niti se računa u obračunu kvalifikovane većine, Evropski parlament odlučuje dvotrećinskom većinom, dok pri odlučivanju o izricanju sankcija Savet mora da postigne kvalifikovanu većinu od najmanje 72% članica koje predstavljaju najmanje 65% stanovništva.<sup>308</sup>

Ovako složena procedura se često naziva „nuklearnom opcijom“ jer se smatra da je u praksi izuzetno teško primeniti proceduru i da bi rezultati njene primene bili poražavajući po Evropsku uniju, premda su ovakva viđenja sve više predmet debate.<sup>309</sup> U decembru 2017. godine Evropska komisija je po prvi put pokrenula proceduru iz člana 7, upućujući Savetu obrazložen predlog za donošenje odluke o postojanju jasnog rizika ozbiljnog kršenja vladavine prava u Poljskoj.<sup>310</sup> U septembru 2018. godine Evropski parlament je izglasao predlog Savetu da utvrdi da li u Mađarskoj postoji jasan rizik kršenja vrednosti na kojima je EU zasnovana.<sup>311</sup> Iako je teško očekivati da će doći do izricanja sankcija Poljskoj ili Mađarskoj, pomenute inicijative svakako doprinose narušavanju saradnje. Osim toga, Poljska je iznela i zamerke da bi njeno učestvovanje u ovoj ojačanoj saradnji narušilo nezavisnost poljskog javnog tužilaštva.<sup>312</sup>

Jedan od mogućih pravaca saradnje Kancelarije evropskog javnog tužilaštva sa trećim zemljama je putem aranžmana tehničke ili operativne prirode ili međunarodnih sporazuma.<sup>313</sup> Moguć je i model EASO u vezi sa čijim radom je Evropska unija potpisala sporazume sa Norveškom, Švajcarskom i Lihtenštajnom, koje se nazivaju pridruženim zemljama, i koje u potpunosti učestvuju u radu kancelarije i imaju pravo na njenu podršku.<sup>314</sup> Pored toga, važno je i pitanje u kom pravcu će se u budućnosti razvijati nadležnosti Kancelarije, da li će obuhvatati teške zločine sa

308 Članovi 354 i 238 (3b) Ugovora o EU.

309 Videti šire: Dimitry Kochenov, „Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU“, *EUI Working Paper LAW 2017/10*.

310 European Commission – Press release, „Rule of Law: European Commission refers Poland to the European Court of Justice to protect the independence of the Polish Supreme Court“, Brussels, 24 September 2018.

311 *Ibid.*

312 Hartmut Aden, Maria-Luisa Sanchez-Barrueco, Paul Stephenson, *The European Public Prosecutor's Office: Strategies for Coping with Complexity*, *op. cit.*, str. 71.

313 Članovi 99 i 104, EPPO Regulation.

314 Hartmut Aden, Maria-Luisa Sanchez-Barrueco, Paul Stephenson, *The European Public Prosecutor's Office: Strategies for Coping with Complexity*, *op. cit.*, str. 75.

prekograničnom dimenzijom, a ne samo krivična dela protiv finansijskih interesa Evropske unije. Član 86, stav 4 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije omogućava proširenje nadležnosti Kancelarije jednoglasnom odlukom Evropskog saveta, nakon konsultovanja Evropske komisije i nakon dobijanja saglasnosti Evropskog parlamenta. Tadašnji predsednik Evropske komisije je 2017. godine predložio da se nadležnost Kancelarije evropskog javnog tužilaštva proširi na prekogranična krivična dela povezana sa terorizmom<sup>315</sup> a naredne godine je Evropska komisija objavila komunikaciju u kojoj se razrađuje ovaj predlog.<sup>316</sup> Takođe, ambiciozan plan francuskog predsednika Emanuela Makrona za produbljivanje evropske integracije obuhvata i predlog da Evropska unija dobije evropsko tužilaštvo za borbu protiv organizovanog kriminala i terorizma.<sup>317</sup> Naravno, biće potrebno dosta vremena da zemlje članice usaglase (ili ne) stavove o ovim predlozima. U tom smislu je indikativan stav komiteta za pravosuđe Parlamenta Švedske na komunikaciju Evropske komisije iz 2018. godine: da prvo treba iskoristiti potencijale delovanja *Eurojust*-a i Evropola u borbi protiv terorizma, i utvrditi da li su oni nedovoljni, a da, osim toga, ne treba razgovarati o proširenju mandata tela koje još nije ni postalo operativno.<sup>318</sup> U svakom slučaju, jedno je sigurno – ako dođe do proširenja nadležnosti Kancelarije evropskog javnog tužilaštva a ona nastavi da funkcioniše kao ojačana saradnja, u budućnosti bi sve složenije bilo pitanje iz koliko bezbednosnih unija bi se sastojala Evropska unija.

### **4.3. Paralelna funkcionalna integracija u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde: Primaska konvencija**

U periodu kada se približavalo veliko proširenje, Nemačka je inicirala pregovore o daljem jačanju saradnje u oblasti unutrašnje bezbednosti, i

315 European Commission, State of the Union address, 13 September 2017.

316 European Commission, „A Europe that protects: an initiative to extend the competences of the European Public Prosecutor’s Office to cross-border terrorist crimes“, COM(2018) 641, 12 September 2018.

317 Initiative pour l’Europe – Discours d’Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique, Paris, 26 September 2017.

318 Hartmut Aden, Maria-Luisa Sanchez-Barrueco, Paul Stephenson, *The European Public Prosecutor’s Office: Strategies for Coping with Complexity*, op. cit., str. 73–74.

2003. godine je po ovom pitanju potpisala bilateralne ugovore sa Holandijom i Austrijom.<sup>319</sup> Konvencija je potpisana 2005. godine u nemačkom gradu Primu između Nemačke, Austrije, zemalja Beneluksa, Francuske i Španije.<sup>320</sup> Primska konvencija ima za cilj da kroz povećanu razmenu informacija unapredi prekograničnu bezbednosnu saradnju. Već u članu 1 Konvencije je bilo predviđeno da će najdalje tri godine nakon stupanja na snagu biti razmotrena mogućnost njenog uključivanja u pravne tekovine Evropske unije, kao i da će strane potpisnice Savetu i Evropskoj komisiji redovno podnositi izveštaje o saradnji. Konvencijom je predviđeno uspostavljanje baza podataka u zemljama članicama putem kojih mogu biti automatski pretraživani i upoređivani DNK profili, otisci prstiju i podaci o registarskim tablicama u drugim zemljama potpisnicama. U slučajevima kada postoji prekogranična pretnja po javni red i bezbednost mogu se razmenjivati i lični podaci o potencijalnim počiniocima krivičnih dela. Konvencijom je dalje regulisano prisustvo predstavnika organa reda na letovima, njihovo pravo nošenja oružja, itd. Poglavlje 4 Konvencije uređuje saradnju u borbi protiv ilegalnih migracija, razmenom stručnjaka za otkrivanje falsifikovanih dokumenata kao i pružanjem uzajamne pomoći u sprovođenju repatrijacije. U poglavlju 5 je predviđeno delovanje zajedničkih policijskih timova ili sprovođenje zajedničkih operacija, pa čak i u hitnim slučajevima mogućnost da policijski službenik deluje na teritoriji druge zemlje u blizini granice bez prethodne dozvole zemlje potpisnice o kojoj se radi. Zemlje potpisnice mogu jedne drugima pružati pomoć i u slučajevima masovnih okupljanja ili prirodnih katastrofa. Pored toga, zemlje potpisnice mogu na zahtev razmenjivati podatke o vlasnicima i vozačima prevoznih sredstava, vozačkim dozvolama, boravku i mestu stanovanja, o identitetu telefonskih i pretplatnika drugih telekomunikacionih usluga, proveravati dozvole boravka, istraživati poreklo oružja, motornih vozila i plovila, razmenjivati podatke iz policijskih baza, itd. Najveća kritika se zasnivala na pitanju zaštite ličnih podataka,

319 Christopher Walsch, „Europeanization and Democracy: Negotiating the Prüm Treaty and the Schengen III Agreement“, *Politička misao*, Vol. XLV, (2008), No. 5, pp. 81–90, str. 84.

320 Convention between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands and the Republic of Austria on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism, cross-border crime and illegal migration, 27 May 2005.

imajući u vidu da zemlje potpisnice imale različita pravila o upotrebi, čuvanju i brisanju ovih podataka.<sup>321</sup>

Delovi konvencije su, opet na inicijativu Nemačke, 2008. godine postali deo pravnih tekovina Evropske unije putem tzv. Prim odluka.<sup>322</sup> Prim odluke se odnose na razmenu podataka o DNK profilima, otiscima prstiju i podacima o registarskim tablicama i brojevima šasija, razmenu podataka o većim događajima sa prekograničnom dimenzijom, razmenu informacija radi sprečavanja terorističkih akata i jačanje prekogranične policijske saradnje. Ovlašćeno lice iz svake zemlje koja učestvuje u Prim sistemu može automatski vršiti pretragu baza podataka o DNK profilima i otiscima prstiju u drugim zemljama članicama, ali se na taj način može samo utvrditi podudaranje, bez otkrivanja identiteta lica (korak 1). Može se uputiti nacionalnoj kontakt osobi zahtev za dostavljanje podataka o licu za koje je utvrđeno podudaranje, a zemlja koja je primila zahtev može dati podatke u skladu sa svojim zakonima (korak 2). Korak 2 nije regulisan Prim odlukama već podleže nacionalnoj regulativi i odvija se kroz uzajamnu pravnu pomoć.<sup>323</sup> Prim odluke nisu preuzele odredbe Konvencije koje se odnose na prisustvo predstavnika organa reda na letovima, razmenu stručnjaka za otkrivanje falsifikovanih dokumenata, niti pružanje uzajamne pomoći u sprovođenju repatrijacije ilegalnih migranata. Dozvoljeno je izvođenje zajedničkih operacija u kojima mogu učestvovati pripadnici policije drugih zemalja članica, ali nije preuzeta odredba o dozvoljenim hitnim potragama u kojima bi se moglo preći na teritoriju druge zemlje članice. Uspostavljanje Prim sistema je u praksi bilo dosta komplikovano. Prema podacima od septembra 2019. godine, Irska, Grčka, Italija i Ujedinjeno Kraljevstvo još uvek nisu bile odredile svoje nacionalne kontakt osobe za razmenu informacija.<sup>324</sup> Kad je reč o Italiji, Irskoj i Grčkoj one ili

---

321 Christopher Walsch, „Europeanization and Democracy: Negotiating the Prüm Treaty and the Schengen III Agreement“, *op. cit.*, str. 86.

322 COUNCIL DECISION 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, *OJL* 210/1, 6. 8. 2008.; COUNCIL DECISION 2008/616/JHA of 23 June 2008 on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, *OJL* 210/12, 6. 8. 2008.

323 Victor Toom, *Cross-Border Exchange and Comparison of Forensic DNA Data in the Context of the Prüm Decision*, European Parliament, 2018, str. 11.

324 Council of the European Union, „Implementation of the provisions on information exchange of the ‘Prüm Decisions’“, 5322/4/19 REV 4, Brussels, 3 September 2019.

nisu imale napr. DNK bazu podataka niti odgovarajuće zakonodavstvo, ili je svetska finansijska kriza dodatno otežala uključivanje u Prim sistem.

U javnosti je stvorena slika o značajnom doprinosu Prim sistema borbi protiv organizovanog kriminala i terorizma. Ipak, neki autori upozoravaju da nema sistematizovanih podataka na osnovu kojih bi se to moglo dokazati.<sup>325</sup> Kada je reč o bazama DNK na primer, njihovo vođenje je različito regulisano u zemljama članicama: u nekima se vode samo podaci o DNK lica osuđenih za određena dela, a u drugima i onih koji su bili hapšeni u vezi sa tim delima; u nekim zemljama članicama bazama DNK upravlja javno tužilaštvo (Belgija, Holandija), a u većini drugih to čini policija; pored toga, statistika o razmeni podataka na nivou Evropske unije nije javno dostupna.<sup>326</sup> U studiji rađenoj za Evropski parlament Viktor Toom (Victor Toom) navodi da je, na primer, u Holandiji zaključno sa februarom 2018. godine utvrđeno 12.323 poklapanja u pretragama baza što upućuje na tehničku efikasnost.<sup>327</sup> Međutim, mnoga poklapanja kasnije nisu praćena zahtevom za dostavu podataka o licu za koje je utvrđeno podudaranje, a gotovo da nema studija koje utvrđuju koliko je ovakvih poklapanja dovelo do osuđivanja lica za krivična dela. Jedna od retkih je utvrdila da je u Holandiji 2010. godine samo 2% podudaranja DNK u Prim sistemu korišćeno na suđenjima.<sup>328</sup>

I dok ostaje da se vidi u kom pravcu će se ubuduće razvijati Prim sistem na nivou Evropske unije, sada se mogu razvrstati tri nivoa saradnje između zemalja članica u ovim pitanjima: jedan koji se zasniva na Prim odlukama, drugi koji se zasniva na Prim odlukama Evropske unije i Konvenciji iz Prima, napr. između Belgije i Francuske, i treći koji se zasniva na bilateralnim ugovorima, napr. Nemačke sa Holandijom i

---

325 Christopher Walsch, „Europeanization and Democracy: Negotiating the Prüm Treaty and the Schengen III Agreement“, *op. cit.*, str. 85; Susana Costa, „Travelling to Prüm – euphoria and dysphoria regarding the use of DNA data between and beyond borders“, *Crime, Law and Social Change* 73, 2020, 551–573, str. 551; Victor Toom, Rafaela Granjab, Anika Ludwig, „The Prüm Decisions as an Aspirational regime: Reviewing a Decade of Cross Border Exchange and Comparison of Forensic DNA Data“, *Forensic Science International: Genetics* 41, 2019, 50–57, str. 51.

326 Victor Toom, Rafaela Granjab, Anika Ludwig, „The Prüm Decisions as an Aspirational regime: Reviewing a Decade of Cross Border Exchange and Comparison of Forensic DNA Data“, *op. cit.*, str. 53.

327 Victor Toom, *Cross-Border Exchange and Comparison of Forensic DNA Data in the Context of the Prüm Decision*, *op. cit.*, str. 12.

328 *Ibid.*, str. 12, 17.



Austrijom.<sup>329</sup> Ovome treba dodati i tzv. Prim sporazume Evropske unije sa Islandom, Norveškom,<sup>330</sup> Švajcarskom<sup>331</sup> i Lihtenštajnom<sup>332</sup> kojima se omogućuje uzajamni pristup bazama podataka. Najzad, 2018. godine je na osnovu Konvencije o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi<sup>333</sup> potpisan sporazum tipa Prim kojim Albanija, Austrija, Bugarska, Mađarska, Severna Makedonija, Moldavija, Crna Gora, Rumunija i Srbija regulišu automatsku razmenu DNK podataka, otisaka prstiju i registracija vozila.<sup>334</sup>

---

329 Christopher Walsch, „Europeanization and Democracy: Negotiating the Prüm Treaty and the Schengen III Agreement“, *op. cit.*, str. 89.

330 COUNCIL DECISION of 21 September 2009 on the signing, on behalf of the European Union, and on the provisional application of certain provisions of the Agreement between the European Union and Iceland and Norway on the application of certain provisions of Council Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime and Council Decision 2008/616/JHA on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, and the Annex thereto (2009/1023/JHA), *OJ L353/1*, 31. 12. 2009.

331 COUNCIL DECISION (EU) 2019/1187 of 6 June 2019 on the signing, on behalf of the European Union, and provisional application of certain provisions of the Agreement between the European Union and the Swiss Confederation on the application of certain provisions of Council Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, of Council Decision 2008/616/JHA on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, and the Annex thereto, and of Council Framework Decision 2009/905/JHA on accreditation of forensic service providers carrying out laboratory activities, *OJ L187/1*, 12. 7. 2019.

332 COUNCIL DECISION (EU) 2019/1172 of 6 June 2019 on the signing, on behalf of the European Union, and provisional application of certain provisions of the Agreement between the European Union and the Principality of Liechtenstein on the application of certain provisions of Council Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, of Council Decision 2008/616/JHA on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, and the Annex thereto, and of Council Framework Decision 2009/905/JHA on accreditation of forensic service providers carrying out laboratory activities, *OJ L184/1*, 10. 7. 2019.

333 Police cooperation convention for Southeast Europe, 5 May 2006, dostupno na: <https://www.pccseesecretariat.si/index.php?page=documentspcc&item=35> (pristupljeno 3. maja 2020).

334 Agreement between the parties to the Police cooperation convention for Southeast Europe on the automated exchange of DNA data, dactyloscopic data and vehicle registration data, 13 September 2018, dostupno na: <https://www.pccseesecretariat.si/index.php?page=documentspcc&item=35> (pristupljeno 3. maja 2020).

## 4.4. Migrantska kriza i *de facto* diferencijacija u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde Evropske unije

Poslednjih godina Evropska unija se suočila sa najvećom migrant-skom krizom od kraja Drugog svetskog rata, sa 526.700 zahteva za azil 2014. godine, 1.257.000 zahteva 2015. i 1.204.300 zahteva 2016,<sup>335</sup> što je stvorilo pritisak kako na Zajednički evropski sistem azila tako i na Šengen sistem, ali i otvorilo pitanja dalje diferencijacije u ovim oblastima.

### 4.4.1. Kriza Zajedničkog evropskog sistema azila

Tokom migrantske krize su se pokazali problemi Evropske unije da deluje jedinstveno i pronađe delotvorne odgovore na izazove sa kojima se suočava, a jedan od pokazatelja je i kriza Zajedničkog evropskog sistema azila.<sup>336</sup> Ovaj sistem obuhvata niz pravnih akata Evropske unije<sup>337</sup>

335 Anja Rađenović, „Reform of the Dublin System“, European Parliamentary Research Service, PE 586.639, 1 March 2019, str. 2.

336 Deo o zajedničkom evropskom sistemu azila je u velikoj meri zasnovan na: Maja Kovačević, „Evropski parlament i reforma zajedničkog evropskog sistema azila“, *Godišnjak FPN*, godina XIII, specijalan broj, decembar 2019, 149–165.

337 Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection, *OJ L* 180, 29. 6. 2013, pp. 60–95; Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection, *OJ L* 180, 29. 6. 2013, pp. 96–116; Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted, *OJ L* 337, 20. 12. 2011, pp. 9–26; Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of „Eurodac“ for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice, *OJ L* 180, 29. 6. 2013, pp. 1–30.

kojima se vrši harmonizacija standarda zemalja članica u oblasti azila, a tokom godina je postao sistem koji Emanuel Komte (Emmanuel Comte) naziva diferenciranom saradnjom.<sup>338</sup>

### *Dablin sistem*

Ključni deo sistema čini tzv. Dablin regulativa, čiji počeci već imaju korene u diferenciranoj integraciji i datiraju od 1990. godine kada je izvan komunitarnog okvira potpisana Konvencija iz Dablina.<sup>339</sup> Sama konvencija je tesno povezana sa Sporazumom iz Šengena. Kada su zemlje potpisnice Sporazuma iz Šengena 1990. godine potpisale Šengen konvenciju,<sup>340</sup> imale su za cilj da konkretizuju i razviju saradnju u pravcu uklanjanja kontrola na unutrašnjim granicama, definisanja procedura za izdavanje viza, prava stranaca, uspostavljanja Šengen informacionog sistema i unapređivanja saradnje organa nadležnih za unutrašnje poslove i imigraciju. Poglavlje 7 Šengen konvencije se odnosilo na pravila kojima se utvrđuje odgovornost zemlje potpisnice za razmatranje zahteva za azil, jer zemlje nisu bile spremne da se suočavaju sa višestrukim zahtevima, svaki put u drugoj zemlji nakon odbijanja u jednoj što bi vodilo ne samo velikom broju zahteva već i dugim boravcima tražilaca azila na teritoriji zemalja potpisnica. Konvencija iz Dablina, koja je praktično predstavljala posledicu diferencirane integracije u pogledu ukidanja unutrašnjih granica, i Šengen konvencija su potpisane u razmaku od samo četiri dana. Razlog zašto su sve zemlje članice tadašnje Evropske ekonomske zajednice pristale da potpišu Konvenciju iz Dablina treba tražiti u njenoj međuvladinoj prirodi koja im je više odgovarala od komunitarne, ali i stavu kakav je imalo napr. Ujedinjeno Kraljevstvo: uprkos odbijanju da bude deo prostora

---

338 Emmanuel Comte, „The European Asylum System: A Necessary Case of Differentiation“, *EUIDEA Policy Papers*, No. 3, July 2020, str. 4.

339 Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities – Dublin Convention, *OJ C 254*, 19/08/1997, 0001–0012.

340 Convention Implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic, on the Gradual Abolition of Checks at their Common Borders („Schengen Implementation Agreement“), 19 June 1990, dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b38a20.html> (pristupljeno 11. Septembra 2020).

bez unutrašnjih granica smatrano je da će biti lakše vratiti tražioca azila u zemlju prvog ulaska.<sup>341</sup>

Sa uvođenjem pravnih tekovina Šengena u okvir Evropske unije Ugovorom iz Amsterdama, a naročito od održavanja sastanka Evropskog saveta u Tampereu 1999. godine, zemlje članice će raditi na daljem razvijanju zajedničkog sistema azila pa će tako Konvenciju iz Dablina 2003. zameniti Uredba Dablin II,<sup>342</sup> koja će i sama biti zamenjena Uredbom Dablin III iz 2013. godine<sup>343</sup>. Dablin sistem nije imao za cilj da obezbedi podelu „tereta“ među zemljama članicama, već pre svega da utvrdi kriterijume za to koja će zemlja biti nadležna za razmatranje zahteva za azil. Prema Uredbi Dablin III reč je o nizu kriterijuma, od porodičnih veza, posedovanja boravišnih dozvola ili viza, prethodnih neregularnih ulazaka ili boravaka, ili prethodne zabrane ulaska.<sup>344</sup> U praksi je, ipak, najčešće primenjivan kriterijum zemlje neregularnog ulaska, što znači da je zemlja kroz koju je tražilac azila prvi put stupio u Evropsku uniju odgovorna za razmatranje zahteva. Ovakav pristup se zasniva na stavu da mora da postoji veza između određivanja zemlje odgovorne za razmatranje zahteva za azil i obaveze zemalja članica da propisno obezbeđuju svoje („spoljne“) granice.<sup>345</sup>

Sa migrantskom krizom iz 2015. godine će se pokazati da u uslovima masovnog priliva potencijalnih azilanata korišćenjem određenih migratornih ruta Dablin sistem dovodi do situacije u kojoj je praktično sva odgovornost pala na par zemalja koje ne mogu same da izađu na kraj sa tim pritiskom. Ovo je dovelo do sve češćeg nepoštovanja pravila Evropske

341 Emmanuel Comte, „The European Asylum System: A Necessary Case of Differentiation“, *op. cit.*, str. 9.

342 Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, *OJ L 50 of 25. 2. 2003.*

343 Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person, *OJ L 180, 29. 6. 2013, pp. 31–59.*

344 Članovi 3 i 7–15 Uredbe 604/2013.

345 European Commission, „Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Towards a reform of the Common European Asylum System and enhancing legal avenues to Europe“, Brussels, 6. 4. 2016 COM(2016) 197 final, str. 4.

unije, a situacija je dodatno zakomplikovana time što mnogi migranti, koji po Dublin sistemu nemaju pravo da biraju zemlju članicu Unije u kojoj žele da se nastane, odbijaju da podnesu zahtev za azil u zemlji prvog ulaska i odlaze u druge zemlje članice (tzv. sekundarna kretanja). Dodatni problem je u tome što vrlo teško funkcioniše prikupljanje dokaza za primenu kriterijuma na osnovu kojih bi se odredila zemlja odgovorna za razmatranje zahteva za azil, a prema sadašnjem Dublin sistemu, ako podnosilac zahteva za azil ne bude premešten u drugu zemlju nakon protoka određenog vremena, zemlja ulaska postaje odgovorna za razmatranje zahteva. Sve to je rezultiralo ogromnim pritiskom na par zemalja, pa su tako, na primer, 2018. godine Italija i Grčka i dalje bile zemlje sa najvećim brojem prvog ulaska, dok su Francuska i Nemačka zemlje u kojima je zabeležen najveći broj sekundarnog kretanja.<sup>346</sup>

Sekundarno kretanje je podstaknuto i razlikama koje u praksi postoje u odobravanju azila u zemljama članicama.<sup>347</sup> Politika odobravanja azila nije harmonizovana pa se tako i dalje odvija "lutrija azila" jer se procenat odobravanja državljanima istih zemalja znatno razlikuje po zemljama članicama Evropske unije. Drugim rečima, *jeste bitno gde neko podnese zahtev za azil.*<sup>348</sup> Na primer, u 2018. godini procenat odobravanja azila za Iračane je bio 94,2% u Italiji, ali samo 12% u Bugarskoj, a između su bile Švedska sa 26%, Belgija sa 31,2%, Norveška sa 43,3%, Nemačka sa 45,9%, Finska sa 53%, Slovenija sa 60% i Grčka sa 69,4%.<sup>349</sup> Za Avganistance ovaj procenat je varirao od 98,4% u Italiji do 24% u Bugarskoj, dok su između bile Slovenija sa 77,7%, Finska sa 73,4%, Grčka sa 70,9%, Švedska sa 33%, Belgija sa 50,6% i Nemačka sa 52,2%.<sup>350</sup> Pored toga, zemlje članice Evropske unije imaju različita pravila u pogledu prava na pristup tražilaca azila tržištu rada: neke ga ne dozvoljavaju, u Švedskoj na primer odmah imaju

---

346 European Commission, „Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration“, Brussels, 6. 3. 2019 COM(2019) 126 final, str. 4.

347 Yves Pascouau, „Politique Européenne d’asile: Quel Cap?“, *Confrontations Europe*, La revue No 123, Octobre-Décembre 2018, str. 2.

348 Florian Trauner, „Asylum policy: the EU’s ‘crises’ and the looming policy regime failure“, *Journal of European Integration*, 38:3, 2016, 311–325, str. 313.

349 European Council on Refugees and Exiles (ECRE), „Asylum Statistics 2018: Changing Arrivals, Same Concerns“, *ECRE Weekly Bulletin*, 25 January 2019.

350 *Ibid.*

pravo na rad, druge dozvoljavaju nakon protoka različitih perioda – nakon 9 meseci u Francuskoj, na primer, a razlike postoje i u pogledu njihovog prava na stanovanje, zdravstvenu i socijalnu zaštitu kao i finansijsku pomoć tokom trajanja procedure razmatranja zahteva.<sup>351</sup> Danska, kao što smo objasnili, uživa *opt-out* u pogledu regulative vezane za zajednički evropski sistem azila, što joj je omogućilo da znatno ograniči socijalnu zaštitu tražiocima azila. U praksi zemlje sa višim standardima imaju veći broj tražilaca azila. Na primer, u 2019. godini Švedska, koja ima visoke standarde, je imala gotovo 27.000 zahteva za azil, dok je Danska, sa nižim standardima, imala deset puta manje.<sup>352</sup> Najzad, različitom postupanju zemalja članica doprinosi i činjenica da ne postoji jedinstvena lista bezbednih trećih zemalja na nivou Evropske unije, već postoje različite liste zemalja članica.

Veliki broj zahteva za azil podnet u zemljama koje nisu na spoljnim granicama Evropske unije je doveo i do optužbi da pogranične zemlje namerno izbegavaju da registruju tražioce azila tako da se ne može utvrditi mesto njihovog ulaska i da im sporim postupanjem ostavljaju vremena da se upute u druge zemlje.<sup>353</sup> Posmatrano iz drugačijeg ugla, ako bi druge zemlje članice vratile, na primer, Iračane i Avganistance koji su tzv. Balkanskom rutom preko Bugarske ušli u Evropsku uniju, velika je verovatnoća da bi u Bugarskoj tim licima bio odbijen azil i oni bili vraćeni u svoje zemlje. Osim toga, uprkos standardima propisanim Direktivom za prihvatanje tražilaca azila,<sup>354</sup> u praksi postoje krupne razlike u uslovima prihvata. O ovome je Sud pravde Evropske unije zauzeo stav još 2011. godine u slučaju tražioca azila iz Avganistana koji je ušao u Evropsku uniju preko Grčke a potom zatražio azil u Ujedinjenom Kraljevstvu. U skladu sa Dablin regulativom, obavešten je da njegov zahtev treba da bude razmatran u Grčkoj, ali je Sud pravde presudio da on ne može biti vraćen u Grčku jer je nemoguće da zemlje članice nisu upoznate sa time da

---

351 Emmanuel Comte, „The European Asylum System: A Necessary Case of Differentiation“, *op. cit.*, str. 6, 11.

352 *Ibid.*, str. 13.

353 Florian Trauner, „Asylum policy: the EU’s ‘crises’ and the looming policy regime failure“, *op. cit.*, str. 315.

354 Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection, *OJ L* 180, 29. 6. 2013, pp. 96–116.

sistemske nedostaci u procedurama azila i uslovima za prihvatanje predstavljaju utemeljen osnov za verovanje da bi se tražilac azila suočio sa nehumanim i ponižavajućim tretmanom.<sup>355</sup> Ovo će dovesti do *de facto* suspenzije „Dablin režima transfera“ tražilaca azila u Grčku, premda je bilo primedbi i na funkcionisanje sistema azila u Italiji, Bugarskoj i Mađarskoj.<sup>356</sup> Zaoštavanje odnosa u pogledu politike azila u Evropskoj uniji tokom 2015. godine se vidi i po tome što je u septembru te godine Evropska komisija pokrenula 40 procedura protiv zemalja članica zbog kršenja primene regulative u ovoj oblasti.<sup>357</sup>

### *Pokušaji reforme zajedničkog evropskog sistema azila*

U pokušaju da odgovori na migrantsku krizu,<sup>358</sup> Evropska komisija je 2015. godine objavila Evropsku agendu o migracijama, predlažući privremeni evropski sistem premeštaja tražilaca azila po ključu raspodele zasnovanom na broju stanovnika (40%), BDP-u (40%), prosečnom broju zahteva za azil podnetom u periodu 2010–2014. na milion stanovnika (10%), kao i stopi nezaposlenosti (10%) po zemljama članicama.<sup>359</sup> Privremeni evropski sistem premeštaja tražilaca azila je podrazumevao upotrebu, po prvi put, člana 78, stav 3 Ugovora iz Lisabona koji predviđa da, u slučaju da jedna ili više zemalja članica budu suočene sa hitnom situacijom naglog priliva lica iz trećih zemalja, Savet može na predlog Komisije i nakon konsultovanja Evropskog parlamenta da usvoji privremene

355 Judgment of the Court (Grand Chamber) of 21 December 2011. N. S. (C-411/10) v Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others (C-493/10) v Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform, ECLI:EU:C:2011:865.

356 Više o sudskim presudama vidi u: Florian Trauner, „Asylum policy: the EU’s ‘crises’ and the looming policy regime failure“, *op. cit.*

357 European Commission, More Responsibility in managing the refugee crisis: European Commission adopts 40 infringement decisions to make European Asylum System work, Press release, Brussels, 23 September 2015.

358 Odgovor Evropske unije na migrantsku krizu, kao i pokušaj usvajanja Dablina IV dati prema: Maja Kovačević, „Evropski parlament i reforma zajedničkog evropskog sistema azila“, *op. cit.*

359 European Commission, „Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A European Agenda on Migration“, Brussels, 13. 5. 2015 COM(2015) 240 final, str. 19.

mere u korist zemalja pogođenih takvom situacijom.<sup>360</sup> U septembru 2015. godine Savet je usvojio privremene mere, u trajanju od dve godine, u korist Italije i Grčke, a ova odluka se odnosila na 40.000 lica, i trebala je da bude sprovedena tako da ostale zemlje članice dobrovoljno, a najmanje na svaka tri meseca obaveštavaju ostale o broju podnosilaca zahteva za azil koje će primiti na svoju teritoriju.<sup>361</sup> Samo nedelju dana kasnije, Savet je usvojio još jednu odluku, koja se odnosila na premeštaj 120 000 lica iz Italije i Grčke, ovaj put određujući brojčane kvote za svaku zemlju članicu.<sup>362</sup> Cilj je, između ostalog, bio da se pogranične zemlje primoraju da registruju sve tražioce azila jer bi mogli biti premešteni samo oni koji su registrovani. U prvobitnom nacrtu Evropske komisije odluka bi se odnosila i na Mađarsku kao pograničnu zemlju, ali je Mađarska to oštro odbila smatrajući da treba da se preduzimaju hitne mere na nacionalnom nivou.<sup>363</sup>

Odluka o obaveznom premeštaju lica koja traže azil, iako privremena, pokrenula je pravne i političke sporove. Ima indicija da su mnoge članice Evropske unije podržale ovu odluku znajući da je sprovođenje premeštaja u praksi vrlo komplikovano i stoga očekujući da neće doći do priliva tražilaca azila u njihove zemlje.<sup>364</sup> Otvoreno protivljenje je došlo od zemalja Višegradske grupe koje su isticale da obavezne kvote za premeštaj narušavaju njihovu suverenost, da su primale izbeglice ali ne u okviru sistema obaveznog premeštaja, da rešenje mora biti traženo u rešavanju korena sukoba zbog kojih dolazi do masovnog izbeglištva, kao i u dobrovoljnoj solidarnosti.<sup>365</sup> Upozoravale su da ovako politički osetljiva odluka ne treba da bude doneta preglasavanjem, jer to može da naruši jedinstvo

360 Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union*, C 115/47, 9. 5. 2008.

361 Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, *OJ L* 239, 15. 9. 2015, pp. 146–156.

362 Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, *OJ L* 248/80, 24. 9. 2015.

363 Florian Trauner, „Asylum policy: the EU’s ‘crises’ and the looming policy regime failure“, *op. cit.*, str. 320.

364 Lucas Schramm, „Solidarity – from the heart or by force? The failed German leadership in the EU’s refugee and migrant crisis“, *EUI Working Papers*, RSCAS 2019/01, str. 8–9.

365 Aneta Zachová et al., „V4 united against mandatory relocation quotas“, *Visegradinfo*, 13 July 2018.



Evropske unije.<sup>366</sup> Uprkos tome, odluka o obaveznom premeštaju po kvotama za 120.000 lica je doneta kvalifikovanim većinom, a protiv su glasale Češka, Mađarska, Slovačka i Rumunija, dok je Poljska odustala od svojih prvobitnih primedbi.<sup>367</sup> Preglasavanje u septembru 2015. godine predstavlja zaokret u odlučivanju o pitanjima prihvata izbeglica, jer iako mogućnost upotrebe kvalifikovanog odlučivanja u ovoj oblasti postoji od 2004. godine, zemlje članice su godinama dosledno poštovale neformalnu praksu postizanja konsenzusa u Savetu znajući da upotreba većinskog odlučivanja može da dovede do smanjenja legitimnosti čitave politike Evropske unije prema izbeglicama, budući da umesto odluke koja ima podršku svih može da dođe do produbljivanja podela između vlada zemalja članica, otvorenog neslaganja sa odlukom Saveta i neprihvatanja sprovođenja odluke, što se sve i dogodilo.<sup>368</sup>

Slovačka i Mađarska su u decembru 2015. godine pokrenule spor pred Sudom pravde Evropske unije, tvrdeći da odluka o obaveznom premeštaju nije doneta po odgovarajućem pravnom osnovu, kao i da ta odluka nije primeren odgovor na migrantsku krizu, što je Sud odbacio.<sup>369</sup> Kada je reč o primeni sporne odluke Saveta, iako je postupanje zemalja članica variralo, a postupak premeštaja tekao sporo brojeći tek nešto više od 18.000 premeštenih lica u maju 2017. godine, Komisija je konstatovala da tri zemlje naročito nisu sarađivale u ovom postupku, i to Mađarska koja nije uputila nijedno obaveštenje, Poljska koja je suspendovala proces premeštanja 73 lica tako da ni jedno nije premešteno i Češka koja je prihvatila premeštaj samo 12 lica, a od avgusta 2016. ni jednog više.<sup>370</sup>

366 Jacopo Barigazzi, Maia de la Baume, „Tusk’s summit task: ‘European unity’“, *Politico*, 17. 09. 2015.

367 Lucas Schramm, „Solidarity – from the heart or by force? The failed German leadership in the EU’s refugee and migrant crisis“, *op. cit.*, str. 8.

368 Christof Roos, Giacomo Orsini, „How to reconcile the EU border paradox? The concurrence of refugee reception and deterrence“, *Institute for European Studies Vrije Universiteit Brussel Policy Brief*, Issue 2015/4, November 2015, str. 2–3.

369 Court of Justice of the European Union, „Judgment in Joined Cases C-643/15 and C-647/15 Slovakia and Hungary v Council: The Court dismisses the actions brought by Slovakia and Hungary against the provisional mechanism for the mandatory relocation of asylum seekers“, Press Release No 91/17 Luxembourg, 6 September 2017.

370 European Commission, „Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Twelfth report on relocation and resettlement“, Strasbourg, 16. 5. 2017 COM(2017) 260 final, str. 2, 4.

Već početkom maja 2016. godine Evropska komisija je iznela predlog za tzv. Dublin IV.<sup>371</sup> Iako je na politički kontroverznom sastanku Saveta ministara pravosuđa i unutrašnjih poslova u septembru 2015. godine raspravljano o predlogu za uvođenje stalnog mehanizma sa fiksnim kvotama za prihvatanje izbeglica i finansijskim kaznama za zemlje koje odbiju prihvatanje, nije postignuta većina za donošenje odluke.<sup>372</sup> Uprkos tome, Evropska komisija je u Dublinu IV predložila uvođenje mehanizma korektivne alokacije koji bi automatski bio primenjen kada bi neka zemlja članica bila suočena sa disproportionalnim brojem zahteva za azil. Disproporcionalnost bi se određivala prema referenci zasnovanoj na broju stanovnika i BDP-u zemlje. Ukoliko bi broj zahteva za azil premašio 150% reference, svi budući tražioci azila u toj zemlji bi bili premeštani u druge zemlje Evropske unije. Zemlje članice bi imale mogućnost da privremeno ne učestvuju u premeštaju, ali bi u tom slučaju morale da plate „doprinos solidarnosti“ od 250.000 evra za svako lice čiji premeštaj nisu prihvatile, a doprinos bi uplaćivale zemlji koja je to lice prihvatila. Pored toga, bio bi uveden novi automatizovani sistem na nivou Evropske unije, povezan sa sistemima zemalja članica, za praćenje broja zahteva za azil i praćenje broja lica premeštenih u druge zemlje članice, a centralnim sistemom bi upravljala Agencija Evropske unije za azil. Reagovali su nacionalni parlamenti Mađarske, Slovačke, Češke, Poljske, Rumunije i Italije koji su podneli utemeljena mišljenja smatrajući da predlog Dablina IV nije u skladu sa principom supsidijarnosti.<sup>373</sup>

Pregovori Saveta i Evropskog parlamenta o Dublinu IV nisu ni počeli jer Savet ne uspeva da postigne jednoglasnost koja je potrebna da bi predsedavajućem bio dat mandat za međuinstitucionalne pregovore, a brojna pitanja su sporna za zemlje članice, od mehanizma korektivne alokacije i doprinosa finansijskoj solidarnosti, preko preteranih proceduralnih zahteva za pogranične zemlje, do praktičnih pitanja primene centralizovanog sistema praćenja zahteva za azil.<sup>374</sup> Moglo bi se reći da su

371 European Commission, „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)“, Brussels, 4. 5. 2016 COM(2016) 270 final.

372 Lucas Schramm, „Solidarity – from the heart or by force? The failed German leadership in the EU’s refugee and migrant crisis“, *op. cit.*, str. 8.

373 Anja Rađenović, „Reform of the Dublin System“, *op. cit.*, str. 7.

374 Anja Rađenović, „Reform of the Dublin System“, *op. cit.*, str. 9–11.

zemlje članice podeljene u tri grupe: pogranične zemlje koje su nezadovoljne sistemom distribucije, zemlje Višegradske grupe koje ne žele nikakvu distribuciju azilanata osim na dobrovoljnoj bazi, i zemlje koje, iako nisu pogranične, imaju veliki broj zahteva za azil i koje su za reformu.<sup>375</sup> Preferencije zemalja članica su se znatno promenile u odnosu na vreme usvajanja Dablina III. Tada su najveći protivnici bile Grčka i Malta, dok zemlje Višegradske grupe nisu smatrale da ih se pitanja azila mnogo tiču, a sada je došlo do podela i među jačim zemljama: Švedska i Nemačka su za predloženu reformu, dok je Francuska, Italija, Španija i Velika Britanija nisu podržale.<sup>376</sup> Suprotstavljeni interesi zemalja su razumljivi kada se u obzir uzmu razlike u njihovoj opterećenosti brojem zahteva za azil. Da je Dablin IV bio na snazi 2016. godine Nemačka bi procesuirala 40% manje zahteva za azil (mada je i njena politika „otvorenih vrata“ doprinela ova-ko visokom broju tražilaca azila), ali bi Francuska morala da primi oko 10% više azilanata, Italija 3,5%, a Španija oko 8% više.<sup>377</sup> Sada je promena Dablina III mnogo teža jer pravilo zemlje prvog ulaska čini da je većina zemalja članica Evropske unije pošteđena tereta, pa je tako teško postići odluku o predloženim izmenama. Migrantska kriza je dovela do duboko suprotstavljenih stavova o suverenitetu, identitetu i solidarnosti, što je doprinelo snažnoj politizaciji,<sup>378</sup> tako da u više navrata dogovor nije postignut ni na sastancima Evropskog saveta. Sa druge strane, migratorni pritisak, razlike u primeni Zajedničkog evropskog sistema azila i povećavanje sekundarnih kretanja su doveli do krize Šengena.

#### 4.4.2. Kriza Šengen sistema

Sam Šengen je primer diferencirane integracije. Sa jedne strane, u njemu ne učestvuju sve zemlje članice Evropske unije: Irska, koja je decenijama sa Ujedinjenim Kraljevstvom imala poseban bilateralni aranžman, tzv. zajedničku oblast putovanja (Common Travel Area – CTA), Danska

375 Siri Svanemyr Eriksen, *The Politics of EU Asylum Policy A comparative study of decision-making before and after the 'refugee crisis'*, Master thesis, Department of Comparative Politics University of Bergen, June 2017, str. 76.

376 *Ibid.*, str. 83, 87.

377 Pierre Georges Van Wolleghem, „If Dublin IV were in place during the refugee crisis“, *Paper ISMU*, January 2018, str. 8.

378 Lucas Schramm, „Solidarity – from the heart or by force? The failed German leadership in the EU's refugee and migrant crisis“, *op. cit.*, str. 3

zbog *opt-out-a*, kao ni Kipar, dok Rumunija, Bugarska, Kipar i Hrvatska još ne ispunjavaju uslove za puno učešće u ovoj oblasti integracije u više brzina. Sa druge strane, Norveška, Island, Lihtenštajn i Švajcarska učestvuju. Tokom migrantske krize 2015–2016. godine Šengen sistem se, zajedno sa Dablin sistemom, praktično raspao, dovodeći do situacije da spoljne granice nisu adekvatno funkcionisale i da je više zemlja donosilo unilateralne odluke: „propuštalo“ migrante u druge zemlje, podizalo fizičke prepreke ili zatvaralo svoje granice. Formalno, u skladu sa članom 6 Direktive o procedurama dodele azila,<sup>379</sup> ako državljanin treće države zatraži azil u zemlji članici Evropske unije odnosno na njenoj granici, ta zemlja mora da mu omogući pristup proceduri za razmatranje zahteva za azil. Kao što je već objašnjeno, da li će ta ista zemlja biti nadležna da procesuiraj njegov zahtev za azil zavisi od Dablin uredbe. Međutim, u avgustu 2015. godine Nemačka je unilateralnim delovanjem suspendovala Dablin sistem otvarajući vrata za državljane Sirije.<sup>380</sup> Usledio je domino efekat sa granicama. Kada je Mađarska, inače najčešće u javnosti optuživana za podizanje „zida“, pokušala da primeni Dablin sistem, 8. septembra je došlo do sukoba mađarske policije sa migrantima koji nisu želeli da podnesu zahtev za azil u Mađarskoj već da produže put do neke druge zemlje članice Evropske unije. Već 13. septembra je Nemačka odlučila da uspostavi pogranične kontrole sa Austrijom, a kako su mnogi migranti imali za cilj Švedsku, ona je 24. novembra uspostavila kontrolu na svojim granicama sa Danskom.<sup>381</sup>

U periodu između septembra 2015. i marta 2016. godine sedam zemalja članica Evropske unije (Belgija, Danska, Nemačka, Mađarska, Austrija, Slovenija i Švedska) su uvele granične kontrole na unutrašnjim granicama pozivajući se na nagli priliv velikog broja lica bez odgovarajućih dokumenata koji nisu bili registrovani pri prvom ulasku u Uniju.<sup>382</sup> Pored

379 Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection, *OJ L* 180, 29. 6. 2013, pp. 60–95

380 Andrea Dernbach, „Germany suspends Dublin agreement for Syrian refugees“, *EurActiv*, Aug 26, 2015.

381 Emmanuel Comte, „The European Asylum System: A Necessary Case of Differentiation“, *op. cit.*, str. 13.

382 European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Back to Schengen – A Roadmap, Brussels, 4. 3. 2016, COM(2016) 120 final, str. 9.

ovih slučajeva uzrokovanih migrantskom krizom, u tom periodu je kontrola bila uvedena i od strane Francuske prvo zbog održavanja međunarodne konferencije Ujedinjenih nacija o klimatskim promjenama u decembru 2015. godine, a potom produžena nakon vanrednog stanja zbog terorističkih napada iz novembra iste godine. Malta je, na primer, bila uvela granične kontrole 9. novembra 2015. zbog održavanja sastanka šefova vlada Komonvelta i konferencije o migracijama u Valeti, a potom ih produžila do 31. decembra iste godine zbog globalne pretnje od terorizma i borbe protiv organizovanog kriminala.<sup>383</sup>

Kriza je dovela do usvajanja izmena Šengen kodeksa o granicama.<sup>384</sup> Uredba predviđa tri mogućnosti za privremeno uvođenje kontrole na unutrašnjim granicama u slučajevima kada postoji ozbiljna pretnja po javni poredak i unutrašnju bezbednost neke zemlje članice. Prva je uvođenje kontrola u slučajevima koji se mogu predvideti o čemu se unapred obaveštavaju Evropska komisija i zemlje članice, a period kontrola može trajati 30 dana uz mogućnost obnavljanja ovog trajanja ali ne u periodu dužem od šest meseci.<sup>385</sup> Druga mogućnost se odnosi na slučajeve u kojima je neophodno hitno delovanje, kao što je borba protiv terorizma, u kom slučaju se odmah po uvođenju kontrola o tome obaveštavaju Komisija i zemlje članice. Ovakva kontrola može trajati do deset dana ili produžiti ali ne u trajanju dužem od dva meseca.<sup>386</sup> Treća mogućnost, inspirisana migrantskom krizom, odnosi se na situacije u kojima može doći do ugrožavanja čitavog prostora bez unutrašnjih granica „kao rezultat ozbiljnih dugotrajnih nedostataka u kontroli spoljnih granica“.<sup>387</sup> U tom slučaju Savet, na predlog Evropske komisije, donosi preporuku da jedna ili više zemalja članica uvede kontrolu na delovima ili čitavoj svojoj granici. Svaka zemlja članica može zatražiti od Komisije da podnese ovakav predlog. Kontrola se može uvesti na period od šest meseci koji se potom može još tri puta obnoviti, svaki put preporukom Saveta, osim u izuzetno hitnim slučajevima u kojima Evropska komisija može doneti

---

383 *Ibid.*, str. 10.

384 Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), *OJ L 77*, 23. 3. 2016, pp. 1–52.

385 Članovi 25 i 27, Regulation (EU) 2016/399, *op. cit.*

386 Član 28, Regulation (EU) 2016/399, *op. cit.*

387 Član 29, Regulation (EU) 2016/399 *op. cit.*

u vidu izvršnog akta, ali predlog mora podneti Savetu najkasnije 14 dana nakon toga.<sup>388</sup>

Međutim, ove procedure nisu uvek poštovane u praksi.<sup>389</sup> Vremenom je pritisak migranata počeo da se smanjuje, Francuska ukinula vanredno stanje zbog terorističkih pretnji, a u novembru 2017. godine počeo da ističe maksimalno dozvoljeni dvogodišnji period, ali kontrole nisu uklonjene u Nemačkoj, Švedskoj, Austriji, Danskoj i Francuskoj koje su se pozvale na terorističke pretnje iako je kontrola i dalje u velikoj meri bila usmerena na migrante.<sup>390</sup> Tokom 2017. godine na nemačkim aerodromima je vršena selektivna kontrola grčkih letova, što je dovelo do tenzija između ove dve zemlje.<sup>391</sup> Sa druge strane, oštrija reakcija institucija Evropske unije bi vodila daljoj politizaciji migrantskih pitanja i pretila da dovede do osude građana. U septembru 2020. godine, osim kontrole uvedenih zbog pandemije COVID 19, u nekoliko zemalja članica Evropske unije su na snazi bile i privremene granične kontrole uvedene iz drugih razloga (Tabela 1).

**Tabela 1:** Privremene kontrole na unutrašnjim granicama EU uvedene iz drugih razloga osim pandemije COVID 19<sup>392</sup>

Austrija (12. maj 2020. – 11. novembar 2020)	Sekundarna kretanja, rizici vezani za terorizam i organizovani kriminal, situacija na spoljnim granicama: kopnena granica sa Mađarskom i Slovenijom.
---	--

388 Član 29, stav 4, Regulation (EU) 2016/399, *op. cit.*

389 Videti na primer: „Death of Schengen“: France Introduces Seven-Month Long Border Controls Amid Coronavirus, SchengenVisaInfo.com, April 3, 2020, <https://www.schengenvisa.info.com/news/death-of-schengen-france-introduces-seven-month-long-border-controls-amid-coronavirus/> (pristupljeno 8. septembra 2020); Jaap W. de Zwaan, „Is the Schengen system sustainable? Historic elements, achievements and shortcomings“, GLOBSEC, March 2020, <https://www.globsec.org/publications/is-schengen-system-sustainable-historic-elements-achievements-and-shortcomings/> (pristupljeno 2. jula 2020).

390 Alena Kudzko, „Nothing but Schengen matters: Updating Schengen – Political and technocratic patches“, *GLOBSEC Policy Paper*, March 2020, str. 11; Kinga Brudzińska (Ed.), *Making Flexible Europe Works: European Governance and the Potential of Differentiated Cooperation*, *op. cit.*, str. 21.

391 Alena Kudzko, „Nothing but Schengen matters: Updating Schengen – Political and technocratic patches“, *op. cit.*, str. 15.

392 Izvor: European Commission, Temporary Reintroduction of Border Control, dostupno na: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en) (pristupljeno 20. septembra 2020).

Danska (12. maj 2020. – 12. novembar 2020)	Terorističke pretnje i organizovani kriminal: kopnena granica sa Nemačkom i Švedskom i prevoz trajektima ka njihovim lukama.
Francuska (1. maj 2020. – 31. oktobar 2020)	Terorističke pretnje: sve unutrašnje granice.
Nemačka (12. maj 2020. – 11. novembar 2020)	Sekundarna kretanja, situacija na spoljnim granicama: kopnena granica sa Austrijom.
Švedska (12. maj 2020. – 11. novembar 2020)	Terorističke pretnje, situacija na spoljnim granicama: sve unutrašnje granice ili njihovi delovi.

Ako mere koje su uvedene tokom pandemije COVID-19 ostanu duže na snazi ili dođe do novog masovnog priliva „neregularnih“ migranata, „privremene“ kontrole međusobnih granica bi mogle da postanu trajan fenomen.<sup>393</sup> Sa jedne strane, zemlje članice Evropske unije žele da očuvaju slobodu kretanja unutar Šengen prostora koja donosi značajnu ekonomsku dobit. Evropska komisija je procenila da bi ponovno uspostavljanje kontrola na unutrašnjim granicama Evropske unije donelo godišnje gubitke koji bi se kretali između 5 i 18 milijardi evra godišnje.<sup>394</sup> Najveće gubitke bi pretrpeo drumski prevoz, sa 1,7–7,5 milijardi evra, posebno u onim sektorima u kojima prevoz stvara značajne troškove. Pored toga, bilo bi pogođeno oko 1,7 miliona radnika u pograničnim područjima, unutar Šengen prostora bi moglo biti izgubljeno oko 13 miliona turističkih noćenja godišnje, što bi donelo gubitke od 1,2 milijarde evra.<sup>395</sup> Sa druge strane, zemlje članice, kao što smo videli, nisu spremne da prihvate teret Zajedničkog evropskog

393 Od 2006. godine zaključno sa septembrom 2020, uključujući i pandemiju COVID-19, bilo je ukupno 224 notifikacije o privremenom uvođenju kontrola na unutrašnjim granicama EU. Videti: European Commission, Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms\\_notifications\\_-\\_reintroduction\\_of\\_border\\_control\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf) (pristupljeno 8. septembra 2020).

394 European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Back to Schengen – A Roadmap, *op. cit.*, str. 3; Videti takođe: European Parliament, „Cost of non-Schengen: the impact of border controls within Schengen on the Single Market“, European Parliamentary Research Service, May 2016.

395 European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Back to Schengen – A Roadmap, *op. cit.*, str. 4.

sistema azila. Poljska se, na primer, zalaže za uklanjanje privremenih pograničnih kontrola jer je zemlja sa velikim brojem državljana koji rade u drugim zemljama članicama Evropske unije,<sup>396</sup> ali se istovremeno protivi Dablinu IV.

Tako se u praksi nastavlja dvostruka igra: zapadne zemlje kontrolišu svoje granice, dok zemlje Centralne i Istočne Evrope odbijaju prihvati tražilaca azila kako bi se rasteretile zemlje na spoljnim granicama Evropske unije. Iako se Šengen sistem zasniva na poverenju između zemalja članica, nepoverenje je sve veće, što između ostalog potvrđuje i činjenica da zapadne zemlje Evropske unije ni 13 godina nakon pristupanja nisu dozvolile Rumuniji i Bugarskoj da postanu punopravne članice Šengen prostora, niti Hrvatskoj 7 godina nakon pristupanja.<sup>397</sup> Zemlje juga Evrope – Italija, Španija, Grčka, već doživljavaju Dablin sistem kao teret za njih koje su na spoljnim granicama, a ako se pritom omogućava Nemačkoj, Austriji, ili Danskoj da zadržavaju kontrole na unutrašnjim granicama, produbljuje se i jaz između severa i juga Evropske unije.

Drugo pitanje je da li će u budućnosti doći do stvaranja mini-Šengena između različitih grupa zemalja, na primer nordijskih ili Beneluksa zajedno sa Francuskom i Nemačkom.<sup>398</sup> Regionalna dimenzija ima ulogu u ovom slučaju: na primer, Danska je sledila nordijske zemlje (Finsku, Švedsku, Norvešku i Island) koje su odlučile da 1996. godine pristupe prostoru Šengen jer je želela da očuva dostignuća ostvarena kroz Nordijsku pasošku uniju.<sup>399</sup> Sa druge strane, diferencijacija bi mogla da ojača jezgro Evropske unije, ostavljajući oklevajuće zemlje po strani. U novembru 2015. godine holandski premijer je izneo ideju o mini-Šengenu koji bi činile zemlje Beneluksa, Nemačka i Austrija.<sup>400</sup> Tokom 2016. godine Nemačka, Austrija i Švedska su pretile Grčkoj privremenim suspendovanjem iz Šengena ako ne poboljša kontrolu svojih granica.<sup>401</sup> Francuski predsednik

396 Catharina Sørensen, „The future of Schengen“, *Tænketaenken EUROPA Paper*, 31 October 2018, str. 8.

397 „France and Netherlands Remain Unsupportive of Romania, Bulgaria and Croatia’s Schengen Accession“, *SchengenVisaInfo.com*, May 26, 2020.

398 Alena Kudzko, „Nothing but Schengen matters: Updating Schengen – Political and technocratic patches“, *op. cit.*, str. 13.

399 Catharina Sørensen, „The future of Schengen“, *op. cit.*, str. 6.

400 Toby Sterling, „Dutch government floats ‘mini-Schengen’ idea to EU partners“, *REUTERS*, November 19, 2015.

401 Alena Kudzko, „Nothing but Schengen matters: Updating Schengen – Political and technocratic patches“, *op. cit.*, str. 13–14.



Makron je 2018. godine izjavio da zemlje koje ne žele da pokažu solidarnost u pogledu migratornog pritiska treba da napuste Šengen.<sup>402</sup> Iako nije došlo do ozbiljnih razrada, mini-Šengeni bi se najverovatnije zasnivali na stepenu usklađenosti sistema azila i ravnomernoj raspodeli tereta migracija.<sup>403</sup> Ipak, cena dalje diferencijacije u prostoru Šengena bi bila ne samo ekonomska, već i politička jer bi zemlje izvan jezgra imale manji podsticaj za saradnju i u drugim oblastima.

Rešenje se još ne nazire i za sada se borba sa migratornim pritiskom sve više vodi kroz pokušaje upravljanja migratornim tokovima<sup>404</sup> i sprečavanja priliva većeg broja potencijalnih tražilaca azila. Praksa pokazuje da je, paralelno sa blokadom u Savetu oko Dablina IV, Evropska unija postajala sve aktivnija u jačanju pograničnih kontrola i postepenoj ekster-nalizaciji pitanja azila, uz pojačan međuvladin pristup. Verovatno najpoznatiji oblik ovog delovanja je Zajednički akcioni plan EU-Turska iz 2015. godine<sup>405</sup> čije sprovođenje nadzire novouspostavljena visoka radna grupa Evropske unije i Turske za migracije, kao i dogovor Evropske unije i Turske postignut na samitu EU u martu 2016.<sup>406</sup> kojim je Turska prihvatila da će svaki migrant koji neregularno stupi u Grčku sa turskog tla biti vraćen, kao i da će Evropska unija za svako lice sirijske nacionalnosti koje bude vraćeno zbog neregularnog prelaska prihvatiti po jedno lice iste nacionalnosti. Zauzvrat, Evropska unija će „dinamizovati“ proces pregovora o pristupanju Turske, ubrzati pregovore o viznoj liberalizaciji i obezbediti finansijsku pomoć u iznosu od šest milijardi evra. U junu 2016. godine Evropska komisija je predložila tzv. okvir za partnerstvo u migracijama sa trećim zemljama,<sup>407</sup> što je Evropski savet prihvatio potvrđujući da je za „postizanje brzih rezultata u sprečavanju ilegalnih migracija i vraćanju neregularnih migranata potreban delotvoran okvir partnerstva

---

402 Jacopo Berrigazi, „Macron: EU Migration holdouts should be booted out of Schengen“, *Politico*, 20. 09. 2018.

403 *Ibid.*, str. 14.

404 Mere za upravljanje migratornim tokovima date prema: Maja Kovačević, „Evropski parlament i reforma zajedničkog evropskog sistema azila“, *op. cit.*

405 European Commission, „EU-Turkey joint action plan“, Brussels, 15 October 2015.

406 European Council, „EU-Turkey Statement“, Press Release, 18. 03. 2016.

407 European Commission, „Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration“, Strasbourg, 7. 6. 2016 COM(2016) 385 final.

za saradnju sa zemljama porekla i tranzita".<sup>408</sup> Ključni način delovanja EU je kroz tzv. kompakte (*compacts*), „političke okvire za trajnu saradnju iz kojih mogu proizaći formalni međunarodni sporazumi, ali kompakti kao takvi predstavljaju fluidan proces".<sup>409</sup> Kao prioritetne zemlje su označene Mali, Nigerija, Niger, Senegal i Etiopija.

Na delu je primena kombinacije finansijskih instrumenata,<sup>410</sup> trgovinskih mera, bezbednosne saradnje, imenovanja oficira za vezu u prioritetnim zemljama porekla i tranzita migranata, jačanja angažovanja FRONTEX-a u partnerskim zemljama. Jačaju i aktivnosti usmerene na što brže vraćanje lica odbijenih za azil. U martu 2019. godine Evropska unija je sa 23 zemlje imala što formalne sporazume o readmisiji što praktične aranžmane o vraćanju.<sup>411</sup> Za novo delovanje Evropske unije je indikativan i politički dogovor sa Avganistanom<sup>412</sup> po kojem će zemlje članice Unije moći da u Avganistan vraćaju neograničen broj odbijenih tražilaca azila, uključujući i žene i decu sa ili bez njihovog pristanka. Dogovor, u kojem se čak izričito kaže da nema za cilj da stvori prava i obaveze po međunarodnom pravu,<sup>413</sup> navodno nije bio uslovljen nikakvom pomoći, ali je postignut 2. oktobra 2016. godine,<sup>414</sup> dok je 5. oktobra bila održana donatorska konferencija za Avganistan u Briselu.<sup>415</sup>

408 European Council, „European Council meeting (28 June 2016) – Conclusions“, 28. 06. 2016, str. 1.

409 European Commission, „Migration Partnership Framework: A new approach to better manage migration“, 2016, Dostupno preko: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet\\_ec\\_format\\_migration\\_partnership\\_framework\\_update\\_2.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_ec_format_migration_partnership_framework_update_2.pdf), (pristupljeno 27. 08. 2019).

410 Napr. EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis, EU Emergency Trust Fund for Africa, Facility for Refugees in Turkey, European Fund for Sustainable Development (EFSD) itd.

411 European Parliament, „Common European Immigration Policy Achievements during the legislative term 2014-2019: the role of the European Parliament“, PE 608.878 – April 2019, str. 7.

412 „Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU“, 2 October 2016, Dostupno preko: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu\\_afghanistan\\_joint\\_way\\_forward\\_on\\_migration\\_issues.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf) (pristupljeno 27. 08. 2019).

413 *Ibid.*, str. 1.

414 European Commission, „Daily News“, Brussels, 3 October 2016, Dostupno na: [https://ec.europa.eu/trustfund-syria-region/sites/tfsr/files/eutf\\_syria\\_factsheet-english\\_13112018.pdf](https://ec.europa.eu/trustfund-syria-region/sites/tfsr/files/eutf_syria_factsheet-english_13112018.pdf) (pristupljeno 27. 08. 2019).

415 Council of the EU, „Brussels Conference on Afghanistan: main results“, Press release, 05/10/2016.

Iste, 2016. godine, Evropska unija je bila odobrila proširenje mandata svoje vojne misije EUNAVFOR MED<sup>416</sup> tako da ona uključi i obuku libijske obalske straže, što je izazvalo kritike da Unija obezbeđuje sredstva kojima se postiže da izbeglice budu presretne u libijskim teritorijalnim vodama i vraćene na libijsko tlo gde im prete užasavajući uslovi boravka i tortura.<sup>417</sup> U martu 2020. godine Evropska unija je umesto dotadašnje pokrenula operaciju EUNAVFOR MED Irini koja formalno ima za cilj primenu embarga UN na uvoz oružja u Libiju, ali i jačanje libijske obalske straže i mornarice i razbijanje švercerskih i mreža krijumčarenja ljudi. Od 2011. godine se sprovodi FRONTEX-ova operacija Posejdon na grčkoj pomorskoj granici prema Turskoj, od 2012. operacije Minerva i Indalo u zapadnom Mediteranu, a od 2018. operacija Temis (koja je zamenila prethodnu operaciju Triton) u centralnom Mediteranu. U leto 2018. godine Italija je zatvorila svoje luke za pristajanje brodova sa migrantima, a to od slučaja do slučaja dovodi do pregovora o zemlji koja će ih prihvatiti, što je dovelo do tzv. krize iskrcavanja. U toj krizi održan je sastanak Evropskog saveta koji trebao da bude presudan za nalaženje kompromisa među zemljama članicama.<sup>418</sup> Umesto toga, u zaključcima se Komisija i Savet pozivaju da razmotre koncept regionalnih platformi iskrcavanja.<sup>419</sup> Još uvek se istražuju mogućnosti da ovakav pristup bude primenjen u praksi jer su potrebni pristanak i saradnja trećih zemalja, a otvaraju se i pravna pitanja jer bi to praktično značilo da se dodatno umanjuju šanse potencijalnim tražiocima azila da uopšte stupe na tlo Evropske unije.

Sa druge strane, raste već godinama nakupljano nezadovoljstvo zemalja na spoljnim granicama Evropske unije koje traže da bude usvojen sistem automatskog premeštaja tražilaca azila i u druge zemlje. Emanuel Komte (Emmanuel Comte) predlaže da zajednički evropski sistem azila od dosadašnje diferencirane saradnje treba da se razvija u pravcu diferencirane

---

416 Šire o misiji videti u: Maja Kovačević, „European Union’s Common Security and Defence Policy Operations in the Mediterranean: Missions Impossible“, *Serbian Political Thought*, No. 2/2018 Year X Vol. 18, pp. 89–103.

417 Amnesty International, *A perfect Storm: The Failure of European Policies in the Central Mediterranean*, 2017, str. 5.

418 European Council on Refugees and Exiles, „Asylum at the European Council 2018: Outsourcing or Reform?“, *Policy Paper 4*, August 2018, str. 3.

419 „European Council Conclusions“, 28 June 2018, Press Release 421/18.

integracije.<sup>420</sup> Predviđajući da ne može doći do saglasnosti između zemalja članica u pravcu komunitarizacije ove politike, predlaže ojačanu saradnju između onih zemalja koje su spremne da integrišu svoje sisteme azila i da u njima Evropska kancelarija za azil odlučuje o zahtevima za azil. Ako bi azil bio dodeljen, to lice bi administrativno bilo vezano za zemlju u kojoj je zahtev podnet, ali bi imalo pravo da potom traži zaposlenje u bilo kojoj od zemalja učesnica u ojačanoj saradnji.<sup>421</sup> Iako je još uvek teško zamisliti formalnu diferenciranu integraciju i koncentrične krugove politike azila u Evropskoj uniji, ima mišljenja da će se najkontroverznija diferencijacija ubuduće odvijati upravo u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde.<sup>422</sup>

---

420 Emmanuel Comte, „The European Asylum System: A Necessary Case of Differentiation“, *op. cit.*

421 *Ibid.*, str. 15–16.

422 Guido Lessing, „Police and Border Controls Cooperation at the EU Level: Dilemmas, Opportunities and Challenges of a Differentiated Approach“, *IAI Istituto Affari Internazionali*, March 2017, str. 12.

## 5. UGOVORNA OSNOVA DIFERENCIJACIJE U OBLASTI ZAJEDNIČKE SPOLJNE I BEZBEDNOSNE POLITIKE EVROPSKE UNIJE

Ne računajući članstvo zemalja članica Evropske ekonomske zajednice/Evropske unije u okviru drugih međunarodnih organizacija kao što su Zapadnoevropska unija ili NATO, istorijat razvoja Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike su obeležili brojni bilateralni i multilateralni projekti saradnje koji su se odvijali izvan pravnog okvira Unije: uspostavljanje francusko-nemačke brigade 1989. godine, Evropskog korpusa (Eurocorps) 1992,<sup>423</sup> Evropskih pomorskih snaga (European Maritime Force – EUROMARFOR) 1995,<sup>424</sup> Organizacije za saradnju u oblasti zajedničkog naoružanja (Organization for Joint Armament Cooperation – OCCAR) 1996,<sup>425</sup> Evropske vazduhoplovne grupe (European Air Group – EAG) 1998,<sup>426</sup> Evropskih žandarmerijskih snaga (European Gendarmerie Force – EUROGENDFOR) 2004,<sup>427</sup> Nordijske odbrambene saradnje (Nordic Defence Cooperation – NORDEFECO) 2009,<sup>428</sup> ili Evropske komande za vazdušni transport (European Air Transport Command – EATC), 2010.<sup>429</sup> Pored

---

423 Francuska, Nemačka, Belgija, Španija i Luksemburg, a Grčka, Italija, Poljska, Rumunija i Turska su pridružene nacije.

424 Francuska, Italija, Portugalija, Španija.

425 Belgija, Francuska, Nemačka, Italija, Španija i Ujedinjeno Kraljevstvo.

426 Ujedinjeno Kraljevstvo, Belgija, Nemačka, Francuska, Italija, Holandija i Španija.

427 Francuska, Italija, Holandija, Portugalija i Španija.

428 Danska, Finska, Island, Norveška i Švedska.

429 Holandija, Belgija, Francuska, Nemačka. Luksemburg se priključio 2012, a Španija i Italija 2014.

toga, ovaj period je obeležen i nizom bilateralnih ugovora o saradnji, od kojih ćemo spomenuti novije kao što su Ugovor između Ujedinjenog Kraljevstva i Francuske o saradnji u oblasti bezbednosti i odbrane iz 2010,<sup>430</sup> ili Ugovor iz Ahena o francusko-nemačkoj saradnji i integraciji iz 2019. godine.<sup>431</sup> Najzad, i danas najzastupljeniji oblik delovanja je putem manjih neformalnih koalicija zemalja članica Evropske unije. Uprkos značaju spomenutih oblika delovanja, predmet naše analize su formalni mehanizmi diferencijacije u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike Evropske unije i njihova primena, čemu posvećujemo ovaj deo knjige.

### 5.1. Danska i *opt-out* u oblasti odbrane

U oblasti Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike Evropske unije Danska uživa jedinstven položaj. Prema Protokolu o položaju Danske ova zemlja ne učestvuje u usvajanju i primeni odluka Evropske unije koje imaju odbrambene implikacije.<sup>432</sup> U ovim slučajevima će jednoglasnost u Savetu podrazumevati Savet bez danskog učešća, a isto važi i za odlučivanje kvalifikovanom većinom. Danska neće biti obavezna da snosi finansijske troškove koji bi proisticali iz takvih odluka, niti da Uniji stavlja na raspolaganje vojne kapacitete. Sa druge strane, Danska nema pravo veta u odlučivanju u ovim pitanjima. Kako se danski *opt-out* odnosi na pravne akte, to ovoj zemlji omogućava da aktivno učestvuje u Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici Evropske unije u svim pitanjima koja nemaju odbrambene implikacije. U slučaju ovog *opt-out*-a nema sklapanja sporazuma Danske i zemalja članica Evropske unije kao što je to slučaj u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde. Razlog je u tome što

---

430 Treaty between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic for Defence and Security Co-operation, 2 November 2010, dostupno na: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/238153/8174.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/238153/8174.pdf). (pristupljeno 22. maja 2020).

431 Treaty between the Federal Republic of Germany and the French Republic on Franco-German Cooperation and Integration, 2019, dostupno na: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/germany/france-and-germany/franco-german-treaty-of-aachen/> (pristupljeno 22. maja 2020).

432 Član 5, Protocol (No 22) on the position of Denmark, Council of the European Union, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union, Brussels, 30 April 2008, 6655/1/08 REV 1.

za razliku od spomenute oblasti u kojoj je Danska više protivnik nadnacionalnog odlučivanja nego samog sadržaja politike, u domenu odbrane je reč o ovom drugom. Tumačenje „odbrambenih implikacija“ postižu Danska i pravna služba Saveta, a praksa pokazuje da Danska ne učestvuje u vojnim operacijama Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike, ali uglavnom učestvuje u civilnim misijama.

U periodu između 1993. i kraja 2019. *opt-out* je aktiviran u 27 slučajeva<sup>433</sup> od kojih je najnoviji pokretanje Stalne strukturne saradnje (videti deo 5.5). Danska je, na primer, bila povukla svoje trupe iz Makedonije kada je Evropske unija 2003. godine pokrenula operaciju *Concordia* koja je zamenila dotadašnju NATO operaciju *Allied Harmony*, a isto se dogodilo i naredne godine u BIH gde je operacija *Eufor Althea* nasledila dotadašnju SFOR misiju NATO-a. Danska je jedina zemlja članica koja ne učestvuje u radu Evropske odbrambene agencije (European Defence Agency) koja je „otvorena za sve države članice koje žele da u njoj učestvuju“.<sup>434</sup> Vremenom to može da produbi procep između nje i ostatka Evropske unije kada se uzmu u obzir ambiciozni ciljevi Agencije koja treba da pomogne poboljšanju vojnih kapaciteta zemalja članica. Agencija treba da identifikuje operativne potrebe, i pomogne u primeni svih mera koje bi jačale industrijsku i tehnološku osnovu sektora odbrane i treba da doprinese definisanju evropskih kapaciteta i politike naoružavanja.<sup>435</sup> Kada je reč o Satelitskom centru Evropske unije (European Union Satellite Centre), Danska učestvuje u civilnim aktivnostima ovog Centra.<sup>436</sup> Pored toga, Danska ne učestvuje u *Athena* mehanizmu za finansiranje operacija Evropske unije.<sup>437</sup>

---

433 Christine Nissen *et al.*, *European defence cooperation and the Danish defence opt-out: Report on the developments in the EU and Europe in the field of security and defence policy and their implications for Denmark*, Danish Institute for International Studies, 2020, str. 19.

434 Ugovor iz Lisabona: Ugovor o Evropskoj uniji, član 45, st. 2.

435 Član 42, stav 3 i član 45 Ugovora o Evropskoj uniji.

436 COUNCIL DECISION 2014/401/CFSP of 26 June 2014 on the European Union Satellite Centre and repealing Joint Action 2001/555/CFSP on the establishment of a European Union Satellite Centre, *OJ L* 188/73, 27. 6. 2014.

437 COUNCIL DECISION (CFSP) 2015/528 of 27 March 2015 establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications (*Athena*) and repealing Decision 2011/871/CFSP, *OJ L* 84/39, 28. 3. 2015.

## **5.2. Uzdržavanje od glasanja: „meko“ diferencijacija**

Prema članu 31, stav 1 Ugovora o Evropskoj uniji, prilikom jednoglasnog odlučivanja u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike svaka zemlja članica može da podnese zvaničnu deklaraciju po kojoj se opredeljuje da bude uzdržana od glasanja. Ta zemlja neće biti obavezana usvojenom odlukom ali će prihvatiti da ona obavezuje Uniju. Stoga će se uzdržati od delovanja koje bi moglo da naruši akcije Unije po osnovu te odluke, dok će druge zemlje članice poštovati njen stav. Ukoliko bi trećina zemalja članica koja predstavlja trećinu populacije Evropske unije bila uzdržana pri glasanju, takva odluka neće biti doneta. Ova odredba je pokušaj praktičnog načina da se pomire interesi većine zemalja članica koja bi bila za određenu odluku sa rezervama pojedinih zemalja. Ipak, ovaj mehanizam nije zaživeo u praksi – do sada je bio korišćen samo jedan put, kada se Kipar u februaru 2008. godine uzdržao od glasanja o uspostavljanju EULEX misije na Kosovu.<sup>438</sup> Kipar je smatrao da je neophodna jasna odluka Saveta bezbednosti UN kojom bi bio dat mandat ovoj misiji.<sup>439</sup>

## **5.3. Ojačana saradnja u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike Evropske unije**

Ugovorom iz Nice je uvedena mogućnost sprovođenja ojačane saradnje u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike.<sup>440</sup> Ojačana saradnja je predviđena za primenu zajedničke akcije ili zajedničkog stava, ali se ne može primenjivati u pitanjima koja imaju vojne ili odbrambene implikacije. Zemlje članice zahtev upućuju Savetu, Evropska komisija samo daje svoje mišljenje, a Evropski parlament je samo obavešten. Prema

438 Council Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO, OJ L 42, 16. 2. 2008, pp. 92–98.

439 Steven Blockmans, „Differentiation in CFSP: Potential and Limits“, *IAI Istituto Affari Internazionali*, 8 March 2017, str. 4.

440 Ugovor iz Nice: članovi 27a-27e Ugovora o Evropskoj uniji. Treaty on European Union (Consolidated version 2002), OJ C 325, 24. 12. 2002, pp. 5–32.



Ugovoru iz Lisabona,<sup>441</sup> zahtev za uspostavljanje ojačane saradnje u okviru Zajedničke spoljne i bezbednosne politike se upućuje Savetu. Savet ga prosleđuje Visokom predstavniku Unije koji treba da da mišljenje da li je predložena ojačana saradnja u skladu sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom, kao i Evropskoj komisiji koja treba da da mišljenje da li je u skladu sa ostalim politikama Unije. Prosleđuje se i Evropskom parlamentu kao informacija. Dakle u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike ni Evropska komisija ni Evropski parlament (a ni Visoki predstavnik) nemaju ulogu veto aktera u pokretanju ojačane saradnje. Odluku donosi Savet jednoglasno, dakle sve zemlje članice moraju biti saglasne sa njom. Zemlja koja bi kasnije želela da se uključi u ojačanu saradnju o tome obaveštava Savet, Visokog predstavnika i Komisiju. Komisija više nema ulogu u daljem postupku, a Visoki predstavnik je samo konsultovan i može predložiti usvajanje prelaznih mera u pogledu primene akata koji su do tada eventualno bili usvojeni u okviru saradnje. Odluka je samo na Savetu koji može potvrditi učešće te zemlje u daljoj saradnji ili odrediti aranžmane koje zemlja treba da primeni kako bi ispunila uslove za pristupanje ojačanoj saradnji. O tome Savet, sastavljen od zemalja koje učestvuju u saradnji, odlučuje jednoglasno.<sup>442</sup> Ipak, ova „klasična“ ojačana saradnja u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike nikada u praksi nije primenjena, tako da se i u ovoj oblasti potvrdilo da ojačana saradnja ne predstavlja „magičnu formulu“ diferencijacije.

#### **5.4. Zajednička bezbednosna i odbrambena politika Evropske unije i „izvršna“ klauzula fleksibilnosti**

Zajednička bezbednosna i odbrambena politika Evropske unije treba da obezbedi operativni kapacitet sastavljen od civilnih i vojnih snaga, a ove snage mogu biti korišćene u cilju jačanja međunarodne bezbednosti u skladu sa principima Povelje Ujedinjenih nacija. Sprovođenje ovih zadataka će se vršiti upotrebom snaga zemalja članica Evropske unije.<sup>443</sup> Civilne

---

441 Član 329, stav 2 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

442 Član 331, stav 2 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

443 Član 42, stav 1 Ugovora o Evropskoj uniji.

i vojne misije Evropske unije uključuju zajedničke operacije razoružavanja, humanitarne i spasilačke zadatke, vojno savetovanje i pomoć, sprečavanje sukoba i očuvanje mira, upotrebu borbenih snaga u upravljanju krizama, uključujući uspostavljanje mira i postkonfliktnu stabilizaciju (tzv. petersberške misije). Svi ovi zadaci mogu da budu korišćeni u borbi protiv terorizma, uključujući podršku trećim državama u borbi protiv terorizma na njihovim teritorijama.<sup>444</sup> Ugovor iz Lisabona predviđa da sprovođenje neke petersberške misije Savet može poveriti grupi država članica koje to žele i koje raspolažu potrebnim kapacitetima da sprovedu tu misiju. U tom slučaju bi se zemlje učesnice, u saradnji sa Visokim predstavnikom za spoljne poslove i bezbednosnu politiku, dogovorile među sobom o upravljanju misijom.<sup>445</sup> Zemlje koje bi učestvovala u sprovođenju misije bi redovno izveštavale Savet, bilo na svoju inicijativu ili na zahtev neke zemlje članice. Takođe bi obavestile Savet ukoliko izvršavanje ove misije zahteva izmenu ciljeva i domašaja akcije, u kom slučaju bi Savet doneo potrebne odluke. Specifičnost ove diferencijacije je da je reč o sprovođenju petersberških misija i utoliko se može govoriti o fleksibilnosti „izvršnog“ tipa koja ima za cilj da misije koje su ranije sprovedene od strane pojedinih zemalja članica Evropske unije budu obuhvaćene Zajedničkom bezbednosnom i odbrambenom politikom.<sup>446</sup> U ovom slučaju nije reč o trajnoj saradnji između grupe zemalja, a cilj je da se obezbedi brzo reagovanje. Međutim, Ugovor iz Lisabona nije razradio proceduru za primenu ove odredbe, niti odredio broj zemalja koji bi učestvovao u izvođenju ovih misija: referenca na „grupu zemalja“ samo znači najmanje dve. Može se zaključiti da bi u slučaju da neke zemlje izraze spremnost da sprovedu određenu misiju Savet jednoglasno doneo odluku o upotrebi člana 44 Ugovora o Evropskoj uniji čime bi to postala akcija Unije.<sup>447</sup> Kao ni „klasična“ ojačana saradnja u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, ni ova odredba nije primenjena u praksi.

---

444 Član 43, stav 1 Ugovora o Evropskog uniji.

445 Ugovor o Evropskoj uniji, član 42, st. 5 i član 44.

446 Dejana M. Vukčević, „The Scope and Objective of Treaty-Based Flexibility Arrangements in The Area of European Security and Defence Policy (ESDP)“, *Serbian Political Thought*, No. 1–2/2010, Year II, Vol. 2, pp. 159–172, str. 168.

447 Thierry Tardy, „In groups we trust: Implementing Article 44 of the Lisbon Treaty“, *ISS Brief*, 27, 2014.

## 5.5. Stalna strukturna saradnja

Pored ojačane saradnje u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike i fleksibilnosti koja se odnosi na izvršavanje određenih zadataka, grupa zemalja članica Evropske unije može razvijati saradnju u oblasti odbrane i među sobom započeti zajedničke inicijative.<sup>448</sup> Ugovorom iz Lisabona je predviđeno da zemlje članice koje ispunjavaju zahtevnije kriterijume u pogledu vojnih kapaciteta i koje su, s obzirom na najviše zahteve koji se postavljaju pred misije zajedničke bezbednosne i odbrambene politike, ušle u međusobno čvršće obaveze, mogu uspostaviti stalnu strukturnu saradnju (Permanent Structured Cooperation – PESCO).<sup>449</sup> Prema Protokolu o stalnoj strukturnoj saradnji, ona je otvorena za zemlje koje tešnje saraduju radi razvoja svojih odbrambenih kapaciteta kroz nacionalne doprinose i učešće u multinacionalnim snagama, najvažnijim evropskim programima opremanja, kao i u aktivnostima Evropske odbrambene agencije (na primer u oblastima razvoja odbrambenih kapaciteta, istraživanja, naoružavanja). Pored toga, reč je o zemljama koje su sposobne da na nivou borbenih grupa, uz prateći transport i logistiku, u roku od 5 do 30 dana odgovore na zadatke peteresberskih misija, a naročito na zahtev Ujedinjenih nacija, i koje su sposobne da te jedinice održe u dejstvima u periodu između 30 i 120 dana. Zemlje koje učestvuju u stalnoj strukturnoj saradnji će saradivati kako bi dostigle određeni nivo investiranja u odbrambenu opremu; usklađivati utvrđivanje svojih odbrambenih potreba i po potrebi specijalizovati svoje odbrambene kapacitete; raditi na unapređenju raspoloživosti, interoperabilnosti, fleksibilnosti i upotrebljivosti svojih snaga; raditi na prevazilaženju svih nedostataka koji su uočeni u Mehanizmu za razvoj kapaciteta (Capability Development Mechanism – CDM). Evropska odbrambena agencija će redovno pratiti učešće zemalja u stalnoj strukturnoj saradnji i njihove doprinose u kapacitetima.<sup>450</sup> Inače, mehanizam za razvoj kapaciteta je nastao iz potrebe da se prevaziđe fragmentisanost tržišta koja proizlazi iz različitih nacionalnih prioriteta u ovoj oblasti i predstavlja pokušaj da

---

448 Ugovor iz Lisabona: Ugovor o Evropskoj uniji, član 42, st. 6 i član 46.

449 Consolidated version of the Treaty on European Union – PROTOCOLS – Protocol (No 10) on permanent structured cooperation established by Article 42 of the Treaty on European Union, *OJ C 115*, 9.5.2008, pp. 275–277.

450 *Ibid.*

se utvrde zajednički prioriteti na nivou Unije.<sup>451</sup> Sa tim ciljem je 2008. godine sačinjen prvi Plan Evropske unije za razvoj kapaciteta koji su izradili Evropska odbrambena agencija i Vojni štab Evropske unije (EU Military Staff – EUMS), a njegova poslednja revizija je usvojena 2018. od strane zemalja članica odbrambene agencije.<sup>452</sup>

Stalna strukturna saradnja je bila predmet žučnih rasprava – prema predlogu ustava za Evropu, odluku o stalnoj saradnji su trebale da donesu samo države koje bi u njoj učestvovala,<sup>453</sup> ali je Ugovorom iz Lisabona određeno da države koje žele da uspostave ovu saradnju moraju o svojoj nameri da obaveste Savet i Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku. U roku od tri meseca od notifikacije, Savet, kvalifikovanom većinom i posle konsultacija sa Visokim predstavnikom, usvaja odluku kojom se uspostavlja stalna strukturna saradnja i utvrđuje lista država učesnica u saradnji. Predviđena je i procedura za eventualno proširenje grupe država koje sprovode saradnju: država koja želi da pristupi obaveštava Savet i Visokog predstavnika, a Savet, posle konsultacija sa Visokim predstavnikom, odlučuje kvalifikovanom većinom – pravo glasa imaju samo države učesnice stalne strukturne saradnje. Predviđena je i mogućnost suspenzije ili istupanja: ako neka zemlja više ne ispunjava kriterijume ili ne može da prihvati angažmane, Savet može doneti odluku o suspenziji te zemlje. U tom slučaju Savet odlučuje kvalifikovanom većinom, a glasaju samo zemlje učesnice saradnje, bez prava glasa zemlje o kojoj se radi. Ako neka zemlja želi da napusti stalnu strukturnu saradnju, ona o tome obaveštava Savet, koji donosi akt kojim se konstatuje da je prestalo učešće te zemlje članice.<sup>454</sup>

Uočavaju se razlike u konceptima ojačane saradnje u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike i stalne strukturne saradnje: o pokretanju stalne strukturne saradnje se odlučuje kvalifikovanom većinom, a o ojačanoj saradnji jednoglasno; kvalifikovanom većinom se odlučuje o naknadnom

---

451 Videti šire: Fiott, Daniel, „EU defence capability development: Plans, priorities, projects“, *ISS Brief*, June 2018.

452 European Defence Agency, *2018 CDP Revision: The EU Capability Development Priorities*, 2018.

453 Videti šire: Dejana Vukčević, *Bezbednost i Evropska unija: Bezbednosna politika Evropske unije – institucionalne osnove*, Institut za političke studije, Beograd, 2008, str. 126–130.

454 Maja Kovačević, „Diferencirana integracija i kriza Ekonomske i monetarne unije: Evropa (koliko?) koncentričnih krugova“, *op. cit.*, str. 151.

uključivanje neke zemlja članice u stalnu strukturnu saradnju, a ne jednoglasno kao u slučaju ojačane saradnje; stalna strukturna saradnja podrazumeva preduslove u pogledu kapaciteta; najzad, postoji i mogućnost suspenzije neke zemlje koja učestvuje u stalnoj strukturnoj saradnji.<sup>455</sup>

Stalna strukturna saradnja je pokrenuta u decembru 2017. godine,<sup>456</sup> manje od mesec dana nakon obaveštenja od strane grupe zemalja članica Evropske unije da imaju nameru da je pokrenu. Obaveštenje su 13. novembra 2017. godine uputile Belgija, Bugarska, Češka Republika, Nemačka, Estonija, Grčka, Španija, Francuska, Hrvatska, Italija, Kipar, Letonija, Litvanija, Luksemburg, Mađarska, Holandija, Austrija, Poljska, Rumunija, Slovenija, Slovačka, Finska i Švedska. Irska i Portugalija su već 7. decembra obavestile da se priključuju inicijativi, tako da danas, pored Ujedinjenog Kraljevstva, samo Danska i Malta nisu deo stalne strukturne saradnje. Već u martu 2018. jednoglasnom odlukom Saveta u formatu zemalja učesnica usvojena je prva lista projekata stalne strukturne saradnje,<sup>457</sup> a uslediće još dve (Tabele 2, 3 i 4).<sup>458</sup>

**Tabela 2:** Projekti stalne strukturne saradnje usvojeni u martu 2018. godine<sup>459</sup>

Naziv projekta	Zemlje učesnici
European Medical Command	<b>Nemačka</b> , Češka, Španija, Francuska, Italija, Holandija, Rumunija, Slovačka, Švedska
European Secure Software defined Radio (ESSOR)	<b>Francuska</b> , Belgija, Nemačka, Italija, Holandija, Poljska, Portugalija, Finska
Network of Logistic Hubs in Europe and Support to Operations	<b>Nemačka</b> , Belgija, Bugarska, Grčka, Španija, Francuska, Hrvatska, Italija, Kipar, Mađarska, Holandija, Slovenija, Slovačka

455 Wolfgang Wessels, Carsten Gerards, *The Implementation of Enhanced Cooperation in the EU*, op. cit., str. 23.

456 Council Decision (CFSP) 2017/2315 of 11 December 2017 establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States, OJ L 331, 14. 12. 2017, pp. 57–77.

457 Council Decision (CFSP) 2018/340 of 6 March 2018 establishing the list of projects to be developed under PESCO, OJ L 65, 8.3.2018, pp. 24–27.

458 U tabelama je zadebljanim slovima označena zemlja koordinator projekta.

459 European Defence Agency, Current list of PESCO projects, [https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/permanent-structured-cooperation-\(PESCO\)/current-list-of-pesco-projects](https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/permanent-structured-cooperation-(PESCO)/current-list-of-pesco-projects) (pristupljeno 20. avgusta 2020).

Military Mobility	<b>Holandija</b> , Belgija, Bugarska, Češka, Nemačka, Estonija, Grčka, Španija, Francuska, Hrvatska, Italija, Kipar, Letonija, Litvanija, Luksemburg, Mađarska, Austrija, Poljska, Portugalija, Rumunija, Slovenija, Slovačka, Finska, Švedska
European Union Training Mission Competence Centre (EU TMCC)	<b>Nemačka</b> , Belgija, Češka, Irska, Španija, Francuska, Italija, Kipar, Luksemburg, Holandija, Austrija, Rumunija, Švedska
European Training Certification Centre for European Armies	<b>Italija</b> , Grčka
Energy Operational Function (EOF)	<b>Francuska</b> , Belgija, Španija, Italija
Deployable Military Disaster Relief Capability Package	<b>Italija</b> , Grčka, Španija, Hrvatska, Austrija
Maritime (semi-) Autonomous Systems for Mine Countermeasures (MAS MCM)	<b>Belgija</b> , Grčka, Letonija, Holandija, Portugalija, Rumunija
Harbour & Maritime Surveillance and Protection (HARMSPRO)	<b>Italija</b> , Grčka, Španija, Portugalija
Upgrade of Maritime Surveillance	<b>Grčka</b> , Bugarska, Irska, Španija, Hrvatska, Italija, Kipar
Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform	<b>Grčka</b> , Španija, Italija, Kipar, Mađarska, Austrija, Portugalija
Cyber Rapid Response Teams and Mutual Assistance in Cyber Security	<b>Litvanija</b> , Španija, Francuska, Hrvatska, Holandija, Rumunija, Finska
Strategic Command and Control (C2) System for CSDP Missions and Operations	<b>Španija</b> , Nemačka, Italija, Portugalija
Armoured Infantry Fighting Vehicle / Amphibious Assault Vehicle / Light Armoured Vehicle	<b>Italija</b> , Grčka, Slovačka
Indirect Fire Support (EuroArtillery)	<b>Slovačka</b> , Italija
EUFOR Crisis Response Operation Core (EUFOR CROC)	<b>Nemačka</b> , Španija, Francuska, Italija, Kipar

**Tabela 3:** Projekti stalne strukturne saradnje usvojeni u novembru 2018. godine<sup>460</sup>

Naziv projekta	Zemlje učesnici
Helicopter Hot and High Training (H3 Training)	<b>Grčka</b> , Italija, Rumunija

<sup>460</sup> Council of the EU, Defence cooperation: Council launches 17 new PESCO projects, Press release, 19 November 2018.

Joint EU Intelligence School	<b>Grčka</b> , Kipar
EU Test and Evaluation Centres	<b>Francuska</b> , Švedska, Španija, Slovačka
Integrated Unmanned Ground System (UGS)	<b>Estonija</b> , Belgija, Češka Republika, Španija, Francuska, Letonija, Mađarska, Holandija, Poljska, Finska
EU Beyond Line of Sight (BLOS) Land Battlefield Missile System	<b>Francuska</b> , Belgija, Kipar
Deployable Modular Underwater Intervention Capability Package (DIVEPACK)	<b>Bugarska</b> , Grčka, Francuska
European Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft Systems – MALE RPAS (Eurodrone)	<b>Nemačka</b> , Češka, Španija, Francuska, Italija
European Attack Helicopters TIGER Mark III	<b>Francuska</b> , Nemačka, Španija
Counter Unmanned Aerial System (C-UAS)	<b>Italija</b> , Češka
European High Atmosphere Airship Platform – Persistent Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (ISR) Capability	<b>Italija</b> , Francuska
One Deployable Special Operations Forces (SOF) tactical Command & Control (C2) Command Post (CP) for Small Joint Operations (SJO)	<b>Grčka</b> , Kipar
Electronic Warfare Capability and Interoperability Programme for Future Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (JISR) Cooperation	<b>Češka</b> , Nemačka
Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) Surveillance as a Service	<b>Austrija</b> , Francuska, Hrvatska, Mađarska, Slovenija
Co-basing	<b>Francuska</b> , Belgija, Češka, Nemačka, Španija, Holandija
Geo-meteorological and Oceanographic (GeoMETOC) Support Coordination Element (GMSCE)	<b>Nemačka</b> , Grčka, Francuska, Rumunija
EU Radio Navigation Solution (EURAS)	<b>Francuska</b> , Belgija, Nemačka, Španija, Italija
European Military Space Surveillance Awareness Network (EU-SSA-N)	<b>Italija</b> , Francuska

**Tabela 4:** Projekti stalne strukturne saradnje usvojeni u novembru 2019. godine<sup>461</sup>

Naziv projekta	Zemlje učesnici
Integrated European Joint Training and simulation Centre (EUROSIM)	<b>Mađarska</b> , Francuska, Nemačka, Poljska, Slovenija
EU Cyber Academia and Innovation Hub (EU CAIH)	<b>Portugalija</b> , Španija
Special Operations Forces Medical Training Centre (SMTC)	<b>Poljska</b> , Mađarska
CBRN Defence Training Range (CBRNDTR)	<b>Rumunija</b> , Francuska, Italija
European Union Network of Diving Centres (EUNDC)	<b>Rumunija</b> , Bugarska, Francuska
Maritime Unmanned Anti-Submarine System (MUSAS)	<b>Portugalija</b> , Francuska, Španija, Švedska
European Patrol Corvette (EPC)	<b>Italija</b> , Francuska
Airborne Electronic Attack (AEA)	<b>Španija</b> , Francuska, Švedska
Cyber and Information Domain Coordination Center (CIDCC)	<b>Nemačka</b> , Češka, Mađarska, Holandija, Španija
Timely Warning and Interception with Space-based TheatER surveillance (TWISTER)	<b>Francuska</b> , Finska, Italija, Holandija, Španija
Materials and components for technological EU competitiveness (MAC-EU)	<b>Francuska</b> , Portugalija, Rumunija, Španija
EU Collaborative Warfare Capabilities (ECoWAR)	<b>Francuska</b> , Belgija, Mađarska, Rumunija, Španija, Švedska
European Global RPAS Insertion Architecture System	<b>Italija</b> , Francuska, Rumunija

Na nivou usvojenih projekata, najmanje dve ili više zemalja koje u njima učestvuju donose jednoglasne odluke o upravljanju projektom i obezbeđuju finansiranje koje može biti dopunjeno iz finansijskih instrumenata Unije. Poslove sekretarijata stalne strukturne saradnje vrše Evropska služba za spoljno delovanje, odnosno dva njena dela: Direktorat za upravljanje krizama i planiranje (Crisis Management and Planning Directorate – CMPD) i Vojni štab EU (European Union Military Staff – EUMS), kao i Evropska odbrambena agencija.

461 Council of the EU, Defence cooperation: Council launches 13 new PESCO projects, Press release, 12 November 2019.



Veliki broj projekata u okviru stalne strukturne saradnje<sup>462</sup> ipak ne dokazuje da oni predstavljaju strateški odgovor Evropske unije na izazove. Reč je pretežno o projektima koje su zemlje članice ionako sprovodile ili nameravale da sprovedu na nacionalnom nivou.<sup>463</sup> Ipak, u javnosti se manje govori o obavezama koje su zemlje učesnice preuzele pokretanjem stalne strukturne saradnje a koje uključuju, na primer, povećanje budžeta za odbranu, obaveza da investicije dostignu 20% potrošnje u domenu odbrane, stavljanje na raspolaganje formacija za unapređenje multinacionalnih struktura, prevazilaženje nedostataka u kapacitetima.<sup>464</sup> Sa druge strane, iako u stalnoj strukturnoj saradnji zemlje koje učestvuju same snose troškove svojih projekata, postoji i tzv. PESCO bonus jer je predviđeno da projekti stalne strukturne saradnje dobijaju viši udeo finansiranja iz Evropskog odbrambenog fonda.<sup>465</sup> Evropski odbrambeni fond (European Defence Fund – EDF) treba da pruža finansijsku podršku projektima saradnje u istraživanju inovativnih odbrambenih tehnologija i razvoju odbrambene industrije, a u višegodišnjem finansijskom okviru Evropske unije za period 2021–2027. godine je predviđeno 7 milijardi evra za ovaj fond.

Stalna strukturna saradnja predstavlja svojevrsan paradoks: iako je Ugovorom iz Lisabona bilo predviđeno da vojno-tehnološki najspremnije zemlje mogu između sebe pokrenuti ovu saradnju, u praksi su u nju uključene gotovo sve zemlje članice Evropske unije. Ovo je posledica nesaglasnosti između Francuske i Nemačke o pravcu razvoja zajedničke odbrambene politike. Sa jedne strane, strateško viđenje potrebe za razvojem evropskog odbrambenog identiteta je stabilna preferencija Francuske, što je našlo odraz još u Miteranovim inicijativama za oživljavanje „uspavane“ Zapadnoevropske unije, osnivanje francusko-nemačke brigade, evropskog korpusa, i kasnijim dugogodišnjim naporima da se stvore vojne formacije Evropske unije i razvije

462 Više o PESCO projektima videti: Council of the EU, Permanent Structured Cooperation (PESCO)'s projects – Overview, dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/media/41333/pesco-projects-12-nov-2019.pdf> (pristupljeno 3. avgusta 2020).

463 Sven Biscop, „European Defence and PESCO: Don't Waste the Chance“, *EUIDEA Policy Papers*, No. 1, 5 May 2020, str. 5.

464 ANNEX: List of ambitious and more binding common commitments undertaken by participating Member States in the five areas set out by Article 2 of Protocol 10, Council Decision (CFSP) 2017/2315 of 11 December 2017 establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States, *OJL* 331, 14. 12. 2017, pp. 57–77.

465 Ivana Kiendl Krišto, Cecilia Isaksson, „Implementation of the Treaty provisions concerning enhanced cooperation“, *op. cit.*, str. 34.

njihova autonomija u odnosu na NATO.<sup>466</sup> Francuski plan za razvoj stalne strukturne saradnje, ili odbrane u dve brzine u Evropskoj uniji, bio je zamišljen kao mogućnost da se zemljama sa najrazvijenijim vojnim tehnologijama i snažnijim ambicijama omogući tešnja saradnja u vojnoj oblasti. Međutim, pri pokretanju ove saradnje 2017. godine će preovladati nemački „inkluzivni“ pristup, što će učiniti da se uključi čak 25 zemalja članica. Ovo je primer toga koliko institucionalizacija diferencirane integracije zavisi od toga čije su preferencije snažnije. U ovom slučaju reč je o odgovoru Nemačke koja je, zazirući od francuskih insistiranja na produbljivanju saradnje u oblasti odbrane, pokušala da spreči fragmentaciju tako što će uključiti sve zemlje članice, ali je time obesmišljena sama strukturna saradnja.

Francuska je na to odgovorila pokretanjem Evropske inicijative za intervenciju (European Intervention Initiative – EI2) izvan formata Evropske unije, prelazeći tako na fleksibilan pristup koji izbegava spore procese i minijature doprinose zemalja koje bi nevoljno učestvovala, a cilj je da se postigne operativna spremnost bez političkih i institucionalnih prepreka.<sup>467</sup> Evropska inicijativa za intervenciju je zvanično pokrenuta u junu 2018. godine, kada su u Parizu ministri odbrane Belgije, Danske, Nemačke, Estonije, Francuske, Holandije, Portugalije, Španije i Ujedinjenog Kraljevstva potpisali pismo o namerama.<sup>468</sup> Evropska inicijativa za intervenciju pokazuje da se jedan od najvećih i operativno najspremnijih evropskih aktera okreće od sporih višedecenijskih projekata Evropske unije ka pragmatičnim partnerstvima i alternativnoj koaliciji.<sup>469</sup> Uprkos Bregzitu, ova koalicija uključuje i Ujedinjeno Kraljevstvo, zemlju koja ima globalne ambicije, nuklearno naoružanje i kapacitet da vodi operacije visokog intenziteta. Sa druge strane, potvrdu da će diferencijacija u oblasti odbrane i dalje slediti put izvan pravnog okvira Evropske unije predstavlja i učešće Danske ovoj inicijativi.

466 Videti šire: Dejana Vukčević, *Bezbednost i Evropska unija: Bezbednosna politika Evropske unije – institucionalne osnove*, op. cit.

467 Claudia Major, Christian Mölling, „While the EU is celebrating PESCO, Paris is preparing for closer defense cooperation outside the union“, *Carnegie Europe*, 7 December 2017, dostupno na: <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/74944> (pristupljeno 10. maja 2020).

468 L’Initiative européenne d’intervention, Ministère des Armées, Direction générale des relations internationales (DGRIS), 2020, dostupno na: <https://www.defense.gouv.fr/fre/dgris/action-internationale/l-ieil-initiative-europeenne-d-intervention> (pristupljeno 10. maja 2020).

469 Maja Kovačević, Dejana M. Vukasović, „Francuska i koncept evropskog suverenizma na raskršću integracije“, op. cit., str. 512.

# EVROPSKA UNIJA I SPOLJNA DIFERENCIJACIJA INTEGRACIJE

## 6. EVROPSKA UNIJA I ZAPADNI BALKAN: KA DIFERENCIRANOM ČLANSTVU?

### **6.1. Evropska unija i zapadni Balkan: od iluzije o transformativnoj moći do saučesnika stabilokratije**

Evropska unija je jedinstven akter u regionu zapadnog Balkana gde bezmalo tri decenije primenjuje ne samo vrlo širok spektar svojih spoljnopolitičkih instrumenata, već i politiku proširenja koja je njeno najuspešnije spoljnopolitičko sredstvo. Iz tih razloga, zapadni Balkan je inspirativan za istraživanje transformativne moći Evropske unije.<sup>470</sup> Izučavanje transformativne moći Evropske unije u odnosu na treće zemlje i njen uticaj na političke i ekonomske reforme u tim zemljama je naročito bilo podstaknuto neospornim uspehom koji je politika proširenja imala vršeći uticaj na proces tranzicije zemalja Centralne i Istočne Evrope. Međutim, ovaj uspeh nije ponovljen u slučaju zemalja zapadnog Balkana, posebno kada je reč o procesu demokratizacije. Na delu je paradoks da zemlje regiona, iako obuhvaćene politikom proširenja Evropske unije i već gotovo 20 godina podvrgnute procesu evropeizacije, od 2010. godine beleže pad u Indeksu demokratije organizacije *Freedom House*.

Kako se došlo do ove situacije? Evropska unija je uticajan akter u regionu zapadnog Balkana gde je od početka 90-ih godina prošlog veka primenjivala širok spektar svojih spoljnopolitičkih instrumenata: diplomatske i trgovinske mere, finansijsku pomoć, civilne misije i vojne operacije, a kasnije i politiku proširenja koja je njeno najuspešnije spoljnopolitičko

---

470 Koncept transformativne moći je izložen prema: Maja Kovačević, „Ograničenja transformativne moći Evropske unije i Zapadni Balkan“, *Međunarodni problemi*, Vol. LXXI, br. 1, 2019, str. 26–49.

sredstvo. Snažna uloga Evropske unije čini zapadni Balkan regionom u kojem bi se očekivalo da transformativna moć Unije bude najjača. Međutim, uspeh ostvaren u odnosu na zemlje Centralne i Istočne Evrope nije ponovljen, a razloge za to ćemo razmotriti u narednim delovima knjige.

### 6.1.1. Evropska unija i ograničenja transformativne moći

Nedvosmisleni uspeh politike proširenja i delovanja Evropske unije u usmeravanju tranzicije zemalja Centralne i Istočne Evrope je podstakao istraživanja transformativne moći Unije u odnosu na zemlje kandidate i uticaja na njihove političke i ekonomske reforme tokom procesa pristupanja,<sup>471</sup> kao i mehanizama „evropeizacije“, odnosno uticaja Evropske unije na domaće strukture zemalja kandidata i njihove razloge za povinovane uslovima koje je Unija postavljala.<sup>472</sup> Ova istraživanja su utvrdila više faktora od kojih zavisi uticaj koji Evropska unija ostvaruje, a dva najznačajnija su troškovi prilagođavanja i spoljni pritisak na vlade trećih zemalja da se povinuju zahtevima Unije, pritisak koji je uglavnom zasnovan na doslednoj primeni uslovljavanja. Na uticaj koji Evropska unija ostvaruje utiču i unutrašnji faktori u trećim zemljama, faktori kao što su veto akteri, *norm entrepreneurs* i formalne ili neformalne institucije. Evropska unija je ojačala liberalne reformske snage u postkomunističkim zemljama doprinoseći, kredibilnom perspektivom članstva, da političke stranke u ovim zemljama vremenom članstvo u Uniji učine sastavnim delom svojih izbornih programa.<sup>473</sup> Evropska unija nije obezbeđivala samo tehničku i finansijsku

471 Heather Grabbe, *The EU's Transformative power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, New York: Palgrave Macmillan, 2006.

472 Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, „Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 4, 2004, pp. 661–679; Frank Schimmelfennig, „The International Promotion of Political Norms in Eastern Europe: a Qualitative Comparative Analysis“, Center for European Studies at Harvard University, *Central and Eastern Europe Working Paper*, No. 61, 2005; Heather Grabbe, *The EU's Transformative power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, *op. cit.*; Milada Anna Vachudova, „Democratization in Postcommunist Europe: Illiberal Regimes and Integration after Communism“, *Center for European Studies at Harvard University, Working Paper Series*, No. 139, 2006.

473 Milada Anna Vachudova, „Democratization in Postcommunist Europe: Illiberal Regimes and Integration after Communism“, *op. cit.*, str. 2.

pomoć, već je davala i legitimitet zemljama koje su bile u procesu pristupanja da sprovode promene, a snažan unutrašnji konsenzus po pitanju članstva u Uniji u ovim zemljama je omogućio donosiocima odluka da oslabe veto aktere.<sup>474</sup> Transformativna moć Evropske unije u zemljama kandidatima u velikoj meri zavisi od kredibiliteta uslovljavanja: uslovi moraju biti jasni, a ne podložni različitim tumačenjima, ali moraju biti i formalni, odnosno obavezivati samu Evropsku uniju.<sup>475</sup> Uspešna evropeizacija zemalja Centralne i Istočne Evrope se, i pored visokih troškova prilagođavanja zbog neusklađenosti politika i institucija ovih zemalja sa standardima Evropske unije, uglavnom objašnjava značajnim pritiskom na prilagođavanje koje je vršeno kroz uslovljavanje i slabošću domaćih veto aktera.<sup>476</sup>

Međutim, razvoj događaja na zapadnom Balkanu će poprimiti sasvim drugačiji tok, a razvejanju iluzija o transformativnoj moći Evropske unije će doprineti i kriza Evropske politike susedstva (videti deo 9.1), a pokazaće se da ne treba precenjivati ni uticaj koji članstvo u Uniji vrši na konsolidaciju demokratije u samim zemljama članicama.<sup>477</sup> Optimistično shvatanje "demokratizacije putem integracije" je evropsku integraciju videlo kao preplitanje procesa demokratske transformacije i reformi koje se preduzimaju u procesu pristupanja Evropskoj uniji.<sup>478</sup> Sa jedne strane, političko uslovljavanje je bilo ključno za promene u zemljama kandidatima i perspektiva članstva u Evropskoj uniji je delovala i kao podsticaj za demokratizaciju i kao zaštita od propadanja političkih reformi.<sup>479</sup> Sa druge strane, samo pristupanje Evropskoj uniji je bilo viđeno kao indikator

---

474 Tanja Börzel, „When Europeanization Hits Limited Statehood: The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe“, *KFG Working Paper* No. 30, September 2011, str. 7.

475 Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, „Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe“, *op. cit.*, str. 673.

476 Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, „Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe“, *op. cit.*; Tanja Börzel, „When Europeanization Hits Limited Statehood: The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe“, *op. cit.*

477 Videti šire: Maja Kovačević, „Ograničenja transformativne moći Evropske unije i Zapadni Balkan“, *op. cit.*, str. 35–37.

478 Antoaneta Dimitrova, Geoffrey Pridham, „International Actors and Democracy Promotion in Central and Eastern Europe: The Integration Model and its Limits“, *Democratization* 11(5), 2004: 91–112, str. 91.

479 Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“, *op. cit.*

postignute konsolidacije ovih zemalja i njihovih političkih sistema.<sup>480</sup> Ipak, uprkos ukupnoj oceni o uspešnoj ulozi koju je uslovljavanje u oblasti demokratizacije imalo u političkoj transformaciji u zemljama kandida-tima, efektivnost ovog uslovljavanja je bila predmet debate.<sup>481</sup> Na osno-vu komparativnog istraživanja procesa evropeizacije zemalja Centralne i Istočne Evrope Frank Šimmelfennig i Ulrich Sedelmeier (Ulrich Sedelmeier) su ukazivali da uslovljavanje u oblasti demokratizacije ima slabiji uticaj u poređenju sa uslovljavanjem u više tehničkim oblastima pravnih tekovi-na Evropske unije.<sup>482</sup> Pojedini autori su izražavali sumnju da li će nakon pristupanja biti održive demokratske reforme usvojene pod pritiskom, strahujući da može doći do nazadovanja u najosetljivijim reformama na-kon što zemlja ostvari cilj da postane članica Unije.<sup>483</sup>

Istraživanje Aline Mungiu Pipidi (Alina Mungiu-Pippidi) je pokazalo da članstvo u Evropskoj uniji nije garancija da će se upravljanje u zemlji članici poboljšati, te da većina zemalja Centralne i Istočne Evrope ni u procesu pristupanja nije mnogo napredovala u oblasti dobrog upravlja-nja (good governance), a da su nakon toga zemlje mahom stagnirale.<sup>484</sup> Sve to se dešavalo uprkos naporima Unije da jača dobro upravljanje i

480 Wolfgang Merkel, „Plausible Theory, Unexpected Results: The Rapid Democratic Consolidation in Central and Eastern Europe“, *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2008, (2): 11–29; Arista Maria Cirtautas, Frank Schimmelfennig, „Europeanisation Before and After Accession: Conditionality, Legacies and Compliance“, *Europe-Asia Studies*, 2010, 62(3): 421–441.

481 Rachel A. Epstein, Ulrich Sedelmeier, „Beyond conditionality: international institu-tions in postcommunist Europe after enlargement“, *Journal of European Public Policy*, 2008, 15(6): 795–805; Gergana Noutcheva, „Fake, partial and imposed compliance: the limits of the EU’s normative power in the Western Balkans“, *Journal of European Public Policy*, 2009, 16(7): 1065–1084; Tina Freyburg, Solveig Richter, (2010). „National identity matters: the limited impact of EU political conditionality in the Western Balkans“, *Journal of European Public Policy*, 2010, 17(2): 263–281.

482 Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“, *op. cit.*

483 Antoaneta Dimitrova, Geoffrey Pridham, „International Actors and Democracy Pro-motion in Central and Eastern Europe: The Integration Model and its Limits“, *op. cit.*; Antoaneta Dimitrova, „The New Member States of the EU in the Aftermath of Enlargement: Do New European Rules Remain Empty Shells?“, *Journal of European Public Policy*, 2010, 17(1): 137–148; Ulrich Sedelmeier, „Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession“, *Journal of Common Market Studies*, 2014, 52(1): 105–121.

484 Alina Mungiu-Pippidi, „The Transformative Power of Europe Revisited“, *Journal of Democracy*, Volume 25, Number 1, January 2014, pp. 20–32.

značajnom mestu koje su u pregovorim o pristupanju imala pitanja kao što su reforma pravosuđa, javna uprava, strukture odlučivanja itd. Uslovljavanje vezano za ova pitanja je bilo snažno (naročito za Bugarsku i Rumuniju), a Evropska komisija je uložila znatne napore i sredstva u nastojanju da podrži reforme u ovim oblastima, ali je sve to imalo malo uticaja na upravljanje u zemljama Centralne i Istočne Evrope, baš kao što članstvo u Evropskoj uniji u dužem vremenskom period nije uspelo da znatno izmeni upravljanje u Italiji i Grčkoj.<sup>485</sup> Slučaj Bugarske i Rumunije pokazuje da sada i zemlje članice mogu biti podvrgnute pojačanom nadzoru u oblasti vladavine prava kakav je ranije primenjivan samo na zemlje kandidate. Ove dve zemlje su, naime, nakon prijema u članstvo Evropske unije 2007. godine podvrgnute primeni tzv. Mehanizma saradnje i provere (Mechanism of Cooperation and Verification) kao instrumenta za nastavak nadzora nad procesom reformi u oblastima pravosuđa, borbe protiv korupcije i, u slučaju Bugarske i borbe protiv organizovanog kriminala.

Da članstvo u Evropskoj uniji više nije garant konsolidacije demokratije pokazuju i izveštaji *Freedom House*-a, prema kojima je konsolidacija demokratskih institucija sa kraja 90-ih i početka 2000-ih u evropskim postkomunističkim zemljama zaustavljena, a u pojedinim slučajevima je došlo i do nazadovanja.<sup>486</sup> Pad u Indeksu demokratije ove organizacije beleže sve zemlje Centralne Evrope (Bugarska, Češka, Mađarska, Poljska, Rumunija, Slovačka, Slovenija) od 2008. godine, a do najvećih nazadovanja je došlo u oblasti u oblasti medija, pravosuđa i funkcionisanja nacionalnih demokratskih institucija kao što su parlamenti ili institucija predsednika. U izveštaju iz 2020. godine Mađarska se više ne smatra konsolidovanom već delimično konsolidovanom demokratijom, a Poljska prelaznim/hibridnim režimom.<sup>487</sup>

### **6.1.2. Evropska unija i zapadni Balkan: stabilnost ili demokratizacija?**

Kao što smo napomenuli, zapadni Balkan predstavlja verovatno najinspirativniji slučaj za istraživanje transformativne moći Evropske unije,

---

485 *Ibid.*, str. 20–21.

486 Freedom House, *Nations in Transit 2018: Confronting Illiberalism*, 2018, str. 3.

487 Freedom House, *Nations in Transit 2020: Dropping the Democratic Facade*, 2020, dostupno na: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2020/dropping-democratic-facade#Facade> (pristupljeno 18. novembra 2020).

jedinstvenog aktera u ovom regionu, akter koji je primenjivao, a to čini i danas, širok spektar svojih spoljnopolitičkih instrumenata. Ovi instrumenti obuhvataju kako klasične diplomatske mere, tako i trgovinske instrumente, sporazume o pridruživanju, finansijsku pomoć (programe CARDS, IPA, IPA II u okviru koje je za period 2014–2020. predviđeno 11,7 milijardi evra, dok je 2020. godine najavljen paket pomoći za borbu protiv COVID-19 od 3,3 milijarde evra i predloženo da IPA III raspolaže sa 9 milijardi evra u periodu 2021–2027<sup>488</sup>). Evropska unija u regionu deluje i preko svojih specijalnih predstavnika za BiH i Kosovo, a kada se uračunaju i prethodne funkcije specijalnih predstavnika Evropske unije za Makedoniju, Pakt za stabilnost Jugoistočne Evrope i Federalnu Republiku Jugoslaviju, od 1998. godine je u regionu delovalo preko dvadeset visokih predstavnika.<sup>489</sup> Od početka 90-ih godina prošlog veka Zapadnoevropska i Evropska unija su sprovele 14 bezbednosnih misija i operacija u regionu, od kojih dve, Eufor Althea BiH i EULEX Kosovo, još uvek deluju. Pored toga, Albanija, BiH, Severna Makedonija, Crna Gora i Srbija su obuhvaćene viznom liberalizacijom Evropske unije, a region učestvuje u brojnim programima Unije kao što su Horizon 2020, Erasmus+ itd. Zemlje regiona sarađuju sa agencijama Evropske unije kao što Evropol, FRONTEX i druge, a Srbija sarađuje i sa Evropskom agencijom za odbranu (European Defence Agency). Najzad, ali i najvažnije, region je obuhvaćen politikom proširenja Evropske unije, njenom najuspešnijom spoljnom politikom u okviru koje je njena transformativna moć najjača.

Zato nije iznenađujuće što je pokretanje Procesu stabilizacije i pridruživanja, kao dominantnog političkog okvira za region zapadnog Balkana od 1999. godine, dovelo do visokih očekivanja imajući u vidu prethodni uspeh transformativne moći Evropske unije u zemljama Centralne i Istočne Evrope.<sup>490</sup> Uprkos tome, transformacija zemalja zapadnog Balkana

---

488 European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: An Economic and Investment Plan for the Western Balkans, Brussels, 6.10.2020 COM(2020) 641 final.

489 CVCE, *Special Representatives of the European Union since 1996*, 2016, [https://www.cvce.eu/content/publication/2006/11/16/213d1946-0e25-4858-b554-707467db9942/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2006/11/16/213d1946-0e25-4858-b554-707467db9942/publishable_en.pdf); Videti i [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/3606/EU%20Special%20Representatives](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/3606/EU%20Special%20Representatives) (10. februar 2019).

490 Arolda Elbasani, „EU enlargement in the Western Balkans: strategies of borrowing and inventing“, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 10, No. 3, December 2008.



je spora: dok su zemlje Centralne i Istočne Evrope postale članice Evropske unije samo 15 godina nakon pada Berlinskog zida, zemlje zapadnog Balkana su ušle u dvadesetu godinu primene politike stabilizacije i pridruživanja a samo je Hrvatska postala članica Unije. Brojni faktori su uticali na usporenu evropeizaciju zemalja zapadnog Balkana: komunističko nasleđe i nedostatak raskida sa komunističkom prošlošću, nedovoljno razvijene institucije, slabi pravosudni sistemi, otvorena pitanja postkonfliktnih društava.<sup>491</sup> Najveći izazov za region je postala slabost država koja podrazumeva nedostatak vladavine prava, razvijeni organizovani kriminal, rasprostranjena korupcija, slabe prodemokratske reformske koalicije, kao i nelegitimne institucije.<sup>492</sup> Dodatni problem predstavlja osporavanje državnosti – više država u regionu se suočava sa secesionističkim tendencijama, kontroverzama po pitanju nacionalnog identiteta, nerešenim graničnim pitanjima, etničkim tenzijama, problemima pomirenja i slabim upravljačkim kapacitetima. Bezbednosni prioriteti Evropske unije su ne samo postkonfliktna stabilizacija i sprečavanje novih sukoba u regionu, već i sprečavanje rizika koje nosi fenomen neuspelih država, borba protiv organizovanog kriminala, terorizma, radikalizacije, neregularnih migracija itd.<sup>493</sup> Sve ovo čini da je delovanje Evropske unije u regionu pod snažnim uticajem tzv. stabilnost-demokratizacija dileme.<sup>494</sup> Od samog početka primene politike stabilizacije i pridruživanja EU je imala dvojne ciljeve u regionu – prvo stabilizaciju a potom integraciju, što je ojačalo dilemu: stabilizacija i izgradnja države ili demokratizacija i izgradnja institucija.<sup>495</sup>

---

491 Milenko Petrovic, „(What about) the Further Enlargement of the EU? In between European Enlargement Fatigue and Balkan Instability Challenges“, *Australian and New Zealand Journal of European Studies*, Vol. 1(2), 2009, pp. 39–58; Alina Mungiu-Pippidi, Wim van Meurs, Vladimir Gligorov, *Plan B – B for Balkans: State Building and Democratic Institutions in Southeastern Europe*, Berlin/Nijmegen/Vienna, 2007.

492 Othon Anastasakis, „The EU’s political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach“, *Southeast European and Black Sea Studies*, 8:4, 2008, 365–377, p. 371.

493 Maja Kovačević, „The EU’s Stability-Democratisation Dilemma in Western Balkans: the case of Serbia“, *The Australian and New Zealand Journal of European Studies (ANZJES)*, Vol. 10 (3) 2018, pp. 9–23.

494 Videti i: Nicholas Ross Smith, Nina Markovic and Maja Kovacevic, „The EU’s stability-democracy dilemma in the context of the problematic accession of the Western Balkan states“, *Journal of Contemporary European Studies*, 2020, pp. 1–15.

495 Arolda Elbasani, „EU enlargement in the Western Balkans: strategies of borrowing and inventing“, *op. cit.*, str. 299.

Dajući prioritet efektivnoj vlasti nad demokratskim upravljanjem, Uni-ja je pre doprinela učvršćivanju nedemokratskih i korumpiranih režima nego njihovoj transformaciji.<sup>496</sup> Uprkos reformama podržanim od strane Evropske unije, sve je širi utisak o jačanju autoritarnih režima na zapadnom Balkanu kao i rastućoj oligarhizaciji regiona.<sup>497</sup> Da je proces demokratizacije u zemljama zapadnog Balkana u dubokoj krizi potvrđuju i izveštaji *Freedom House*-a. Naime, nakon značajnog napretka koji je ostvaren u periodu između 2004. i 2010. godine, beleži se pad tokom šestogodišnjeg perioda koji će dovesti do toga da prosečan Indeks demokratije na zapadnom Balkanu 2016. godine bude isti kao što je bio 2004. Sa izuzetkom Albanije, sve zemlje su zabeležile pogoršanje a ne poboljšanje stanja, dok je Srbija 2018. godine zabeležila jedan od najvećih padova ostvarenih u jednoj godini, a njen status je od slobodnog prešao u delimično slobodan.<sup>498</sup> U 2020. godini sve zemlje zapadnog Balkana se smatraju delimično slobodnim, i sve su svrstane u grupu prelaznih/hibridnih režima.<sup>499</sup> I izveštaji Evropske komisije ukazuju na brojne probleme u oblasti vladavine prava, osnovnih prava i dobrog upravljanja, borbe protiv rasprostranjene korupcije, snažnog organizovanog kriminala i zarobljavanja države (state capture).<sup>500</sup> Takođe, ključni problemi se tiču funkcionisanja demokratskih institucija, potrebe obezbeđivanja konstruktivnog dijaloga širom političkog spektra a naročito u parlamentima, sprovođenja demokratskih izbora, parlamentarne kontrole koja mora da bude deo političke kulture.<sup>501</sup>

496 Tanja Börzel, „The noble west and the dirty rest? Western democracy promoters and illiberal regional powers“, *Democratization*, 22:3, 2015, 519–535, str. 526.

497 Francisko de Borja Lasheras, „Return to instability: how migration and great power politics threaten the Western Balkans“, *ECFR Policy Brief*, March 2016, str. 11.

498 Freedom House, *Nations in Transit 2016: Europe and Eurasia Brace for Impact*, 2016, str. 2; Freedom House, *Freedom in the World 2019*, str. 6, 13.

499 Videti: <https://freedomhouse.org/countries/nations-transit/scores>

500 European Commission, 2018 Communication on EU Enlargement Policy, Strasbourg, 17. 4. 2018 COM(2018) 450 final, str. 2.

501 European Commission, 2020 Communication on EU enlargement policy, Brussels, 6. 10. 2020 COM(2020) 660 final; European Commission, 2018 Communication on EU Enlargement Policy, *op. cit.*, str. 4. Videti takođe: European Commission, 2016 Communication on EU Enlargement Policy, Brussels 9. 11. 2016, COM(2016) 715 final, str. 3–6. Videti i: CSP, *Democracy in Progress: Shadow Report on Copenhagen Political criteria in Western Balkans EU Candidate States*, 2017; Michael Emerson and Gergana Noutcheva, „Political and Economic Governance in the Balkans and Eastern Europe Compared“, *CEPS Working Document*, No 2018/06, July 2018.

Sa jedne strane, politički lideri u regionu nemaju volje da sprovede reforme koje bi mogle da naškode njihovoj popularnosti i umanje im manevarski prostor, a sa druge, rizičan kompromis između demokratizacije i bezbednosti na koji Evropska unija pristaje je doprineo jačanju autoritarnih tendencija.<sup>502</sup> Druga posledica ovog kompromisa je nedosledna primena uslovljavanja što je potom doprinelo slabljenju transformativne moći Unije u regionu. Kako navode Tanja Börzel i Bidzina Lebanidze (Tanja Börzel, Bidzina Lebanidze) da bi Evropska unija konzistentno primenivala uslovljavanje u pogledu demokratizacije, neophodna su dva uslova: postojanje prodemokratskih reformskih koalicija i odsustvo stabilnost-demokratizacija dileme. Ako nijedan od ova dva uslova nije ispunjen, za očekivati je da će Evropska unija pre delovati kao faktor *status quo*-a nego kao transformativna sila, dajući prioritet (autoritarnoj) stabilnosti pre nego nesigurnoj (demokratskoj) promeni.<sup>503</sup> Nekonzištentna primena uslovljavanja ne samo da umanjuje transformativnu moć na zapadnom Balkanu već i narušava međunarodni kredibilitet Evropske unije kao normativne sile.<sup>504</sup> U pojedinim slučajevima Unija je sprovodila striktnu procenu ispunjavanja uslova, dok je u drugim delovala fleksibilnije kako bi izbegla bezbednosne rizike, utičući na taj način na konzistentnost čitavog procesa.<sup>505</sup> Čini se da je demokratizacija bila najveća žrtva ovakvog pristupa. Zemlje zapadnog Balkana su izgubile više od decenije u smislu demokratizacije dok su u isto vreme ostvarivale sve tešnje veze sa Unijom, nalazeći se tako u paradoksu da približavanje Evropskoj uniji nije vezano za napredak u demokratizaciji.<sup>506</sup>

Kao što smo naveli, demokratije u ovom regionu su slabe, a protivteža kao što su nezavisni mediji i snažne institucije je nedovoljno, dok

502 Zoran Nechev, „Reinstating the Transformative Power of the European Union in the Western Balkans“, *European Fund for the Balkans*, October 2016, str. 6, 12.

503 Tanja Börzel, Bidzina Lebanidze, „The transformative power of Europe beyond enlargement: the EU's performance in promoting democracy in its neighbourhood“, *East European Politics*, Vol. 33, Iss. 1, 2017, pp. 17–35.

504 Tanja Börzel, „When Europeanization Hits Limited Statehood: The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe“, *op. cit.*; John O' Brennan, „On the Slow Train to Nowhere?“, *The European Union*, „Enlargement Fatigue and the Western Balkans“, *European Foreign Affairs Review* 19, no. 2, 2014, pp. 221–242.

505 Othon Anastasakis, „The EU's political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach“, *op. cit.*, str. 366.

506 BIEPAG, „The Crisis of Democracy in the Western Balkans. Authoritarianism and EU Stabilitocracy“, *BIEPAG Policy Paper*, March 2017, str. 5–6.

klijentelizam vezuje mnoge građane za vladajuće elite.<sup>507</sup> To što nema rata pruža alibi balkanskim "stabilokratama" da zarobe državne resurse i institucije, a da istovremeno ublaže kritike na svoj račun.<sup>508</sup> Na delu je tzv. "plitka evropeizacija" u kojoj su lokalne elite na rečima, ali ne i delima, posvećene evropskoj integraciji. Istovremeno, Evropska unija sprovodi politiku proširenja prema regionu. A zapravo je iza te fasade deklaracija i pregovora, „došlo do prećutnog pakta između zemalja članica Evropske unije umornih od proširenja i *rent-seeking* elita na zapadnom Balkanu“.<sup>509</sup> Međutim, problem je u tome što ovakav pristup od Unije stvara saučesnika u legitimizaciji političkih režima u regionu i umanjuje njenu transformativnu moć, pokazujući da su dve decenije njenog intenzivnog delovanja imale mali uticaj na demokratiju u zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo. Svakako da mir na Balkanu nije malo postignuće – ali mir bez napretka može da vodi u potencijalno opasnu stagnaciju.<sup>510</sup>

Sa druge strane, brojni bezbednosni izazovi su i dalje prisutni. Organizovani kriminal, radikalizacija, terorizam ili neregularne migracije predstavljaju pretnju po bezbednost Evropske unije.<sup>511</sup> U nastavku ćemo se osvrnuti na migrantsku krizu koja je potresla i ovaj region i predstavlja primer toga da stabilnost i dalje dominira agendom Evropske unije na zapadnom Balkanu.<sup>512</sup> Često se zaboravlja da je nastanku tzv. zapadno-balkanske migrantske rute prethodila kriza vizne liberalizacije za zemlje regiona. Pored regularne i neregularne migracije iz regiona, period 2014–2015. godine je bio obeležen zloupotrebom sistema azila. Evropska komisija je 2015. godine upozorila da broj podnetih zahteva za azil iz regiona

---

507 *Ibid.*, str. 7.

508 Dimitar Bechev, in: „Judy Asks: Does the EU Really Care About the Western Balkans?“, *Carnegie Europe*, May 03, 2017, dostupno na: <https://carnegieeurope.eu/strategiceurope/69846> (pristupljeno 10. februara 2019).

509 Dimitar Bechev, „The periphery of the periphery: The Western Balkans and the Euro crisis“, *ECFR Policy Brief*, August 2012, str. 6.

510 Freedom House, *Nations in Transit 2016: Europe and Eurasia Brace for Impact*, *op. cit.*, str. 14.

511 Videti šire: Maja Kovačević, „The EU's Stability-Democratisation Dilemma in Western Balkans: the case of Serbia“, *op. cit.*

512 Maja Kovačević, „Evropska unija i Zapadni Balkan: kako raskinuti 'prećutni pakt stabilokratije'?, u: Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije *Sukobi. Stabilnost. Demokratija?*, 2019, str. 9–23.

raste: 53.705 zahteva u 2013, dok je u prvih devet meseci 2014. zabeležen porast od 40%, od kojih je ogromna većina bila očigledno neutemeljena.<sup>513</sup> Zloupotreba je nastavljena i u 2015. godini, kada su se građani iz Albanije i sa Kosova našli na drugom i trećem mestu po broju dolazaka u Nemačku (nakon Sirijaca), dok su građani Srbije i Severne Makedonije zauzimali šesto i sedmo mesto (nakon Afganistanaca i Iračana).<sup>514</sup> Samo u prva tri meseca 2015. godine više od 50 000 građana sa Kosova je zatražilo azil u Evropskoj uniji.<sup>515</sup> Ponovo je bila potrebna saradnja sa vlastima iz regiona u obuzdavanju ovog trenda upotrebom mera kao što su provere pri izlasku iz zemlje, zabrana izlaska, ograničavanje licence prevoznicima itd. Ove mere su dale rezultate, a kada je sve veći broj zemalja članica Evropske unije dodao zemlje regiona na listu bezbednih zemalja porekla (što znači da podnosioci zahteva za azil mogu da budu lakše vraćeni) priliv je znatno umanjen.

Međutim, druga kriza, otvaranje tzv. zapadnobalkanske migrantske rute, je te iste godine potvrdila potrebu Evropske unije da ojača saradnju sa efektivnim, a ne nužno demokratskim, vlastima u regionu. Broj neregionalnih migranata je te godine dostigao nezabeležen broj, sa preko dva miliona nelegalnih prelazaka granica.<sup>516</sup> U izvesnom smislu, zemlje na ovoj ruti su postale čuvari šengenskog prostora iako nisu ni blizu članstva u Evropskoj uniji,<sup>517</sup> dok je potreba za snažnim liderima koji mogu da upravljaju situacijom dala priliku političarima iz regiona da se prikažu kao garanti stabilnosti i pouzdani partneri.<sup>518</sup>

Potreba za snažnim liderima u regionu nije nestala jer, iako je migrantska kriza trenutno obuzdana, pretnja novim prilivom nije nestala.

---

513 European Commission, Fifth Report on the Post-Visa Liberalisation Monitoring for the Western Balkan Countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010, Brussels, 25 February 2015, COM(2015) 58 final, str. 3.

514 Sabina Lange, „The Western Balkans: Back to the EU spotlight“, *ISS Brief* 9 2016, str. 1–2.

515 EUROSTAT News release, „Asylum in the EU in the first quarter 2015: 185 000 first time asylum seekers in the EU in the first quarter of 2015“, 112/2015 – 18 June 2015.

516 Frontex, Western Balkans Annual Risk Analysis, 2016.

517 Francisko de Borja Lasheras, „Return to instability: how migration and great power politics threaten the Western Balkans“, *op. cit.*

518 Florian Trauner, Stella Neelsen, „The Impact of the Migration Crisis on Political Dynamics in the Western Balkans“, *IEMed Mediterranean Yearbook*, 2017, pp. 180–182; John O’Brennan, „EU enlargement to the Western Balkans: towards 2025 & beyond“, Institute of International and European Affairs, Dublin, May 2018.

Prema podacima Međunarodne organizacije za migracije, na zapadno-balkanskoj migrantskoj ruti je u 2018. godini zvanično registrovano 61.012 neregularnih migranata, što je pet puta više u odnosu na prethodnu godinu, a najveći porast je zabeležen u BiH – 20 puta više migranata i izbeglica.<sup>519</sup> Jedna četvrtina neregularnih migranata registrovanih u Hrvatskoj i BiH, kao i 16% onih registrovanih u Sloveniji su iz regiona, uglavnom sa Kosova i iz Albanije.<sup>520</sup> U prvoj polovini 2020. godine je zabeležen porast od 73% broja migranata na granicama Evropske unije sa regionom u odnosu na prethodnu godinu.<sup>521</sup> Dodatni problem predstavlja situacija u Turskoj u kojoj se nalazi četiri miliona izbeglica, 3,6 miliona Sirijaca i 400.000 lica drugih nacionalnosti,<sup>522</sup> čije kretanje ka Evropskoj uniji bi predstavljalo ogroman problem, što je pokazala i eskalacija migrantske krize na tursko-grčkoj granici 2020. godine.

Da je bezbednost na vrhu prioriteta Evropske unije vidi se i iz rekonceptualizacije pograničnog prostora u kojem granica više nije samo određivanje teritorije i državnog suvereniteta, već se pogranični prostor širi i na druge zemlje kroz razne vrste sporazuma,<sup>523</sup> kakvi su i sporazumi kojima FRONTEX dobija pravo da rasporedi pogranične snage zemalja članica na teritoriji susednih zemalja. Prvi sporazumi su zaključeni sa Albanijom i Crnom Gorom 2019. godine, a slični su parafirani sa Severnom Makedonijom, Srbijom i BiH. U maju 2019. godine pokrenuta je prva zajednička operacija izvan Evropske unije, na granici Albanije sa Grčkom, što je najverovatnije samo početak nove vrste bezbednosnog angažovanja Unije u regionu. Dominacija stabilnosti kao ključnog pitanja se nije promenila vremenom, što potvrđuje istraživanje rađeno za Evropski parlament o učestalosti pitanja vezanih za zapadni Balkan na sednicama Evropskog saveta u periodu od usvajanja Lisabonskog ugovora do

---

519 IOM, DTM Mediterranean – Western Balkans Overview January – December 2018.

520 *Ibid.*

521 FRONTEX, Situation at EU external borders – Arrivals down in first half of 2020, Press release, 13. 07. 2020.

522 UNHCR, Turkey Fact Sheet, September 2020, dostupno na: <https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Turkey%20Fact%20Sheet%20-%20September%202020.pdf> (pristupljeno 19. novembra 2020).

523 Benedicto, Ainhoa Ruiz, Brunet, Pere, „Building Walls: Fear and Securitization in the European Union“, *Centre Delàs d'Estudis per la Pau*, Barcelona, September 2018.

2018. godine.<sup>524</sup> U periodu od 2010. do jula 2014. godine razmatranje proširenja je rutinski bio zastupljeno na sednicama, ali od 2014. do 2017. dominiraju pitanja borbe protiv terorizma u regionu i zapadnobalkanske migratorna ruta.

Ozbiljnost kriza u okruženju je dovela do promene autopercepcije Evropske unije kao međunarodnog aktera (videti deo 9).<sup>525</sup> Principijelni pragmatizam kao nova paradigma spoljne politike Unije može izazvati više problema nego ih rešiti: ako će Unija delovati u skladu sa principima koji obuhvataju univerzalne vrednosti, kako će primenjivati pragmatizam, a ako se od slučaja do slučaja bude opredeljivala za jedno ili drugo to može dovesti do još više kritika o dvostrukim standardima, dodatno slabeci ulogu Unije na međunarodnoj sceni i narušavajući njen identitet kao normativnog aktera.<sup>526</sup> Normativna snaga EU dovedena je u pitanje i nakon sednice Evropskog saveta iz oktobra 2019. godine na kojoj nije doneta odluka da otpočnu pregovori o pristupanju sa Albanijom i Severnom Makedonijom, kao i različitim tumačenjima francuske inicijative za reformu same politike proširenja čemu posvećujemo naredni deo.

## 6.2. Politika proširenja Evropske unije u potrazi za reformom

Dvadeset godina od pokretanja Politike stabilizacije i pridruživanja, perspektiva pristupanja zemalja zapadnog Balkana Evropskoj uniji je maglovita: samo je Hrvatska postala članica, Makedonija od 2005. godine, kada je stekla status kandidata, nije započela pregovore, Albanija je tek 2014. stekla status kandidata, a BiH je tek 2016. godine podnela kandidaturu za članstvo. Sa druge strane, Unija otvoreno šalje poruku o zamoru od proširenja. Zasedanje Evropskog saveta u oktobru 2019. godine na

---

524 Suzana Elena Anghel, „The European Council and the Western Balkans: Overview of discussions since the Lisbon Treaty”, EPRS European Parliamentary Research Service, May 2018.

525 Stefan Lehne, „Is There Hope for EU Foreign Policy?“, *Carnegie Europe*, December 5, 2017.

526 Jonathan Joseph, „Governing Through Failure and Denial: The New Resilience Agenda“, *Millennium*, 44 (3), 2016, pp. 370–390, str. 371; Ana Juncos, „Resilience as the new EU foreign policy paradigm: a pragmatist turn?“, *European Security*, 26:1, 2017, pp. 1–18, str. 2.

kojem nije postignuta saglasnost zemalja članica o otvaranju pristupnih pregovora sa Albanijom i Severnom Makedonijom je vratilo politiku proširenja u žižu medijske i političke pažnje i ogolilo razmere krize politike proširenja na zapadni Balkan. Na insistiranje pojedinih zemalja članica, predvođenih Francuskom, Evropska komisija je u februaru 2020. godine predložila izmene metodologije pristupanja. Da li je najveći problem aktuelne politike u metodologiji pristupanja ili u nekredibilnom uslovljavanju koje je Evropska unija u poslednjih dvadeset godina primenjivala u odnosu na potencijalne članice iz ovog regiona? Da li su zemlje članice i do sada imale na raspolaganju mehanizme kojima su mogle da odlučnije primenjuju uslovljavanje u odnosu na zemlje zapadnog Balkana, ali to nisu činile? Da li uzroke problema politike proširenja treba tražiti u odsustvu strateškog pristupa prema zapadnom Balkanu zbog krize u samoj Uniji i zamora od proširenja? Najzad, da li reforma politike proširenja ima za cilj da utre put budućem diferenciranom članstvu u Evropskoj uniji?<sup>527</sup>

### 6.2.1. (Ne)Kredibilnost politike proširenja i zapadni Balkan

Već smo napomenuli da jedna od glavnih poluga transformativne moći Evropske unije leži u doslednoj primeni uslovljavanja. Pokretanje procesa stabilizacije i pridruživanja, kao i perspektiva članstva, otvorili su put primeni strategije uslovljavanja u odnosu na ovaj region u kontekstu politike proširenja. Prema modelu spoljnih podsticaja Šimelfeniga i Sedelmajera, koji je razvijen kako bi se analizirala evropeizacija zemalja Centralne i Istočne Evrope putem uslovljavanja koje je Unija vršila u procesu pristupanja, delotvornost ovog pristupa zavisi od određenosti uslova, obima i brzine koristi koju treća zemlja ostvaruje ispunjavanjem uslova, kredibiliteta pretnji i nagrada od strane Unije, kao i obima troškova koji po treću zemlju proizilaze iz ispunjavanja uslova.<sup>528</sup> Kada je reč o obimu koristi koju zemlja ostvaruje ukoliko se povinuje postavljenim uslovima, ovaj faktor bi trebao da ima najjači uticaj u politici proširenja jer u tom slučaju postoji mogućnost članstva kao najznačajnijeg podsticaja. U tom

527 Maja Kovačević, „Politika proširenja Evropske unije u potrazi za reformom“, *Politička revija*, br. 02/2020, godina (XXX) XX, vol. 64, str. 133–150.

528 Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, „Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe“, *op. cit.*



pogledu se obim koristi ne razlikuje od onog koji je postojao u slučaju zemalja Centralne i Istočne Evrope. Ipak, i pored već dvadesetogodišnje perspektive učlanjenja u Evropsku uniju, videli smo da je proces demokratizacije u zemljama zapadnog Balkana je u dubokoj krizi.<sup>529</sup> Ovaj paradoks je, između ostalog, i rezultat nekredibilnog uslovljavanja.

Kada je o kredibiliteti reč, Šimelfenig i Sedelmeier navode da određenost uslova ima presudan uticaj na usklađivanje sa pravilima Evropske unije: što su uslovi određeniji, to je veći kredibilitet uslovljavanja jer ne samo da je precizno određeno šta se očekuje od zemlje koja uslov treba da ispuni, već se izbegava i manipulisanje tumačenjima o ispunjenosti uslova. Istovremeno, ovakav pristup obavezuje i samu Uniju – kada su uslovi jasno određeni, za nju je teže da uskrati obećanu nagradu.<sup>530</sup> Međutim, u slučaju zapadnog Balkana su primenjivani ne samo kriterijumi iz Kopenhagena i oni vezani za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije, već i drugi uslovi kao što je saradnja sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju i uslovljavanje vezano za izgradnju država.<sup>531</sup> Uloga Evropske unije u procesu izgradnje država na Zapadnom Balkanu predstavlja jedinstven primer delovanja u njenoj novijoj istoriji i ne može se porediti sa prethodnim etapama proširenja.<sup>532</sup> Za razliku od prethodnih proširenja (donekle sa izuzetkom Kipra, u kom slučaju se pokazala nedelotvornost politike proširenja Evropske unije kao sredstva za rešavanje pitanja suverenosti i teritorijalnog integriteta zemalja kandidata<sup>533</sup>), već na samom početku Procesu stabilizacije i pridruživanja Unija je nastupila kao posrednik, monitor i povremeno arbitar u procesu koji menja

529 Freedom House, *Nations in Transit 2016: Europe and Eurasia Brace for Impact*, 2016, *op. cit.*, str. 2; Freedom House, *Freedom in the World 2019: Democracy in Retreat*, 2019, *op. cit.*, str. 6–13.

530 Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, „Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe“, *op. cit.*, str. 672.

531 Maja Kovačević, „In the Bermuda Triangle? The European Union's Enlargement policy, Common Foreign and Security Policy and unfinished states in the Western Balkans“, *Serbian Political Thought*, No. 1 2011, vol. 3, 21–38.

532 Srdjan Blagovcanin, *The EU as state builder in the process of European integration – the case of Bosnia and Herzegovina*, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo, 2016; Soeren Keil, Zeynep Arkan, *The EU and Member State Building: European Foreign Policy in the Western Balkans*, Routledge, 2015.

533 Videti šire: Thomas Diez, Michelle Pace, „Normative Power Europe and Conflict Transformation“, in: Richard Whitman (Ed.), *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives*, 2011, pp. 210–225.

ustavnu organizaciju postojećih i dovodi do nastanka novih država. Ovu složenu ulogu Evropske unije na zapadnom Balkanu DIMITAR BEČEV (Dimitar Bechev) opisuje na sledeći način: „Sa jedne strane, Evropska unija je zadužena za sprečavanje sukoba i stabilizaciju, pa čak i potpunu izgradnju, etnički podeljenih i politički nestabilnih država i teritorija u regionu. Ona posreduje u postizanju mirovnih sporazuma i nameće ustavne povelje, vodi gradove, direktno upravlja ekonomijama, šalje mirovne snage i policajce. Sa druge strane, Unija upravlja pretpristupnim procesom usmerenim na sveobuhvatnu primenu pravnog i regulatornog okvira u funkcionalnim oblastima kao što su trgovina, fiskalno upravljanje, zaštita potrošača, politika konkurencije, i sl.“<sup>534</sup>

Složeni upliv Evropske unije u regionu je doveo i do postepenih promena u prirodi uslovljavanja, promena koje u sebi nose i protivrečnosti i opasnosti. Oton Anastasakis (Othon Anastasakis) je 2008. godine ukazao na to da Evropska unija a) dodaje nove političke uslove i kriterijume (jačanjem uslovljavanja za svaki korak u ranim fazama procesa pridruživanja – kao što su studija o izvodljivosti, početak pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SPP), parafiranje SPP-a, njegovo potpisivanje itd.) i više pažnje posvećuje „putovanju“ nego pristupanju kao cilju, čime utiče na kredibilitet strategije; b) kroz svoje uslove Evropska unija meša normativne, funkcionalne i realpolitičke zahteve, što njene namere čini manje jasnim; c) u nekim slučajevima vrši strogu procenu ispunjenosti standarda, dok u drugim ublažava kriterijume zarad izbegavanja bezbednosnih rizika, čime utiče na konzistentnost procesa.<sup>535</sup> Setimo se da je prva zemlja zapadnog Balkana koja je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju 2001. godine bila Makedonija koja ni izdaleka nije ispunjavala uslove za potpisivanje ovog sporazuma, ali je bila nagrađena za pristanak na međunarodno i posredovanje Evropske unije u dodeli široke teritorijalne i funkcionalne autonomije kao odgovora na oružanu pobunu albanske manjine.

Evropska unija je već više od dve decenije duboko upletena u izgradnju država i unutrašnje političke procese na zapadnom Balkanu – od

---

534 Dimitar Bechev, „Between Enlargement and CFSP: the EU and the Western Balkans“, Paper prepared for the LSE European Foreign Policy conference, 2–3 June 2004, London School of Economics, str. 2.

535 Othon Anastasakis, „The EU's political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach“, *op. cit.*, str. 366–368.

državne zajednice Srbije i Crne Gore, proglašenja nezavisnosti Kosova, međunacionalnog pomirenja i institucionalne reorganizacije u BiH, političke saradnje nacionalnih zajednica do ustavne transformacije Severne Makedonije, a često i sama zadužena da osigura bezbednost i/ili vladavinu prava na tim istim teritorijama (Makedonija, Kosovo, BiH). U tom kontekstu, uslovima koje je Evropska unija postavljala ne samo da su nedostajali jasni kriterijumi, već su bili i predmet neusaglašenog delovanja raznih aktera uključenih u proces.<sup>536</sup> Nesumnjivo najbolji primer kontroverzne uloge Evropske unije je slučaj Srbije za koju je normalizacija odnosa sa Kosovom\* uslov za članstvo i deo pregovaračkog poglavlja 35, a da pritom u samoj Uniji ne postoji konsenzus o međunarodnom pravnom statusu Kosova\*. Uprkos tome, Srbiji je postavljen uslov da se trajno angažuje radi vidnog i održivog poboljšanja njenih odnosa sa Kosovom\*, a ovaj proces treba postepeno, do kraja pristupnih pregovora Srbije, da dovede do sveobuhvatne normalizacije odnosa u formi pravno obavezujućeg sporazuma.<sup>537</sup>

Prema modelu spoljnih podsticaja, ako su treće zemlje suočene sa odlučnim uslovljavanjem i ako im je predočena zadovoljavajuća nagrada, onda će obim troškova i njihova distribucija u određenoj zemlji presudno uticati na to da li će zemlja prihvatiti ili odbaciti uslovljavanje.<sup>538</sup> Politički troškovi ispunjavanja uslova na zapadnom Balkanu su visoki, jer ne samo da podrazumevaju odricanje od određenih poluga moći, *state capture* i *rent-seeking* praksi, već obuhvataju i pitanja državnosti kao što je slučaj sa BiH i Srbijom povodom Kosova\*, kao i identiteta, što je slučaj sa Severnom Makedonijom. Ali, Šimelfenig i Sedelmaier ukazuju da čak i u uslovima visokih političkih troškova Evropska unija može da obezbedi ispunjavanje svojih zahteva pod uslovom da toj zemlji ponudi značajnu

---

536 Florian Bieber, „Building Impossible States? State-Building Strategies and EU Membership in the Western Balkans“, *Europe-Asia Studies*, Vol. 63, No. 10, December 2011, 1783–1802.

537 Conference on accession to the European Union – Serbia, Accession document: General EU Position, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Serbia to the European Union, AD 1/14 LIMITE CONF-RS 1, Brussels, 21 January 2014; Ksenija Marković, Marko Jovanović, Branka Matijević, „Kosovo and Metohija or the European Union – a rhetorical dilemma in the Serbian political discourse“, *Serbian Political Thought*, No. 4/2019, Year XXVI, Vol. 66, pp. 173–192.

538 Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, „Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe“, *op. cit.*, str. 671–675.

trenutnu nagradu, kao što je bio slučaj sa Makedonijom kojoj je ponuđen početak pregovora o članstvu ukoliko primeni Prespanski sporazum i usvoji ustavne izmene o promeni naziva zemlje. Severna Makedonija je ispunila postavljene uslove, ali je francuski veto na otvaranje pristupnih pregovora ponovo pokazao problem sa kredibilnošću uslovljavanja koja, prema modelu spoljnih podsticaja, ima dva aspekta: mora biti kredibilna pretnja Evropske unije da će određena korist biti uskraćena u slučaju nepovinovanja, ali mora biti kredibilno i obećanje o nagradi u slučaju ispunjavanja uslova. I dodatno, na kredibilitet uslovljavanja utiče još jedan faktor – sporovi oko uslova u samoj Evropskoj uniji koji upućuju kontradiktorne signale određenoj zemlji, što se takođe dogodilo u slučaju Severne Makedonije jer ne samo da Unija nije ispunila predloženu nagradu, već je to bilo praćeno otvorenim neslaganjima među različitim akterima.<sup>539</sup> Pored toga, ako se smatra da Evropska unija uslovljavanje potčinjava drugim političkim, strateškim ili ekonomskim interesima, zemlja koja treba da se povinuje će očekivati da nagradu dobije i bez ispunjavanja uslova. Upravo je ovo slučaj sa zapadnim Balkanom koji, kao što smo objasnili, još uvek predstavlja bezbednosni izazov za Evropsku uniju.

Najzad, kada je reč o kredibilitetu nagrađivanja, za razliku od proširenja na zemlje Centralne i Istočne Evrope koje je bilo visoko na listi prioriteta Evropske unije, strateški vođeno od strane Nemačke i sa snažnom geopolitičkom konotacijom,<sup>540</sup> zapadni Balkan je ostao „periferija periferije“.<sup>541</sup> Kredibilitet perspektive učlanjenja je doveden u pitanje. Kada je 2014. godine inaugurisana Evropska komisija, objava njenog predsednika Žan Klod Junkera (Jean-Claude Juncker) da tokom petogodišnjeg mandata neće biti novih proširenja, već će se Evropska unija posvetiti sopstvenoj konsolidaciji,<sup>542</sup> najavila je smanjenje angažmana Unije u

---

539 Robin Emmott, Francesco Guarascio, Marine Penner, „France under fire for ‘historic error’ of blocking Balkan EU hopefuls“, *REUTERS*, October 18, 2019.

540 Maja Kovačević, „Evropska unija između politike proširenja i tendencija produbljivanja evropske integracije“, *op. cit.*

541 Dimitar Bechev, „The Periphery of the Periphery: The Western Balkans and the Euro crisis“, *op. cit.*

542 Jean-Claude Juncker, President of the European Commission, Mission Letter to Johannes Hahn, Commissioner for European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiation, Brussels, 1 November 2014, dostupno na adresi: [https://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner\\_mission\\_letters/hahn\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/hahn_en.pdf) (pristupljeno 12. novembra 2020); Jean-Claude Juncker, Opening Statement in the

regionu, što je potvrdilo i spajanje resora za susedsku politiku i pregovore o proširenju. Tadašnji visoki predstavnik za spoljne poslove i bezbednosnu politiku Federika Mogerini (Federica Mogherini) je posetila region tek 2017. godine i suočila se sa razmerama smanjenja uticaja Evropske unije u ovom delu Evrope. Potreba da se spreči širenje uticaja Rusije i Kine u regionu je takođe doprinela da se u strategiji proširenja Evropske komisije za 2018. godinu nađe neočekivano postavljanje 2025. godine kao mogućeg roka za proširenje.<sup>543</sup> Iako je ovo izazvalo optimizam u pojedinim krugovima zemalja u regionu, pokazalo se da nije reč o kredibilnoj strategiji proširenja jer će samo 10 dana nakon objavljivanja „strategije“ neformalni sastanak ministara spoljnih poslova zemalja članica Evropske unije pokazati odsustvo konsenzusa i rezerve prema 2025. kao mogućoj godini proširenja. Dok se Mađarska zalagala da Srbija i Crna Gora budu primljene već 2022, Slovenija je smatrala da 2025. nije realan rok, Nemačka bila vrlo nenaklonjena ukazujući na probleme sa vladavinom prava u novijim zemljama članicama kao što su Rumunija, Bugarska, Poljska i Mađarska, a Francuska bila na čelu zemalja koje su insistirale na značaju uslovljavanja i ispunjavanju kriterijuma za pristupanje.<sup>544</sup> Poljska, Italija i Austrija su se zalagale za veće otvaranje Unije ka region kako bi se suprotstavilo jačanju ruskog i kineskog uticaja. Rekcije na isticanje 2025. kao godine mogućeg pristupanja pokazuju iznenađenje koje je ovaj potez izazvao kako u Evropskom parlamentu, tako i u zemljama članicama. Pjer Mirel (Pierre Mirel) reakcije svodi na nekoliko ključnih poruka: nekredibilan rok, prvo striktno uslovljavanje, ne ubrzavati proces.<sup>545</sup> Kako navodi Mirel, Vlada Nemačke je zauzela jasan stav da ne dolaze u obzir pristupanja po automatizmu prema unapred datim rokovima, Manfred Veber (Manfred Weber), predsednik grupe PPE u Evropskom parlamentu je izjavio da kriterijumi diktiraju rokove,

---

European Parliament Plenary Session, 15 July 2014, str. 11, dostupno na adresi: <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/jean-claude-juncker---political-guidelines.pdf> (pristupljeno 12. novembra 2020).

543 European Commission, A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans, Strasbourg, 6. 2. 2018 COM(2018) 65 final.

544 EURACTIV, EU split over expansion into Western Balkans, 16 February 2018.

545 Pierre Mirel, „Balkans occidentaux-Union européenne: Entre cohésion interne et stabilité extérieure“, Fondation Robert Schuman, *Question d'Europe*, No. 480, 09 Juillet 2018, str. 6.

a ne obrnuto, dok je nemačka štampa bila još oštija pišući o Komisiji koja je naivna i slepa za probleme.<sup>546</sup>

Uprkos pokušaju Evropske komisije da probudi optimizam u regionu, samo godinu i po nakon „strategije“ će na zasedanju Evropskog saveta u oktobru 2019. Francuska staviti veto na otpočinjanje pregovora o pristupanju sa Severnom Makedonijom i Albanijom. Da li ovaj veto trebao da bude iznenađenje? Poslednjih par godina je premalo pažnje poklanjano u više navrata iznetom stavu Francuske da je neophodno najpre produbiti integraciju u samoj Evropskoj uniji i učiniti je funkcionalnijom kako bi bila u stanju da primi nove članice. Francuski planovi produblivanja obuhvataju osnivanje Evropske agencije za zaštitu demokratija, potpunu reformu šengenskog prostora uz uvođenje zajedničke pogranične policije, evropske kancelarije za azil i osnivanje Evropskog saveta za unutrašnju bezbednost, potpisivanje ugovora o odbrani i bezbednosti<sup>547</sup> i osnivanje Saveta za evropsku bezbednost, zaštitu tržišta Evropske unije od preduzeća koja ugrožavaju njene strateške interese, evropsku prednost u javnim nabavkama, „socijalni štit“ koji će zaposlenima garantovati minimalnu evropsku platu, osnivanje Evropskog saveta za inovacije sa budžetom sličnim budžetu SAD-a kako bi se unapredila visoka tehnologija u Uniji itd.<sup>548</sup>

Ovako ambiciozni planovi dodatno pojašnjavaju francusku nevoljnost da se nastavi sa inercijom proširenja, a formalni argument Francuske je bio da se moraju reformisati procedure učlanjenja koje nisu strateške, nisu političke, nisu reverzibilne i suviše su birokratske.<sup>549</sup> Makron je u oktobru 2019. postavio pitanje kako se može smatrati da Albanija ostvaruje napredak i treba da počne pregovore sa Evropskom unijom, a „hiljade, hiljade i hiljade“ Albanaca traže azil u Francuskoj?<sup>550</sup> I zaista, već nekoliko godina unazad Albanci su drugi po broju podnetih zahteva za

---

546 *Ibid.*

547 Videti šire u: Dejana M. Vukasović, „Nacionalno VS. nadnacionalno u politici naoružanja EU“, *Politička revija*, br. 03/2019, godina (XXX) XIX., vol. 61, str. 85–112.

548 Emmanuel Macron, „Pour une Renaissance européenne“: la lettre d’Emmanuel Macron aux Européens, *Le Parisien*, 4 mars 2019.

549 Andrew Rettman, „What does Macron really want on Western Balkans?“, *EUObserver*, 12. 11. 2019.

550 Rym Momtaz, Andrew Grey, „Macron urges reform of ‘bizarre’ system for EU hopefuls“, *POLITICO*, October 16, 2019.

azil u Francuskoj a Albaniji je data vizna liberalizacija. Na primer, u Francuskoj je 2017. godine podneto 100.000 zahteva za azil, na prvom mestu su bili tražioci azila iz Albanije, a na drugom iz Avganistana.<sup>551</sup> U 2018. je u Francuskoj bilo podneto 10.270 zahteva za azil državljana Avganistana, a na drugom mestu je bila Albanija sa 9.690,<sup>552</sup> a u 2019. Avganistan 9.995, Albanija 8.010.<sup>553</sup>

### **6.2.2. Politika proširenja Evropske unije: da li je problem u metodologiji?**

Podstaknuta francuskim insistiranjem, Evropska komisija je u februaru 2020. godine objavila novu metodologiju politike proširenja.<sup>554</sup> U njoj se najavljuje još snažnije insistiranje na kontroli sprovođenja najvažnijih reformi tako što će pregovori o najvažnijim oblastima započinjati prvi, biti zatvarani poslednji, odlučujuće će uticati na ukupan tok pregovora, a nijedno poglavlje neće biti privremeno zatvoreno ukoliko zemlja ne postigne zadovoljavajuće rezultate. Sve ovo je i do sada bilo na snazi, i nije tačno da zemlje članice Evropske unije nisu imale mehanizme kojima bi mogle da zaustave jednom započet proces pregovora o proširenju.<sup>555</sup> Još je na čuvenoj sednici Evropskog saveta u Kopenhagenu 1993. godine, kada su definisani kriterijumi za učlanjenje, istaknuto da će biti uzeta u obzir i sposobnost Unije da prihvati nove članice (tzv. apsorpcioni kapacitet),<sup>556</sup> čime se Evropska unija ogradila da proširenje ne može zavisiti samo od volje trećih država i njihove sposobnosti da ispune kriterijume, već i od stanja u samoj Uniji. Zaključci iz Kopenhagena su i danas na snazi, a u pregovaračkim okvirima Evropske unije za Crnu Goru i Srbiju se jasno ističe da „po svojoj

551 FRANCE 24, „France received record 100,000 asylum requests in 2017“, 08/01/2018.

552 Nora Muçi, „Asylum seekers and Macron’s ‘No’ to Albania’s EU accession talks“, *EuroNews*, 18/10/2019.

553 <https://www.asylumineurope.org/reports/country/france/statistics>

554 European Commission, Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans, Brussels, 5. 2. 2020 COM(2020) 57 final.

555 Maja Kovačević, „Politika proširenja Evropske unije u potrazi za reformom“, *op. cit.*

556 European Council in Copenhagen, Conclusions of the Presidency, 21–22 June 1993, SN 180/1/93 REV 1.

prirodi, pregovori predstavljaju proces koji nema tačno utvrđeno trajanje i čiji ishod ne može unapred da se garantuje”.<sup>557</sup>

Pregovori o pristupanju nikada nisu mogli da budu započeti sve dok se o tome ne donese jednoglasna odluka u Savetu, što je prva u nizu veto tačaka u ovom procesu. Uloga zemalja članica je snažna u svakoj fazi procesa i zbog toga što se formalno pregovori o pristupanju odvijaju kroz međuvladinu konferenciju koja okuplja ministre i ambasadore zemalja članica kao i zemlje kandidata. Zemlje članice ne samo da su upoznate sa stanjem u svakoj od zemalja kandidata i potencijalnih kandidata preko svojih diplomatskih predstavništava u tim zemljama, već i kroz stalnu radnu grupu Saveta Evropske unije za proširenje koja okuplja predstavnike svih zemalja članica.

Pored toga, vremenom je politika proširenja postala detaljnija, a svaki od novih koraka je podređen odluci zemalja članica. Pregovori o svakom od poglavlja podrazumevaju analitički pregled (screening) odnosno razmatranje pripremljenosti zemlje da otpočne pregovore, a rezultati analize se podnose u vidu izveštaja Evropske komisije zemljama članicama. Zemlje članice odlučuju da li da se otvori pregovaračko poglavlje ili da se utvrde merila (benchmarks) koja moraju biti ispunjena pre otvaranja, a pri otvaranju pregovaračkog poglavlja Evropska unija usvaja zajednički stav koji sadrži merila koja će morati da budu ispunjena pre zatvaranja poglavlja. Dodatno, ukoliko bi se utvrdilo da zemlja kandidat više ne ispunjava početna merila, pregovori o tom poglavlju bi mogli da budu suspendovani. Ovaj sistem merila je usvojen 2006. godine sa ciljem jačanja podsticaja za kandidate da sprovedu reforme i kako bi se ojačalo praćenje primene pravnih tekovina Unije.<sup>558</sup> Kada je reč o zatvaranju pregovaračkih poglavlja svako poglavlje može biti privremeno zatvoreno odlukom Saveta, dakle samo onda kada je svaka zemlja članica Evropske unije zadovoljna rezultatom koji je ostvario kandidat, ali sve do završetka celokupnog pregovaračkog procesa

---

557 Council of the European Union, Enlargement – Accession Negotiations with Montenegro, Brussels, 29 March 2012, 8339/12, str. 3; Conference on accession to the European Union – Serbia, Accession document: General EU Position, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Serbia to the European Union, *op. cit.*, str. 8.

558 Commission of the European Communities, Enlargement Strategy and Main Challenges 2006–2007, Brussels, 8. 11. 2006, COM(2006) 649, str. 6.



može biti ponovo otvoreno,<sup>559</sup> što potvrđuje snagu zemalja članica u ovom procesu.

Svojevrсна reforma politike proširenja je sprovedena i 2012. godine kada je vladavina prava stavljena u središte pregovaračkog procesa time što se na samom početku otvaraju pregovori o poglavlju o pravosuđu i osnovnim pravima, i poglavlju o pravdi, slobodi i bezbednosti, pri čemu su uvedena prelazna merila koja moraju biti ispunjena da bi Savet tek nakon toga preduzeo naredni korak – usvojio merila za zatvaranje ovih poglavlja.<sup>560</sup> Kroz sistem merila svaka zemlja članica Evropske unije je mogla da insistira na sprovođenju ključnih reformi. Takođe, u pregovorima sa Crnom Gorom i Srbijom Evropska unija je uvela pravilo da, u slučaju da u ovim zemljama dođe do ozbiljnog i dugotrajnog kršenja prava na kojima je Unija zasnovana, na inicijativu Evropske komisije ili jedne trećine zemalja članica može doći do suspenzije pregovora i postavljanja uslova za njihov nastavak, o čemu bi Savet odlučivao kvalifikovanom većinom.<sup>561</sup>

I dodatno, kako su poglavlja o pravosuđu i osnovnim pravima kao i pravdi, slobodi i bezbednosti ključna za vrednosti na kojima je zasnovana Evropska unija, ukoliko bi došlo do zaostajanja u napretku u ovim oblastima, Savet bi po istoj proceduri mogao da odluči o zaustavljanju otvaranja ili zatvaranja drugih poglavlja sve dok neravnoteža ne bude uklonjena (tzv. klauzula o ravnoteži).<sup>562</sup> Pa ipak, Unija nikada nije formalno aktivirala ovu klauzulu iako su izveštaji Evropske komisije bili vrlo kritični prema vladavini prava,<sup>563</sup> što nas ponovo upućuje na pitanje kredibilitnosti politike uslovljavanja, a ne na odsustvo mehanizama za njihovu primenu.

---

559 European Commission, European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations, Steps towards joining, dostupno na: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/steps-towards-joining\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/steps-towards-joining_en) (pristupljeno 20. marta 2020).

560 Commission of the European Communities, Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013, Brussels, 10. 10. 2012, COM(2012) 600 final, str. 6.

561 Council of the European Union, Enlargement – Accession Negotiations with Montenegro, *op. cit.*, str. 4; Conference on accession to the European Union – Serbia, Accession document: General EU Position, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Serbia to the European Union, *op. cit.*, str. 9.

562 *Ibid.*, str. 6, *ibid.*, str. 12.

563 Maja Kovačević, „The EU’s Stability-Democratisation Dilemma in Western Balkans: the case of Serbia“, *op. cit.*, str. 11, 14–18; Maja Kovačević, „Evropska unija i Zapadni Balkan: kako raskinuti ‘prećutni pakt stabilokratije?’“, *op. cit.*

### 6.2.3. Strateški angažman ili putovanje „sporim vozom ka“... klasterima?

#### *Najava strateškog angažmana Evropske unije u regionu?*

U skladu sa novom metodologijom koju je Savet prihvatio u martu 2020. godine Komisija je najavila da će u svojim godišnjim izveštajima bolje definisati uslove koji treba da budu objektivni, precizni, detaljni, i proverljivi, ali je to i do sada mogla da čini, pitanje je samo da li je bilo političke volje. U ovom svetlu treba posmatrati i najavu odlučnijeg sankcionisanja u slučaju stagniranja ili nazadovanja u sprovođenju reformi: sada će Evropska komisija moći, na svoju inicijativu ili na utemeljen zahtev zemlje članice da iznese predloge koji treba da brzo odgovore na situaciju, koristeći kada je potrebno, i glasanje obrnutom kvalifikovanom većinom, o čemu će biti reči kasnije. Pored toga, obim finansijske podrške Evropske unije može biti smanjen, sa izuzetkom podrške civilnom društvu, a učešće u programima Unije može biti zaustavljeno ili u potpunosti uskraćeno.

Ključno pitanje je da li je Evropska unija spremna za strateški angažman prema regionu zapadnog Balkana umesto tehnokratskog izveštavanja o „potemkinovskim“ reformama i usklađivanju sa pravnim tekovinama Unije. Za dvadeset godina održana su samo četiri samita Evropska unija – zapadni Balkan: u Zagrebu 2000. godine, Solunu 2003, Sofiji 2018. i Zagrebu 2020. Pristup je bio drugačiji u vreme proširenja na zemlje Centralne i Istočne Evrope. Strategija proširenja Evropske unije iz 1997. godine je bila ustanovila Evropsku konferenciju koja je jednom godišnje okupljala šefove država ili vlada (a po potrebi i ministre) zemalja članica Unije i evropskih zemalja koje su težile članstvu u Evropskoj uniji i predsednika Evropske komisije. Ustanovljavanje ovakvog formata je objašnjeno time da je proširenje dugoročan proces koji utiče na čitavu Evropu i da stoga sve navedene zemlje treba da budu okupljene u jedan forum.<sup>564</sup> Umesto toga, za zapadni Balkan je primenjivan Berlinski proces, pokrenut 2014. godine, koji je stvarao iluziju dinamike procesa integracija. Berlinski proces okuplja lidere Zapadnog Balkana i predstavnike Nemačke, Austrije, Francuske, Italije, Slovenije, Hrvatske, predstavnike Evropske komisije,

<sup>564</sup> AGENDA 2000: For a stronger and wider Union, July 15, 1997, *Bulletin of the European Union* Supplement 5/97.

kao i međunarodnih finansijskih institucija na godišnjim samitima. Ciljevi obuhvataju rešavanje bilateralnih problema, unapređenje ekonomskog upravljanja, razmatranje socijalnih pitanja, saradnju sa civilnim društvom i unapređenje položaja mladih. Ipak, u proces nisu uključene sve zemlje članice Evropske unije i on ostaje samo politička inicijativa za unapređenje saradnje u regionu, ali nije mehanizam proširenja.

Nova metodologija proširenja Evropske unije najavljuje snažnije političke dimenzije procesa pristupanja kroz politički dijalog na visokom nivou u vidu samita Evropska unija – zapadni Balkan i intenziviranja ministarskih kontakata u oblastima u kojima se ostvaruju značajni rezultati, što zemlji može omogućiti da, u oblastima koje su od naročitog značaja za nju, prisustvuje u svojstvu posmatrača na ključnim sastancima Unije. Takođe, najavljene su i međuvladine konferencije sa svakom zemljom zapadnog Balkana koje bi trebale da se sastaju nakon objavljivanja godišnjih izveštaja Komisije o napretku zemalja obuhvaćenih procesom proširenja. Međuvladine konferencije bi trebale da budu forum za politički dijalog i od njih se očekuje da obezbede snažniji politički nadzor nad pregovorima o pristupanju.

Pitanje je na koji način će ove inicijative biti pretočene u praksu. Smatramo da Evropska unija raspolaže mehanizmima kojima bi proces demokratizacije i vladavine prava mogao da se nađe u središtu snažnog političkog angažmana.<sup>565</sup> Na primer, dok je Evropska konferencija u vreme proširenja na zemlje Centralne i Istočne Evrope imala za cilj pre svega saradnju u oblasti spoljne i bezbednosne politike (uključujući i pripremu zajedničkih akcija i deklaracija) i pravosuđa i unutrašnjih poslova (pre svega u oblasti borbe protiv organizovanog kriminala, terorizma, korupcije, šverca droge, ilegalne trgovine oružjem, pranja novca i neregularnih migracija), danas bi ovakav format bio pogodan za praćenje procesa reformi u oblastima demokratizacije i vladavine prava. Kako bi bili postignuti rezultati, potrebno je izmeniti dosadašnji sistem uslovljavanja Evropske unije u oblastima demokratizacije i vladavine prava. Birokratsko izveštavanje Evropske komisije i tehnokratsko praćenje pravnih izmena ne odlikavaju prave razmere zaostajanja zapadnog Balkana. Da snažnije insistiranje na neophodnosti promena dovodi do brze reakcije pokazuje

---

565 Maja Kovačević, „Evropska unija i Zapadni Balkan: kako raskinuti ‘prećutni pakt stabilokratije?’“, *op. cit.*

i slučaj Srbije čiji zvaničnici nisu sakrivali nezadovoljstvo izveštajem Evropske komisije<sup>566</sup> koji je, u delu o političkim kriterijumima, ukazao na bojkot parlamenta od strane opozicionih partija i antivladine proteste koji su zahtevali slobodu medija i slobodne i poštene izbore.<sup>567</sup>

Pored toga, za raskidanje „prećutnog pakta“ stabilokratije bi se mogla koristiti i neka rešenja primenjena u radu sada već zaboravljene Konvencije o budućnosti Evrope koja je imala za cilj da okupi što širi krug aktera koji bi pripremili međuvladinu konferenciju o izmeni ugovora o Evropskoj uniji. Da podsetimo, Konvencija je okupljala predsedavajućeg, dva zamenika, 15 predstavnika šefova država ili vlada zemalja članica, 30 predstavnika nacionalnih parlamenata (po dva iz svake zemlje članice), 16 predstavnika Evropskog parlamenta i dva člana Evropske komisije. Zemlje koje su bile u procesu pristupanja Evropskoj uniji su ravnopravno učestvovalе u radu Konvencije, ali nisu imale pravo da blokiraju donošenje odluka. Sve u svemu, konvencija je imala 105 članova. Predsedništvo su činili predsedavajući, dva zamenika, devet članova Konvencije i predstavnik izabran od strane zemalja koje su bile u procesu pristupanja. Upravo je predsedništvo imalo ulogu da podstakne i vodi debatu. Prema poslovniku Konvencije, predsedništvo je moglo da zatraži usluge drugih institucija ili organizuje saslušanje stručnjaka o pitanjima od interesa za rad Konvencije.<sup>568</sup> Takođe, predsedništvo se staralo o organizaciji internet sajta foruma Konvencije kao platforme za razmenu informacija i povezivanje javne debate i saslušanja stručnjaka sa radom Konvencije. Sve debate organizovane u okviru Konvencije i prateća dokumentacija su bili javni, a izveštaji i pisani materijali dostavljani kao doprinosi debatama su bili dostupni na veb-sajtu Konvencije. U svetlu mišljenja iznetih u okviru rada Konvencije, predsedništvo je moglo da odluči da osnuje radne grupe kojima je određivalo mandat, sastav i način rada.

---

566 European Commission, Serbia 2019 Report, Brussels, 29. 5. 2019, SWD(2019) 219 final, str. 3.

567 FoNet, „Brnabić: Izveštaj Evropske komisije delimično neobjektivan“, *N1*, 29. 05. 2019; Tanjug, „Ministarka Joksimović: Izveštaj EK o Srbiji u principu pozitivan, uz dosta političkih ocena kojima tu nije mesto“, *Kurir*, 30. 05. 2019; Beta, „Gojković na sastanku sa Fabricijem: Zašto je SZS u izveštaju Evropske komisije?“, *Danas*, 30. 05. 2019.

568 La Convention Européenne, *Projet de règlement intérieur*, CONV 3/02, Bruxelles, le 27 février 2002.

Kako navodi Branko Smerdel, rad Konvencije obuhvatao fazu „slušanja“ kako bi se utvrdila očekivanja i potrebe zemalja članica i njihovih građana, potom fazu u kojoj su iznete ideje razmatrane, i najzad fazu u kojoj su bile izrađene preporuke zasnovane na najvažnijim pitanjima debate.<sup>569</sup> Krajem 2002. godine 11 radnih grupa (supsidijarnost, osnovna prava, uloga nacionalnih parlamenata, ekonomsko upravljanje, spoljni poslovi, odbrana itd.) je predstavilo svoje zaključke Konvenciji, a u prvoj polovini 2003. Konvencija je sačinila i razmatrala prvi nacrt ugovora o ustavu za Evropu. Ovakva organizacija Konvencije odslikava ključnu ideju o ustanovljavanju tela koje bi imalo legitimitet da izradi predlog ugovora, njen sastav je imao za cilj da obezbedi reprezentativnost, dok je organizacija radnih grupa trebala da obezbedi neophodnu stručnost. Najzad, sastav predsedništva koje su činiliiskusni političari je trebao da obezbedi autoritet potreban da bi se od različitih mišljenja sačinio jedinstven dokument.<sup>570</sup>

Još jedna značajna karakteristika rada Konvencije je javnost njenog rada. Javne sednice Konvencije sastavljene od predstavnika različitih institucija i interesa su bile pod lupom civilnog društva, akademske zajednice i štampe, dokumenti i izveštaji dostupni, što je sve otežavalo klasične diplomatske nagodbe koje se postižu iza zatvorenih vrata međuvladinih konferencija.<sup>571</sup> Slična potreba i danas postoji za uključivanjem brojnih društvenih grupa u nadzor nad procesom sprovođenja reformi u procesu pristupanja. Sama politika proširenja Evropske unije je u velikoj meri *top down* proces koji se vodi na visokom nivou vlade i javne uprave, a praksa prethodnih proširenja pokazuje da je u proces pristupanja uglavnom uključena manja grupa odabranih i „elitnih“ aktera civilnog društva koji treba da obezbede legitimizaciju vladinog delovanja.<sup>572</sup> Berlinski proces, na primer, je podstakao šire uključivanje nevladinih organizacija, ali, kao što smo naveli, ovaj proces ne obuhvata sve zemlje članice Evropske unije niti je formalno deo politike proširenja.

569 Branko Smerdel, „Convention on the Future of Europe and the Process of Constitutional Choices“, *Revus Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law*, 2003, 1, str. 10.

570 *Ibid.*

571 Lars Hoffmann, „The Convention on the Future of Europe – Thoughts on the Convention-Model“, *Jean Monnet Working Paper*, 2011, 11/02.

572 O’Brennan, John, „EU enlargement to the Western Balkans: towards 2025 & beyond“, *op. cit.*

Ako bi se navedena iskustva primenila na ideju organizovanja Evropske konferencije danas, za konferenciju bi bilo ključno da njen sastav odražava i legitimitet i reprezentativnost, da bude javna sa značajnom ulogom medija, kao i da obezbedi tesnu uključenost civilnog društva i stručnjaka čiji izveštaji treba da budu povezani sa radom konferencije. Ipak, i u tim uslovima ostaje pitanje kako obezbediti da rad konferencije doprinese promenama u samim društvima i da da rezultate na terenu? Tu bi se mogla primeniti iskustva sa tzv. otvorenim metodom koordinacije koji se primenjuje na primer u koordinaciji ekonomskih politika zemalja članica Evropske unije, borbi protiv nezaposlenosti, pojedinim segmentima socijalne politike, itd. Reč je o metodi kojim se ne usvaja regulativa Evropske unije već se širi dobra praksa među zemljama članicama i ostvaruje veća usklađenosti njihovih politika.<sup>573</sup> Sprovodi se tako što se ustanovljavaju smernice, kvantitativni i kvalitativni indikatori, nacionalni i regionalni ciljevi, a potom se primena periodično ocenjuje. Upravo ovo periodično ocenjivanje čini da metod daje bolje rezultate nego što bi bili očekivani od ovog vida „mekog“ upravljanja jer zemlje članice ne žele da budu javno „prozvane“ zbog nepostizanja dogovorenih ciljeva.<sup>574</sup> Prethodno izloženi modeli pokazuju da je Evropska unija u svojoj istoriji već koristila mehanizme koji bi, iako nužno modifikovani, mogli da doprinesu raskidanju „prećutnog pakta“ stabilokratije. Međutim, smatramo da u samoj Evropskoj uniji ne postoji politička volja za snažno angažovanje u pravcu demokratizacije zapadnog Balkana, pre svega zbog toga što stabilnost u okruženju ostaje prioritet spoljnopolitičkog delovanja na ovoj „periferiji periferije“.

### *Šta donose klasteri?*

Novina u metodologiji pristupnih pregovora je i grupisanje pregovaračkih poglavlja u šest tematskih klastera (Tabela 5).

---

573 Claudio M. Radaelli, „The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?“, *Swedish Institute for European Policy Studies*, March 2003.

574 Martina Prpic, „The Open Method of Coordination“, European Parliamentary Research Service, PE 542.142, October 2014.

**Tabela 5:** Klasteri pregovaračkih poglavlja<sup>575</sup>

Osnovne reforme	23 – Pravosuđe i osnovna prava 24 – Pravda, sloboda i bezbednost Ekonomski kriterijumi Funkcionisanje demokratskih institucija Reforma javne uprave 5 – Javne nabavke 18 – Statistika 32 – Finansijska kontrola
Unutrašnje tržište	1 – Sloboda prometa roba 2 – Sloboda kretanja radnika 3 – Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga 4 – Sloboda kretanja kapitala 6 – Kompanijsko pravo 7 – Pravo intelektualne svojine 8 – Politika konkurencije 9 – Finansijske usluge 28 – Zaštita potrošača i zdravlja
Konkurentnost i inkluzivni rast	10 – Informaciono društvo i mediji 16 – Oporezivanje 17 – Ekonomska i monetarna politika 19 – Socijalna politika i zapošljavanje 20 – Preduzeća i industrijska politika 25 – Nauka i istraživanje 26 – Obrazovanje i kultura 29 – Carinska unija
Zelena agenda i održivo povezivanje	14 – Transportna politika 15 – Energetika 21 – Transevropske mreže 27 – Životna sredina i klimatske promene
Resursi, poljoprivreda i kohezija	11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj 12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika 13 – Ribarstvo 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata 33 – Finansijske i budžetske odredbe
Spoljni poslovi	30 – Spoljni odnosi 31 – Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika

Nakon ispunjavanja početnih merila, pregovori treba da budu otvarani po klasterima a ne po pojedinim pregovaračkim poglavljima. Vreme između otvaranja klastera i zatvaranja pojedinih poglavlja treba da bude

<sup>575</sup> European Commission, Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans, *op. cit.*, str. 7.

ograničeno, po mogućnosti da traje godinu dana, što upućuje da će biti potrebno više vremena za otvaranje pregovora o određenom klasteru, i da će ovi pregovori biti otvarani onda kada je zemlja daleko odmakla u usklađivanju zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske unije. Dakle, umesto dosadašnjih razlika u dinamici otvaranja pregovora o pojedinim poglavljima što potom može neodređeno dugo trajati, sada se težište prebacuje na pripremu za otvaranje klastera, zbog čega koristimo metaforu o „sporum vozu ka“<sup>576</sup> klasterima. Ipak, pregovaračka poglavlja će i dalje biti zatvarana pojedinačno. Uspeh zemalja u sprovođenju reformi može voditi ubrzanju integraciji i postepenom uključivanju zemlje u pojedinačne politike i programe Evropske unije, kao i unutrašnje tržište, povećanom finansiranju kroz IPA i tešnjoj saradnji sa međunarodnim finansijskim institucijama. Crna Gora je prihvatila novu metodologiju u maju 2020. godine,<sup>577</sup> a to je, prema rečima predsednika Aleksandra Vučića, učinila i Srbija u julu iste godine.<sup>578</sup>

Nova metodologija donosi i jednu važnu novinu u pogledu primene klauzule ravnoteže. Podsetimo, ranije je procedura podrazumevala da je bio potreban predlog Komisije ili 1/3 zemalja članica (dakle najmanje 9), a potom bi odluka bila doneta kvalifikovanim većinom, dakle za nju bi trebalo da glasa najmanje 15 zemalja članica koje predstavljaju najmanje 65% stanovništva Unije, dok bi blokirajuća manjina morala da uključi najmanje četiri zemlje članice koje predstavljaju više od 35% stanovništva Unije. Po novoj metodologiji, u ozbiljnim slučajevima se, na predlog Komisije ili utemeljen zahtev *jedne* zemlje članice mogu primeniti hitne mere koje mogu biti usvojene pojednostavljenim procedurama, uključujući glasanje obrnutom kvalifikovanim većinom. Ovo je značajna razlika u odnosu na raniji sistem odlučivanja. Pojednostavljena procedura bi mogla da znači prostu većinu, dakle 14 od 27 zemalja članica. Odlučivanje obrnutom kvalifikovanim većinom otvara mogućnost za još jednostavnije zaustavljanje pregovora jer je reč o odluci protiv čijeg usvajanja je potrebna kvalifikovana većina. Ako te većine nema, za usvajanje odluke je dovoljno glasanje četiri zemlje članice koje predstavljaju najmanje

---

576 O' Brennan, John, „'On the Slow Train to Nowhere?' The European Union, 'Enlargement Fatigue' and the Western Balkans“, *op. cit.*

577 Radio Slobodna Evropa, „Crna Gora prihvatila novu metodologiju pristupanja EU“, 15. maj 2020.

578 European Western Balkans, „Vučić: Obavestio sam Makrona da Srbija prihvata novu metodologiju proširenja EU“, 10. 07. 2020.



35% stanovništva Evropske unije. Ako pogledamo sadašnju situaciju sa brojem stanovnika po zemljama članicama, najmnogoljudnija je Nemačka sa 83,2 miliona stanovnika ili 18,6% ukupnog stanovništva Unije, slede Francuska sa 67,1 milionom ili 15%, Italija sa 60,2 miliona ili 13,5%, Španija sa 47,3 miliona ili 10,6% i Poljska sa 38 miliona ili 8,5%.<sup>579</sup> Četrnaest zemalja članica imao udeo u ukupnom stanovništvu Evropske unije koji je između 1 i 5%, a osam zemalja ima udeo manji od 1%. Na primer, odluku obrnutom kvalifikovanom većinom bi mogle da donesu Nemačka, Francuska, Holandija i Danska koje zajedno predstavljaju 38,8% stanovništva Unije. Prema novoj metodologiji Evropska unija bi mogla da donese odluku da zaustavi pregovore u nekim oblastima, da ih u potpunosti suspenduje da ponovo otvori pojedina poglavlja, da umani finansiranje (sa izuzetkom finansiranja civilnog društva) ili da zaustavi prednosti tešnje integracije kao što su učešće u programima Evropske unije ili unilateralne mere Unije za pristup tržištu. Može se primetiti da je u izveštajima o proširenju iz 2020. godine Evropska komisija već počela da primenjuje pooštreni pristup. Ona je, pored standardnog ocenjivanja procesa reformi po oblastima, počela da daje izdvojenu ocenu o ravnoteži za Srbiju i Crnu Goru<sup>580</sup> koje su već počele pregovore, što, smatramo, predstavlja uvod za širu upotrebu ove klauzule.

### **6.3. Diferencirano pristupanje umesto punopravnog članstva?**

Francuski veto na zasedanju Evropskog saveta u oktobru 2019. godine je ogolio skromne rezultate koje je tokom dvadeset godina postigla politika proširenja Evropske unije na zapadnom Balkanu: umesto ubrzane tranzicije došlo se do dramatičnog slabljenja uticaja Evropske unije zaklonjene iza inercije procesa proširenja. Primena modela spoljnih podsticaja na proces evropske integracije zemalja zapadnog Balkana pokazuje da se (ne)kredibilitet podsticaja izdvaja kao ključni problem u politici uslovljavanja Evropske unije.<sup>581</sup> Ne samo da je Evropska unija

---

579 Eurostat, „EU population in 2020: almost 448 million“, News release, 10 July 2020.

580 European Commission, 2020 Communication on EU enlargement policy, Brussels, 6. 10. 2020 COM(2020) 660 final, str. 20 i 21.

581 Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, „The Europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited“, *Journal of European Public Policy* 2019.

nekonzistentno primenjivala uslovljavanje na zapadnom Balkanu, već je i kredibilnost proširenja dovedena u pitanje. Od duboke ekonomske krize i neprestane potrebe za reformama same Evropske unije zamor od proširenja je počeo odlučujuće da utiče na ovu politiku.<sup>582</sup> Odsustvo strateške vizije Evropske unije kao i njena unutrašnja kriza ostavili su zapadni Balkan na periferiji kojom dominiraju interesi stabilnosti, ali ne više od toga. Preferencije pojedinih zemalja članica Evropske unije prema budućim proširenjima su znatno promenjene još od velikog proširenja 2004. godine. Najbolji primer za to je slučaj Francuske u kojoj je ustavnim promenama iz 2005. i 2008. godine uvedena obaveza održavanja referenduma o svakom narednom proširenju nakon učlanjenja Hrvatske, a umesto referenduma je jedino moguće da takva odluka bude odobrena na sednici oba doma francuskog parlamenta većinom od tri petine.<sup>583</sup> Prema istraživanju iz 2019. godine, najmanja podrška za prijem zemalja zapadnog Balkana tokom naredne decenije je u Nemačkoj, Austriji, Holandiji, Danskoj i Francuskoj.<sup>584</sup>

Ako zamor dominira politikom proširenja, koji su onda stvarni razlozi njene reforme? Čini se da različita viđenja budućnosti proširenja u kombinaciji sa krhkim procesima evropeizacije na zapadnom Balkanu mogu dovesti do politike fleksibilnog učešća za zemlje zapadnog Balkana, što se i najavljuje novim pristupom kroz klustere. U tom kontekstu treba posmatrati odluku Saveta iz marta 2020. godine<sup>585</sup> da odobri početak pristupnih pregovora sa Albanijom i Severnom Makedonijom – za Evropsku uniju je sada lakše da počne pregovore jer će proces voditi ka još uvek neizvesnom cilju. Ipak, činjenica da zemlje članice zaključno sa novembrom 2020. godine nisu mogle da postignu konsenzus o pregovaračkim okvirima za Severnu Makedoniju i Albaniju upozorava da ne treba

582 Luc-André Brunet (Ed), *The Crisis of EU Enlargement*, LSE Ideas Special Report, November 2013.

583 Asya Zhelyazkova, Ivan Damjanovski, Zoran Nechev and Frank Schimmelfennig, „European Union Conditionality in the Western Balkans: External Incentives and Europeanisation“, in: J. Džankić et al. (eds.), *The Europeanisation of the Western Balkans*, New Perspectives on South-East Europe, 2019, str. 26–27.

584 Susi Dennison, „Give the people what they want: Popular demand for a strong European foreign policy“, *European Council for Foreign Relations Policy Brief*, September 2019, str. 18

585 European Commission – Press release, „Commission welcomes the green light to opening of accession talks with Albania and North Macedonia“, Brussels, 25 March 2020.

očekivati ubrzanje proširenja. To, sa druge strane, opravdava razmatranje drugih oblika „usidravanja“ i vezivanja zapadnog Balkana za Evropsku uniju. Smatramo da se to može učiniti oblicima diferenciranog pristupanja i promenom koncepta članstva u Evropskoj uniji.

Pjer Mirel<sup>586</sup> predlaže uvođenje vremenske fleksibilnosti u proces pristupanja koja ne bi dovela u pitanje pristupanje u krajnjoj etapi. Iako je nedovoljno razrađen i jasan sa pravnog i institucionalnog aspekta, prema ovom predlogu prva etapa bi podrazumevala strogu kontrolu primene reformi uz čvrstu vezu između reformi u oblasti vladavine prava i pretpristupne pomoći. Kontrola bi trebala da uključuje saradnju sa predstavnicima parlamenta, profesionalnih organizacija i civilnog sektora zemlje kandidata kako bi se umanjila dominacija izvršne vlasti u ovom procesu. Sa Evropskim parlamentom bi mogle biti organizovane godišnje konferencije o članstvu na kojima bi učestvovali i predstavnici nacionalnih parlamenata zemalja članica, kao i predstavnici civilnog društva, a što bi doprinelo boljem obaveštavanju javnosti o procesu. U drugoj etapi bi se prešlo na okvirno članstvo. Kada zemlja u potpunosti ispuni uslove za učešće na unutrašnjem tržištu i pratećim politikama kao što su transport, energetika, itd., zemlja kandidat bi mogla da se nađe u sličnom položaju kao članice Evropskog ekonomskog prostora. U ovoj etapi bi zemlja mogla da koristi 60–70% strukturnih fondova, kao i da učestvuje na sastancima određenih formacija Saveta u zavisnosti od politike koju u celini primenjuje, u svojstvu posmatrača. Treća etapa bi podrazumevala probni period pristupanja kako bi se proverilo da li određena zemlja zaista u praksi poštuje preuzete obaveze. U ovom periodu bi zemlja primenjivala sve politike Evropske unije i morala da na delu pokaže da poštuje vrednosti i principe na kojima je Unija zasnovana, a svaki problem u tom pogledu bi bio sankcionisan finansijski. Probno članstvo bi sprečilo kasniju primenu instrumenata za praćenje kakvi se koriste u slučaju Bugarske i Rumunije, omogućilo posmatrački status u Evropskom parlamentu, Komitetu regiona i Ekonomskom i socijalnom komitetu, te postepenu socijalizaciju.<sup>587</sup> Tek nakon ovog perioda, koji može trajati koliko god je to potrebno, bi na

---

586 Pierre Mirel, „European Union-Western Balkans: for a revised membership negotiation framework“, Fondation Robert Schuman, *Question d'Europe*, No. 529, 30<sup>th</sup> September 2019, str. 7.

587 *Ibid.*, str. 7.

osnovu jednoglasne odluke zemlja članica Evropske unije bio potpisan ugovor o stupanju u punopravno članstvo.<sup>588</sup>

Za razliku od prethodnih proširenja u kojima je treća zemlja postajala punopravna članica (iako sa prelaznim periodima u kojima su postojali različiti statusi), vrlo je moguće da će se u budućnosti za zemlje zapadnog Balkana pre raditi o učešću u raznim međunarodnim režimima iz kojih će se sve više sastojati Evropska unija.<sup>589</sup> Ovaj pristup nosi i prednosti i mane – prednosti u tome da se može postići intenzivna obostrano korisna saradnja u pojedinim oblastima (neophodnost takve saradnje je postala očigledna u migrantskoj krizi iz 2015. godine, na primer), ali i opasnost da se ne dođe u situaciju u kojoj se našla Ukrajina 2014. godine potpisivanjem Sporazuma o pridruživanju sa Evropskom unijom koji predviđa političko pridruživanje i ekonomsku integraciju, a čiji ključni deo predstavlja Produbljeni i sveobuhvatni prostor slobodne trgovine (Deep and Comprehensive Free Trade Area – DCFTA). Ovaj novi model pridruživanja bi od Ukrajine mogao napraviti „članicu u senci“, dovodeći do usklađivanja sa pravnim tekovinama Evropske unije, ali bez članstva – problem tzv. lakog proširenja koji označava jednu od ključnih protivrečnosti Istočnog partnerstva Evropske unije – težnju da ostvari presudan uticaj u određenim zemljama, a bez njihovog članstva u Uniji, što ćemo razmotriti u narednom delu.

Pored Politike stabilizacije i pridruživanja ključni modeli spoljne diferencijacije koji su zastupljeni u delovanju Evropske unije na evropskom kontinentu obuhvataju Evropski ekonomski prostor (Norveška, na primer, primenjuje 95% pravnih tekovina EU),<sup>590</sup> švajcarski bilateralni model, carinsku uniju i Evropsku politiku susedstva. Svi modeli su široko obrađeni u literaturi,<sup>591</sup> a mi ćemo u ovom delu knjige pažnju posvetiti savremenom

---

588 Pierre Mirel, „Balkans occidentaux-Union européenne: Entre cohésion interne et stabilité extérieure“, Fondation Robert Schuman, *op. cit.*, str. 10.

589 Maja Kovačević, „Krizu u Evropskoj uniji i politika proširenja“, u: Slobodan Samarđžić, Ivana Radić Milosavljević (ur.), *Evropska unija: nove i stare dimenzije krize*, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, 2016, 83–91, str. 89.

590 Meltem Müftüler-Baç, Brooke Luetgert, „The European Union’s Alternative Models for Maximizing its Integration Strategy for Candidates and Neighbour States: A Process of External Differentiation“, *MAXCAP Working Paper Series*, No. 35, November 2016, str. 7.

591 Jelena Čeranić, *Oblici povezivanja država članica u Evropskoj uniji*, *op. cit.*; Frommelt, Christian, *In Search of Effective Differentiated Integration: Lessons from the European*

dinamičnom razvoju mehanizama spoljne diferencirane integracije koje Evropska unija sprovodi na istoku i jugoistoku Evrope. Pitanje koje nas zanima je u kom pravcu bi mogli ubuduće da se razvijaju oblici diferencirane integracije sa ostalim evropskim zemljama nečlanicama Evropske unije, što se, pored zapadnog Balkana, odnosi na zemlje istočnog susedstva i Tursku.

---

*Economic Area (EEA)*, PhD Thesis, ETH ZURICH, 2017; Sabine Jenni, „Mapping Switzerland’s Differentiated European Integration“, SPSA Annual Congress 2014, 31. 01. 2014, University of Berne; Kostanyan, Hrant (Ed.), *Assessing European Neighbourhood: Policy Perspectives from the literature*, CEPS, Brussels, 2017; Stephan Kux, Ulf Sverdrup, „Fuzzy borders and adaptive outsiders: Norway, Switzerland and the EU“, *Journal of European Integration*, 2000, 22:3, 237–270; Sandr Lavenex, „Switzerland’s Flexible Integration in the EU: A Conceptual Framework“, *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2009, vol. 15, no. 4, p. 547–575; Benjamin Leruth, „Differentiated Integration and the Nordic States: the Case of Norway“, *ISL Working Paper*, 2013:2; Jacques Pelkmans, Philipp Böhler, *The EEA Review and Liechtenstein’s Integration Strategy*, CEPS Brussels, 2013; Tanja A. Börzel, Bidzina Lebanidze, „European Neighbourhood Policy at the Crossroads: Evaluating the Past to Shape the Future“, *MAXCAP Working Paper*, No. 12, July 2015; Marise Cremona, Christophe Hillion, „L’Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy“, *EUI Working Paper LAW*, No. 2006/39; Steven Blockmans, *The Obsolescence of the European Neighbourhood Policy*, CEPS Brussels, 2017.



## 7. VARIJABILNA GEOMETRIJA ISTOČNOG PARTNERSTVA

Pred veliko proširenje 2004. godine Evropska unija je počela da razmatra posledice koje će to proširenje imati po zemlje nečlanice sa kojima će se graničiti. Pripreme za proširenje su uticale na posvećivanje veće pažnje potencijalno nestabilnim tačkama na istoku Evrope, a istovremeno je bilo potrebno napraviti ravnotežu između pojačanog interesovanja za istok i skromnih dometa tzv. Mediteranske politike EU.<sup>592</sup> U tom kontekstu je 2004. godine pokrenuta Evropska politika susedstva (*European Neighbourhood Policy* – ENP) kao instrument ostvarivanja bližih odnosa sa susedima na istoku Evrope (Moldavija, Ukrajina, Belorusija), južnom Kavkazu (Jermenija, Azerbejdžan, Gruzija) i Mediteranu (Maroko, Alžir, Tunis, Libija, Egipat, Liban, Jordan, Izrael, Sirija, Palestina).

Prema strategiji Evropske politike susedstva njeni najvažniji ciljevi su ostvarivanje stabilnosti i bezbednosti na granicama Unije, da se kroz saradnju i partnerstvo stvori oblast zajedničkih vrednosti i prosperiteta, približavajući ove zemlje Evropskoj uniji koliko god je to moguće bez članstva, što treba da dovede do čvršćeg ekonomskog povezivanja, bližih političkih i kulturnih odnosa, i zajedničke odgovornosti za stabilnost i sprečavanje sukoba.<sup>593</sup> Zajedničke vrednosti obuhvataju demokratiju i ljudska prava, vladavinu prava, dobro upravljanje (*good governance*), tržišnu ekonomiju, održivi razvoj. Ovakvim povezivanjem je trebalo obezbediti da nove granice Unije ne postanu linije razdvajanja, ali i više od

---

592 Maja Kovačević, „Evropska politika susedstva: izneverena očekivanja?“, *Godišnjak FPN*, godina VII, broj 9, jun 2013, str. 102–118.

593 European Commission, *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, Brussels, 12. 5. 2004 COM(2004) 373 final

toga, „značajan stepen ekonomske i političke integracije“ zemalja obuhvaćenih ovom politikom.<sup>594</sup> Sveobuhvatna politika susedstva je trebala da objedinjuje različite segmente spoljnog delovanja Unije, i obuhvatila je širok spektar odnosa: od trgovinskih i ekonomskih, energetskih kao i pitanja zaštite životne sredine, saradnje u primeni zajedničke spoljne i bezbednosne politike Evropske unije (uključujući saradnju regionalnih partnera u inicijativama za sprečavanje sukoba ili vezanih za oružje za masovno uništenje), do pitanja pravosuđa i unutrašnjih poslova kao što su borba protiv organizovanog kriminala ili protiv terorizma.<sup>595</sup> Najzad, politika susedstva je trebala da ojača doprinos Evropske unije rešavanju regionalnih sporova.<sup>596</sup> Ovaj pristup je predstavljao i odgovor na izazove navedene u Evropskoj bezbednosnoj strategiji koja je samo godinu dana pre usvajanja Evropske politike susedstva ukazala na opasnost koja može doći od suseda koji učestvuju u sukobima, slabih država u kojima buja organizovani kriminal, disfunkcionalnih društava ili eksplozivnog rasta populacije na granicama.<sup>597</sup> Upravo zato sama Evropska unija kao svoj zadatak definiše da da poseban doprinos stabilnosti i dobrom upravljanju u svom neposrednom susedstvu i doprinese stvaranju kruga dobro upravljanih država na istoku Evrope i u Mediteranu.

U mnogo čemu je Evropska politika susedstva, koja u suštini podrazumeva bilateralne odnose Evropske unije sa svakom od zemalja, preuzela instrumente politike proširenja. Tako je Komisija pripremala izveštaje o svakoj zemlji (country reports) i ocenjivala političku i ekonomsku situaciju, institucionalni i sektorski razvoj, sa procenom na koji način je moguće ojačati odnose sa određenom zemljom. Izveštaji su podnošeni Savetu koji je odlučivao da li da se pristupi sledećem stepenu odnosa. Sa svakom zemljom je pregovaran poseban akcioni plan (ENP Action Plan) u kojem su definisani prioriteti za period 3–5 godina. Prioriteti su obuhvatali političke reforme, ekonomsku i društvenu saradnju i razvoj, trgovinska pitanja, tržišne i regulatorne reforme, saradnju u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, sektorske politike (transport, energetika, zaštita

---

594 *Ibid.*, str. 5.

595 Geoffrey Edwards, „The Construction of Ambiguity and the Limits of Attraction: Europe and its Neighbourhood Policy“, *European Integration*, Vol. 30, No. 1, p. 46.

596 European Commission, *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, *op. cit.*, str. 6.

597 *A secure Europe in a better world – European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003, str. 7.



životne sredine, informaciono društvo itd.). Politika susedstva je bila zamišljena kao sveobuhvatni pristup koji je pokrивao saradnju u oblasti sva tri nekadašnja stuba Evropske unije: ekonomski razvoj, tešnja ekonomska integracija, energetska politika, kontrola granica, saradnja u sprečavanju regionalnih sukoba, širenju oružja za masovno uništavanje, saradnja u borbi protiv organizovanog kriminala i terorizma itd.<sup>598</sup> Podsticaji koji su nuđeni su obuhvatali veće učešće u programima Evropske unije, finansijsku pomoć i olakšan pristup tržištu. Kroz ovakav sistem Evropska unija je produbljivanje odnosa uslovljavala primenom prioriteta iz akcionih planova, a strategija Evropske politike susedstva je predviđala da se, nakon što budu ostvareni ciljevi iz akcionih planova, pristupi pregovaranju novih sporazuma koji su trebali da zamene postojeće bilateralne ugovore.<sup>599</sup>

Jedna od protivrečnosti Evropske politike susedstva od samog početka tiče se pitanja potencijalnog članstva. Za razliku od Politike stabilizacije i pridruživanja koja uključuje perspektivu članstva, Evropska politika susedstva predstavlja *sve osim članstva*, a cilj Evropske unije je bio da, kada je reč o zemljama u istočnom susedstvu koje bi mogle pretendovati na članstvo, zaustavi talas proširenja, istovremeno „ubeđujući svoje nove ‘partnere’ da prihvate liberalizaciju, demokratizaciju i prilagođavanje pravnim tekovinama Evropske unije“.<sup>600</sup> Upravo je ova primena uslovljavanja iz procesa pristupanja bez jasne perspektive članstva diskutabilna. Postavlja se pitanje: ako Evropska politika susedstva ne sadrži perspektivu članstva, zašto bi zemlje susedi pristajali na uslovljavanje? Nedovoljna delotvornost instrumenata pozajmljenih iz politike proširenja kada se primenjuje prema zemljama koje neće ili ne mogu da postanu članice Evropske unije je pokazala da je Unija precenila uticaj koji može ostvariti samo na osnovu privlačnosti koju za treće zemlje predstavlja produbljivanje odnosa sa njom, što će kasniji događaji i pokazati.<sup>601</sup> Pored toga, Evropska unija je na istoku ušla u otvoreno nadmetanje za uticaj sa Rusijom.

---

598 Marise Cremona, Christophe Hillion, „L’Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy“, *op. cit.*, str. 5.

599 European Commission, *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, *op. cit.*, str. 5.

600 Geoffrey Edwards, „The Construction of Ambiguity and the Limits of Attraction: Europe and its Neighbourhood Policy“, *op. cit.*, str. 46.

601 Maja Kovačević, „Evropska politika susedstva: izneverena očekivanja?“, *op. cit.*, str. 115–116.

U okviru „Istočne dimenzije“ politike susedstva, Evropska unija je na Samitu u Pragu u maju 2009. godine lansirala koncept tzv. Istočnog partnerstva. Istočno partnerstvo je podrazumevalo nove ugovore o pridruživanju koji će uključivati i „produbljene i sveobuhvatne sporazume o slobodnoj trgovini“ (DCFTA) sa onim zemljama koje žele i koje su u stanju da uđu u dublji angažman i postepenu integraciju u ekonomiju Evropske unije. Novi koncept oblasti slobodne trgovine podrazumevao je ne samo liberalizaciju trgovine i investicija, već i regulatorno usklađivanje sa pravom i standardima Evropske unije. Pored toga, Istočno partnerstvo je trebalo da omogući postepenu viznu liberalizaciju, uz prateće mere za borbu protiv ilegalne imigracije. Cilj partnerstva je i da unapređuje demokratiju i dobro upravljanje, jača energetska bezbednost, podrži ekonomski i društveni razvoj i ojača stabilnost. Kada je reč o energetske bezbednosti, cilj Istočnog partnerstva je da je ojača u pogledu dugoročnog, stabilnog i bezbednog snabdevanja i tranzita. Najzad, u Zajedničkoj deklaraciji sa Samita u Pragu se kaže da će se partnerstvo voditi principima diferencijacije i uslovljavanja.<sup>602</sup>

Svim zemljama Istočnog susedstva su ponuđeni Sporazumi o pridruživanju i pregovori su bili pokrenuti sa svima sa izuzetkom Belorusije, dok su četiri zemlje počele i pregovore o DCFTA. Prva zemlja koja je počela pregovore je bila Ukrajina sa kojom su još u februaru 2007. započeti pregovori o političkoj, pravosudnoj i sektorskoj saradnji, dok će pregovori o DCFTA početi godinu dana kasnije jer se čekalo da Ukrajina postane članica STO.<sup>603</sup> Pregovori će biti završeni u novembru 2011. sa Ukrajinom, a na leto 2013. i sa Moldavijom, Gruzijom i Jermenijom. Moldavija je činila znatne napore da se približi Evropskoj uniji.<sup>604</sup> Pregovori o sporazumu o pridruživanju su počeli 2010. godine, sporazumi o readmisiji i viznim olakšicama su stupili na snagu 2008, a 2014. je Evropska unija ukinula vize za građane Moldavije. Kada je reč o viznoj liberalizaciji sa Ukrajinom, 2006. godine je potpisan sporazum o readmisiji, 2007. sporazum o viznim

---

602 Council of the European Union, Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Prague, 7 May 2009.

603 Panagiota Manoli, „Political Economy aspects of Deep and Comprehensive Free Trade Agreements“, *Eastern Journal of European Studies*, Volume 4, Issue 2, December 2013, pp. 51–73, str. 53–54.

604 Charles Grant, „A new neighbourhood policy for the EU“, *Centre for European Reform Policy Brief*, 2011, str. 5.

olakšicama, a 2017. su ukinute vize, kao i za građane Gruzije. Od potpisivanja Sporazuma sa Ukrajinom, Moldavijom i Gruzijom Istočno susedstvo će se definitivno podeliti na dva kruga: jedan čine Belorusija i Azerbejdžan koje nikada nisu pokazivale interes za Evropsku politiku susedstva i Jermenija koja je odustala od integracije sa Evropskom unijom, a drugi Ukrajina, Moldavija i Gruzija.

Kada je reč o odnosima sa Belorusijom, iako su još 1995. godine okončani pregovori o Sporazumu o partnerstvu i saradnji, Evropska unija je još 1997. zamrznuła ratifikaciju sporazuma kao odgovor na političku situaciju u Belorusiji, kršenje izbornih standarda i odsustvo sloboda za civilno društvo, opoziciju i medije. Formalno, Belorusija je obuhvaćena politikom susedstva i Istočnim partnerstvom, ali pregovori o pridruživanju nisu započeli. Još 2004. godine su uvedene sankcije Belorusiji, a odnosile su se na oružje i proizvode koji mogu biti korišćeni za unutrašnju represiju, kao i zabranu putovanja u zemlje članice Evropske unije za lica za koja se smatra da su odgovorna za kršenje ljudskih prava i represiju prema civilnom društvu i demokratskoj opoziciji, ili čije aktivnosti značajno narušavaju demokratiju i vladavinu prava u Belorusiji, za lica povezana sa Lukašenkovim režimom, kao i zamrzavanje imovine preduzeća povezanih sa režimom. 2016. godine Evropska unija je bila ukinula sankcije preduzećima i licima povezanim sa režimom, zadržavši na snazi samo sankcije na uvoz oružja i prema četiri lica povezana sa nestankom dva opoziciona političara, jednog poslovnog čoveka i jednog novinara. U januaru 2020. godine su potpisani sporazumi o readmisiji i viznim olakšicama, a nove sankcije će biti uvedene nakon predsedničkih izbora u Belorusiji u avgustu 2020. i protesta, kao i represije koji su usledili. Odnosi sa Azerbejdžanom još uvek su regulisani Sporazumom o partnerstvu i saradnji iz 1999. godine, a 2017. su tek počeli pregovori o novom okvirnom sporazumu.

Jedan od problema delovanja Evropske unije na istoku leži u činjenici da za Rusiju Istočno partnerstvo predstavlja još jedan pokušaj Unije da vrši upliv na postsovjetskom prostoru. Rusija ovaj prostor vidi kao zonu od svog vitalnog interesa i konkuriše Evropskoj uniji kako kroz političke, ekonomske (a naročito energetske), bezbednosne odnose, tako i pokretanjem više inicijativa u kojima nudi učešće zemljama obuhvaćenim Istočnim partnerstvom Evropske unije: Evroazijska ekonomska zajednica (EurAsian Economic Community – EurAsEC), Organizacija ugovora o kolektivnoj bezbednosti (Collective Security Treaty Organization

– CSTO), Evroazijska unija (Eurasian Economic Union). Rusija je nastojala da ubedi Ukrajinu da odustane od sporazuma o pridruživanju sa Evropskom unijom i prikloni se Evroazijskoj uniji, umanjujući istovremeno ucejnivački potencijal Ukrajine projektima Severnog i Turskog toka.<sup>605</sup> Istovremeno, delovanje Unije ovom delu Evrope u sebi krije različite stavove zemalja članica: od Poljske i Litvanije koje insistiraju na značaju „zaokruživanja geografskih granica strateških interesa Evropske unije na istoku Evrope“, uključujući i podršku širenju NATO-a, do opreznijeg stava nekih od ključnih zemalja osnivača Unije koje su spremnije da ne izazivaju Rusiju.<sup>606</sup>

## 7.1. Sporazumi o pridruživanju: politička integracija bez članstva

U junu 2014. godine potpisani su Sporazumi o pridruživanju sa Ukrajinom, Moldavijom i Gruzijom. Sporazumi o pridruživanju<sup>607</sup> sa ovim zemljama predstavljaju novi pravni okvir za jedinstven oblik političkog pridruživanja i ekonomske integracije.<sup>608</sup> Kako je 2013. godine izjavio tadašnji predsednik Evropskog saveta, Herman van Rompaj (Herman Van Rompuy), reč je o „najnaprednijem sporazumu te vrste ikada pregovaranom od strane Evropske unije“.<sup>609</sup> Razmotrićemo političke aspekte pridruživanja na primeru Sporazuma sa Ukrajinom. Sporazum predviđa politički dijalog

605 Rilka Dragneva and Kataryna Wolczuk, „Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry?“, *Chathamhouse Briefing Paper*, August 2012.

606 Geoffrey Edwards, „The Construction of Ambiguity and the Limits of Attraction: Europe and its Neighbourhood Policy“, *op. cit.*, str. 53–55.

607 Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, *OJ L 161/3*, 29. 5. 2014; Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Moldova, of the other part, *OJ L 260*, 30. 8. 2014; Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part, *OJ L 261/4*, 30. 8. 2014.

608 Roman Petrov, Guillaume Van der Loo, Peter Van Elsuwege, „The EU-Ukraine Association Agreement: A New Legal Instrument of Integration Without Membership?“, *Kyiv-Mohyla Law and Politics Journal* 1, 2015, pp. 1–19, str. 1.

609 European Council, Press remarks by Herman Van Rompuy, President of the European Council, following the EU-Ukraine Summit, Brussels, 25 February 2013 EUCO 48/13. Dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/media/23744/135666.pdf> (pristupljeno 24. maja 2020).

koji će doprineti postepenom približavanju u spoljnim i bezbednosnim pitanjima sa ciljem sve dubljeg uključivanja Ukrajine u evropski bezbednosni prostor, što uključuje i Zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku Evropske unije, a odnosi se posebno na sprečavanje sukoba i upravljanje krizama, regionalnu stabilnost, razoružanje, neširenje oružja za masovno uništenje, kontrolu naoružanja i njegovog izvoza, borbu protiv terorizma.<sup>610</sup>

Jedan od ciljeva političkog dijaloga je i jačanje poštovanja demokratskih principa, vladavine prava i dobrog upravljanja, ljudskih prava i osnovnih sloboda, uključujući prava osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama, nediskriminacije osoba koje pripadaju manjinama i poštovanje različitosti, kao i da doprinese konsolidaciji unutrašnjih političkih reformi.<sup>611</sup> Unutrašnje politike treba da budu zasnovane na zajedničkim principima a posebno stabilnosti i delotvornosti demokratskih institucija i vladavine prava, kao i poštovanju ljudskih prava i osnovnih sloboda.<sup>612</sup> U oblasti pravosuđa, slobode i bezbednosti, saradnja obuhvata niz pitanja.<sup>613</sup> Pored vladavine prava, jačanja pravosuđa, njegove efikasnosti, nezavisnosti i nepristrasnosti, obuhvata i borbu protiv korupcije, kao i zaštitu ličnih podataka. Sporazum predviđa i saradnju u oblasti azila, migracija i upravljanja granicama i to saradnju na zajedničkom upravljanju migratornim tokovima, kao i sveobuhvatni dijalog o svim pitanjima vezanim za migracije, uključujući ilegalne migracije i krijumčarenje ljudi, pitanja azila, operativne mere u oblasti upravljanja granicama, primenu sporazuma o readmisiji i viznu liberalizaciju, borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma, saradnju u oblasti borbe protiv trgovine drogama, prekursorima i psihotropnim supstancama, borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, saradnju u borbi protiv terorizma, kao i pravosudnu saradnju u građanskim i krivičnim pitanjima.

U kojoj meri se to razlikuje od ciljeva sporazuma sa mediteranskim zemljama pokazaćemo na primeru Maroka. Ciljevi Sporazuma o pridruživanju sa Marokom<sup>614</sup> koje je obuhvaćeno Južnim susedstvom su mnogo

---

610 Član 4, stav 1 i članovi 7–13, Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part.

611 Član 4, stav 2 (e), *ibid.*

612 Član 6, *ibid.*

613 Naslov III, članovi 14–24, *ibid.*

614 Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Kingdom of Morocco, *Official Journal of the European Union*, L 70, 18. 3. 2000.

skromniji: da pruži odgovarajući okvir za politički dijalog između strana koji će omogućiti razvoj bliskih odnosa u svim oblastima koje smatraju bitnim, da uspostavi uslove za postepenu liberalizaciju trgovine, usluga i kretanja kapitala, da unapredi harmonične ekonomske i društvene odnose između strana, da ohrabri integraciju zemalja Magreba promovisanjem trgovine i saradnje, kao i da unapredi ekonomsku, društvenu, kulturnu i finansijsku saradnju. Poštovanje demokratskih principa i osnovnih ljudskih prava ustanovljenih Opštom deklaracijom o ljudskim pravima će inspirisati unutrašnje i spoljne politike Zajednice i Maroka i činiće suštinski element Sporazuma. Biće ustanovljen redovni politički dijalog koji će doprineti trajnim vezama solidarnosti i doprineti prosperitetu, stabilnosti i bezbednosti Mediterana, stvarajući klimu razumevanja i tolerancije između kultura. Politički dijalog i saradnja treba naročito da olakšaju približavanje kroz bolje uzajamno razumevanje i redovnu koordinaciju o međunarodnim pitanjima od zajedničkog interesa, omogućće svakoj strani da stavove i interese druge strane, doprinese konsolidaciji bezbednosti i stabilnosti u Mediteranu i posebno u Magrebu i pomogne razvoj zajedničkih inicijativa.<sup>615</sup>

## 7.2. DCFTA: ka članstvu „u senci“?

Jedna od inovacija Sporazuma o pridruživanju sa pojedinim zemljama Istočnog partnerstva je i njegov sastavni deo – Sporazum o produbljenoj i sveobuhvatnoj oblasti slobodne trgovine (DCFTA), čiji je cilj stvaranje uslova za ojačane ekonomske i trgovinske odnose koji će voditi ka postepenoj integraciji u unutrašnje tržište Evropske unije.<sup>616</sup> DCFTA predstavlja novi pristup Evropske unije trgovinskoj politici do kojeg je došlo nakon što u okviru STO nije bio postignut sporazum o liberalizaciji trgovine koja bi uključila i pitanja „iza granica“ kao što su regulatorna pitanja, pravila o stranim investicijama i zaštiti investicija, javne nabavke, itd. Iako je do tada bila snažan zagovornik multilateralnog pristupa liberalizaciji

615 Članovi 1–3, *ibid.* Politička saradnja je na sličan način definisana i u sporazumima o pridruživanju ostalih zemalja Južnog susedstva. Videti šire: European Commission, Southern Neighbourhood, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/southern-neighbourhood\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/southern-neighbourhood_en)

616 Član 1, stav 2 (d), Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, *op. cit.*

trgovine pod vođstvom STO, od sredine 2000-ih Evropska unija je počela da iz osnova menja svoju spoljnotrgovinsku politiku i da se usmerava na regionalne i bilateralne trgovinske sporazume. Izbijanje svetske finansijske krize 2007. godine je pojačalo stav da će ubuduće trgovina pre nego unutrašnja potrošnja biti motor ekonomskog rasta, a kako su carine na trgovinu robama ionako već bile niske na globalnom nivou, korist bi mogla da bude ostvarena uklanjanjem regulatornih prepreka (kao što su različite norme i standardi) i otvaranjem trećih tržišta za pružaoce usluga iz Evropske unije: stoga nova generacija sporazuma treba da bude „produbljena i sveobuhvatna“.<sup>617</sup> Pojedini primeri širokih Sporazuma Evropske unije o zoni slobodne trgovine sa Čileom i Južnom Korejom takođe predviđaju usklađivanje standarda ali selektivno, u oblastima od interesa za obe strane.<sup>618</sup>

Sasvim je drugačije sa DCFTA sa tri zemlje Istočnog partnerstva, što ćemo razmotriti na primeru Ukrajine. DCFTA Evropska unija – Ukrajina obuhvata značajan broj politika.<sup>619</sup> U oblasti trgovine robama najveći deo carina je ukinut stupanjem Sporazuma na snagu, a vremenom će biti uklonjeno 99,1% ukrajinskih i 98,1% carina Evropske unije. Za pojedine industrijske proizvode, a posebno proizvode automobilske industrije Ukrajine, su predviđeni duži prelazni periodi. U oblasti trgovine poljoprivrednim proizvodima za određene kategorije proizvoda su predviđene bescarinske kvote, dok će za ostale postepeno biti ukidane carine Evropske unije u dužem vremenskom periodu (uglavnom 10 godina). Ukrajina će postepeno uskladiti svoja tehnička pravila i standarde sa pravilima Evropske unije, uključujući i sanitarne i fitosanitarne mere. Za razliku od klasičnih sporazuma o zonama slobodne trgovine, DCFTA predviđa pravo osnivanja preduzeća (za razliku od komercijalnog prisustva) i u sektoru usluga uz postepeno usklađivanje prava u oblasti finansijskih, telekomunikacionih, poštanskih i međunarodnih pomorskih usluga. U navedenim

---

617 Wolfgang Koeth, „The Deep and Comprehensive Free Trade Agreements: an Appropriate Response by the EU to the Challenges in its Neighbourhood?“, *Eipascope* 2014, pp. 23–30, str. 25.

618 Panagiota Manoli, „Political Economy aspects of Deep and Comprehensive Free Trade Agreements“, *op. cit.*, str. 51–52.

619 Pregled ključnih odredbi je dat prema: European Commission, „EU-Ukraine Deep and Comprehensive Free Trade Area“, dostupno na: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/tradoc\\_150981.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/tradoc_150981.pdf) (pristupljeno 30. aprila 2020).

oblastima Ukrajina se obvezala da preuzme sve postojeće *i buduće* pravne tekovine Evropske unije (što podrazumeva i nove usluge u budućnosti) i kada uskladi regulativu ukrajinskim preduzećima će biti omogućen pristup unutrašnjem tržištu Evropske unije u ovim sektorima.

I u oblasti javnih nabavki Ukrajina će postepeno preuzimati sve postojeće i buduće pravne tekovine Evropske unije. Sa izuzetkom nabavki u oblasti odbrane, ukrajinski i EU snabdevači i pružaoci usluga će imati pun pristup javnim nabavkama na obe strane, što je, kako navodi Evropska komisija, primer bez presedana integracije u unutrašnje tržište Evropske unije zemlje koja nije članica Evropskog ekonomskog prostora.<sup>620</sup> Deo DCFTA koji se odnosi na intelektualnu svojinu sadrži odredbe koje se odnose na *copyright*, dizajne, patente i oznake geografskog porekla koje dopunjavaju i osavremenjuju TRIPS Sporazum, uz zaštitu intelektualne svojine koja se zasniva na unutrašnjim pravilima Evropske unije. U oblasti zaštite konkurencije, Ukrajina će uskladiti svoje pravo konkurencije i njegovu primenu sa pravnim tekovinama Evropske unije, i usvojiti sistem kontrole državne pomoći sličan onom u Uniji uključujući i nezavisnu instituciju. Obe strane će godišnje podnositi izveštaje o ukupnom iznosu, vrstama i sektorskoj distribuciji subvencija, a na zahtev će dostavljati i dodatne informacije. Pravila o subvencijama se odnose na sve oblasti koje su liberalizovane u DCFTA sa izuzetkom poljoprivrede i ribarstva.

DCFTA između Evropske unije i Ukrajine je prvi sporazum o slobodnoj trgovini koji je uključio i odredbe o trgovinskim pitanjima vezanim za energente, a obuhvata električnu energiju, sirovu naftu i prirodni gas (u gasnom ili LNG stanju). Ovo poglavlje DCFTA se zasniva na četiri stuba. Prvi stub čine pravila o cenama energetske proizvoda: obe strane su se obavezale da na unutrašnjim tržištima gasa i električne energije preovlađuju tržišne cene i da se ne određuju cene za industriju, a nijedna strana za izvoz neće nametati cene više od onih na unutrašnjem tržištu (zabrana dvojnih cena). Drugi stub uvodi zabranu prekida tranzita ili uzimanja energetske proizvoda iz tranzita koji je namenjen drugoj strani. Treći stub čini obaveza da se uspostavi pravno odvojen i funkcionalno nezavisan regulator koji će obezbediti konkurenciju i efikasno funkcionisanje tržišta gasa i električne energije. Najzad, poslednji stub čine pravila o nediskriminatornom pristupu istraživanju i proizvodnji gasa i nafte za

---

620 *Ibid.*, str. 6.



kompanije iz obe strane. U oblasti održivog razvoja obe strane se obavezuju da primene sve multilateralne sporazume koje su potpisale u oblasti zaštite životne sredine.

DCFTA predviđa mehanizam za rešavanje sporova koji je zasnovan na modelu rešavanja sporova Svetke trgovinske organizacije, ali sa bržim procedurama. Ako konsultacije ne daju rezultate spor se iznosi pred arbitražni panel kojeg čine tri eksperta koje strane izaberu ili koji se nalaze na usaglašenoj listi eksperata. Panel može dobijati *amicus curiae* podneske od strane zainteresovanih, uključujući poslovne zajednice i javnost uopšte, koji ne moraju biti strane u sporu. Odluka koju panel donosi u roku od najviše 120 dana (u hitnim slučajevima ovaj rok je kraći, a u pitanjima hitnih energetske sporova još kraći) je obavezujuća i daje razuman rok strani koja je prekršila sporazum da to ispravi, a ukoliko ona to ne učini, oštećena strana ima pravo da uvede odgovarajuće sankcije.<sup>621</sup>

### 7.3. Geopolitika Sporazuma o pridruživanju i DCFTA

DCFTA se približava integrisanju jedne zemlje u unutrašnje tržište Evropske unije ali sa ograničenjima: ograničen je pristup tržištu poljoprivrednih proizvoda Unije, njenim fondovima i nema se pravo odlučivanja o pravilima Unije. Sa strane Evropske unije ključni interes u potpisivanju DCFTA nije trgovinska liberalizacija jer su ove zemlje Istočnog partnerstva već kao članice STO primenjivale niske carine, a osim toga Unija im je već bila obezbedila preferencijalne uslove za izvoz kroz režim Opšte šeme preferencijala (Generalised Scheme of preferences – GSP). Ukrajina je započela pregovore o DCFTA sa carinama na poljoprivredne proizvode već sniženim na 10,66% a na industrijske 4,95%, predviđenim postepenim smanjenjem izvoznih dažbina, ukinutim izvoznim kvotama, i 80–90% sektora usluga obavezanah na punu liberalizaciju.<sup>622</sup> Ključni interes leži upravo u širenju pravnih tekovina Evropske unije na sektore povezane sa trgovinom i investicijama i uklanjanje necarinskih barijera kroz regulatorno usklađivanje u oblastima kao što su zaštita intelektualne svojine, pravo

---

621 *Ibid.*

622 Olga Shumylo-Tapiola, „Ukraine at the Crossroads: Between the EU DCFTA & Customs Union“, IFRI *Russie.Nei.Reports*, No. 11, April 2012, str. 6–7.

konkurencije, pravila o poreklu proizvoda, standarda na tržištu rada i zaštiti životne sredine. Ali, kako ističe Pangjota Manoli (Pangiota Manoli),<sup>623</sup> regulatorno usklađivanje između ekonomija sa različitim nivoima prihoda i niskim stepenom međusobne integracije može da ima negativne efekte na blagostanje, preusmeravanje trgovine, smanjenje trgovine sa trećim stranama, i može voditi povećanju cena na domaćem tržištu i ekonomskim gubicima. Uprkos tome, Manoli smatra da je interes zemalja Istočnog partnerstva bio u tome da privuku investicije budući da većina njih ima niske nivoe akumulacije kapitala (sa izuzetkom izvoznika energenata). Ipak, najvažniji cilj je geopolitički – vezivanje zemalja Istočnog susedstva za unutrašnje tržište Evropske unije (na primer, DCFTA nije spojiv sa članstvom te zemlje u nekoj drugoj carinskoj uniji) u okviru širokog političkog sporazuma o pridruživanju.<sup>624</sup>

Da su geopolitički razlozi presudni pokazuje i politički kontekst pregovora i potpisivanja Sporazuma o pridruživanju sa Ukrajinom. Pregovori su započeti u martu 2007. godine, ali je izbor Viktora Janukoviča za predsednika u februaru 2010. godine doveo do pogoršanja političkih odnosa dve strane. Što se samih pregovora tiče, Unija je prvobitno bila zauzela stav da Ukrajina, kao zemlja koja nije obuhvaćena politikom proširenja, u većini oblasti može da bira stepen usklađenosti sa pravnim tekovinama Evropske unije, ali je potom izašla sa listom zahteva o kojima nema pregovora, uz fleksibilnost u oblasti zaštite životne sredine zbog visokog nivoa potrebnih ulaganja.<sup>625</sup> Sa druge strane, ukrajinski pregovarači su bili otvoreni za preuzimanje obaveza u vreme široke političke podrške evropskoj integraciji Ukrajine, a DCFTA je viđen više kao simbol približavanja Evropskoj uniji nego kao ugovor koji donosi niz obaveza, dok je šira javnost malo znala o sadržaju sporazuma.<sup>626</sup> Pregovori vođeni daleko od očiju javnosti, tehničke prirode, koji su zahtevali dobro poznavanje pravnih tekovina Evropske unije nisu bili praćeni javnom debatom, a kampanja šireg informisanja javnosti je pokrenuta tek u septembru 2013. godine, dok su zvaničnici ključnih ministarstava vrlo malo znali o

---

623 Panagiota Manoli, „Political Economy aspects of Deep and Comprehensive Free Trade Agreements“, *op. cit.*, str. 60.

624 *Ibid.*, str. 61–63.

625 Olga Shumylo-Tapiola, „Ukraine at the Crossroads: Between the EU DCFTA & Customs Union“, *op. cit.*, str. 8.

626 *Ibid.*, str. 11–12.

tome šta se od njihovih ministarstava očekuje na osnovu sporazuma i koliki su troškovi.<sup>627</sup>

Pregovori o DCFTA su završeni 2011. godine, ali je Evropska unija odbila da potpiše sporazum zbog presude bivšoj premijerki Ukrajine Juliji Timošenko (Yulia Tymoshenko). Uprkos kritikama od strane Evropske unije, u martu 2012. godine Sporazum o pridruživanju je parafiran, osim DCFTA koji je parafiran u julu iste godine, a potpisivanje sporazuma Unija je usloвила ispunjavanjem uslova navedenih u zaključcima Saveta iz decembru 2012. godine: pitanje selektivne pravde, rešavanje pitanja pogoršanja standarda na izborima 2012. godine, otpočinjanje sveobuhvatnog dijaloga vlade sa opozicijom o uspostavljanju pouzdanog izbornog sistema i pristupa medijima, politički motivisane presude bivšim članovima vlade nakon suđenja u kojima nisu poštovani međunarodni standardi u pogledu poštenog i nepristrasnog suđenja, dalja reforma sektora pravosuđa itd.<sup>628</sup> Unija je tokom 2012. i 2013. godine snažno kritikovala Ukrajinu zbog pogoršanja stanja demokratije i zatvorske kazne izrečene Juliji Timošenko. 2012. godine su ministri spoljnih poslova Švedske, Velike Britanije, Češke, Poljske i Nemačke objavili vrlo kritičan članak o Ukrajini u *Njujork tajmsu*.<sup>629</sup>

U junu 2012. Evropski parlament je organizovao misiju na čijem čelu su bili bivši predsednik Evropskog parlamenta Pat Koks (Pat Cox) i bivši predsednik Poljske Aleksandar Kvašnjevski (Aleksander Kwasniewski). Tzv. Koks-Kvašnjevski misija je prvobitno bila zamišljena kao kratkoročna misija koja bi pratila suđenje Juliji Timošenko, ali je produžena na 18 meseci.<sup>630</sup> Predstavnicima ove misije su 27 puta posetili Ukrajinu, prisustvovali suđenjima u slučajevima koje su smatrali primerima selektivne pravde, sastali se sa predsednikom Ukrajine 17 a sa tadašnjim premijerom 27 puta. Osim toga, 21 put su razgovarali sa opozicijom, predstavnicima nevladinog sektora, političarima u zatvoru i njihovim advokatima, a više

627 Kataryna Wolczuk, „Ukraine and the EU: turning the Association Agreement into a success story“, *EPC Policy Brief*, 23 April 2014, str. 3.

628 Council of the European Union, Council Conclusions on Ukraine, 3209<sup>th</sup> Foreign Affairs Council Meeting, Brussels, 10 December 2012.

629 Carl Bildt, William Hague, Karel Schwarzenberg, Radoslaw Sikorski and Guido Westerwelle, „Ukraine’s Slide“, *The New York Times*, March 4, 2012.

630 Cristian Nitoiu, Monika Sus, „The European Parliament’s Diplomacy – a Tool for Projecting EU Power in Times of Crisis? The Case of the Cox–Kwasniewski Mission“, *Journal of Common Market Studies*, 2016, pp. 1–16, str. 6.

puta su posetili i Juliju Timošenko u bolnici kako bi proverili da li ima odgovarajuću negu.<sup>631</sup> Kako navodi Elena Kropačeva (Elena Kropatcheva),<sup>632</sup> predstavnici zemalja članica Evropske unije su upozoravali da je predstojeći samit Istočnog partnerstva zakazan za novembar 2013. godine u Viljnusu odlučujući za evropsku integraciju Ukrajine, da ukoliko Ukrajina ne ispuni uslove koji bi omogućili potpisivanje Sporazuma o pridruživanju to može biti odloženo na više godina, „sada ili nikada“ itd. Iako Ukrajina nije ispunjavala uslove, preovladavali su geopolitički interesi Evropske unije i želja da zabeleži uspeh u borbi za uticaj sa Rusijom.<sup>633</sup>

Samit u Viljnusu je trebalo da predstavlja odlučujuću etapu u razvoju Istočnog partnerstva, uz očekivanja da bi Gruzija, Moldavija, Ukrajina, pa čak i Jermenija na njemu mogle da potpišu sporazume o pridruživanju, uključujući i DCFTA.<sup>634</sup> Evropska komisija je čak u maju 2013. godine uputila Savetu predlog odluke o potpisivanju i privremenoj primeni Sporazuma o pridruživanju EU – Ukrajina, pravdajući to višemesečnim procedurama za usvajanje i ponavljajući da će odluka zavisiti od ispunjavanja uslova od strane Ukrajine.<sup>635</sup> Uprkos svom tom pritisku, podignute su

---

631 *Ibid.*

632 Elena Kropatcheva, „Ukraine’s EU Integration during the Presidency of Victor Yanukovich“, Centre for EU-Russia Studies (CEURUS), University of Tartu, *EU-RUSSIA PAPER*, February 2014, str. 5.

633 Videti šire: Nicholas Ross Smith, „The Underpinning Realpolitik of the EU’s Policies towards Ukraine: An Analysis of Interests and Norms in the EU-Ukraine Association Agreement“, *European Foreign Affairs Review* 19, no. 4, 2014, 581–596; Tanja A. Börzel and Bidzina Lebanidze, „European Neighbourhood Policy at the Crossroads Evaluating the Past to Shape the Future“, *MAXCAP Working Paper Series*, No. 12, July 2015; Thomas Gehring, Kevin Urbanski, Sebastian Oberthür, „The European Union as an Inadvertent Great Power: EU Actorness and the Ukraine Crisis“, *Journal of Common Market Studies* 2017, Volume 55, Number 4, pp. 727–743; Maxine David, Tatiana Romanova, „The EU in Russia’s House of Mirrors“, *Journal of Common Market Studies* 2019, Volume 57. Annual Review, pp. 1280–140; Francesco Giumelli, „The Redistributive Impact of Restrictive Measures on EU Members: Winners and Losers from Imposing Sanctions on Russia“, *Journal of Common Market Studies* 2017 Volume 55, Number 5, pp. 1062–1080; Hiski Haukkala, „From Cooperative to Contested Europe? The Conflict in Ukraine as a Culmination of a Long-Term Crisis in EU–Russia Relations“, *Journal of Contemporary European Studies*, 2015, 23:1, 25–40.

634 Adam Hug (Ed.), *Trouble in the Neighbourhood? The future of the EU’s Eastern Partnership*, Foreign Policy Centre, London, 2015, str. 5.

635 European Commission, Signature of Association Agreement with the EU will depend on Ukraine’s performance, Press release, Brussels, 15 May 2013.

nove optužnice protiv Julije Timošenko tokom 2012. i 2013. godine, a neposredno pred samit Istočnog partnerstva 2013. godine Parlament Ukrajine, uprkos očekivanjima Evropske unije, nije usvojio rezoluciju kojom bi Juliji Timošenko bilo omogućeno da bude upućena na lečenje u inostranstvo.<sup>636</sup>

Da politički troškovi potpisivanja DCFTA nisu uzeti u obzir pokazao je ubrzo razvoj događaja. Na iznenađenje Evropske unije, prvo je u septembru predsednik Jermenije objavio da će ta zemlja pristupiti Euroazijskoj uniji, dok će samo nedelju dana pre Samita Vlada Ukrajine objaviti da suspenduje dalje aktivnosti na potpisivanju Sporazuma o pridruživanju, nakon čega će doći do izbijanja građanskog rata u toj zemlji i „savršene oluje“.<sup>637</sup> Na Samitu će samo biti parafirani Sporazumi o pridruživanju sa Gruzijom i Moldavijom. Sporazum sa Ukrajinom, koji je trebao da bude kamen temeljac transformativne moći Evropske unije u Istočnom susedstvu, će naprotiv postati primer neočekivanih posledica spoljne politike Evropske unije<sup>638</sup> i nedovoljno promišljene strategije u odnosu na svoje istočne susede.<sup>639</sup>

Vrlo brzo Evropska unija će se suočiti sa pitanjem kako stabilizovati ukrajinsku ekonomiju koja je u 2014. godini zabeležila pad od 7% i kako sprečiti njen kolaps jer je u naredne tri godine predstojala otplata duga od 19 milijardi dolara (sa čak 9,7 milijardi u 2015).<sup>640</sup> Evropska unija je ponudila dodatnih 1,8 milijardi evra srednjoročnih zajmova, pored 1,36 milijarde obezbeđene u 2014, ali je najveći pritisak vršen na MMF da preuzme vođstvo i obezbedi dodatnih 15 milijardi dolara uz već datih 17 milijardi.<sup>641</sup>

---

636 *Ibid.*

637 Hiski Haukkala, „A Perfect Storm: Or What Went Wrong and What Went Right for the EU in Ukraine“, *Europe-Asia Studies*, Vol. 68, No. 4, June 2016, 653–664; Miloš M. Petrović, *Nastanak ukrajinske krize: od političke iluzije Evropske unije do bitke za post-sovjetsku Evropu*, IMPP, Beograd, 2019.

638 Olga Burlyuk, „The ‘Oops!’ of EU Engagement Abroad: Analyzing Unintended Consequences of EU External Action“, *Journal of Common Market Studies* 2017, Volume 55, Number 5, pp. 1009–1025.

639 Jolyon Howorth, „‘Stability on the Borders’: The Ukraine Crisis and the EU’s Constrained Policy Towards the Eastern Neighbourhood“, *Journal of Common Market Studies* 2017, Volume 55, Number 1, pp. 121–136.

640 Adam Hug, „Challenges for the EU’s Eastern Partnership“, in: *Trouble in the Neighbourhood? The future of the EU’s Eastern Partnership*, *op. cit.*, str. 11.

641 *Ibid.*

Pored navedenih sredstava, Evropska unija je na raspolaganju imala i 1,4 milijarde evra u okviru Evropskog instrumenta za susedstvo (ENI) za period 2014–2020, ali i zajmove Evropske investicione banke i Evropske banke za obnovu i razvoj. U julu 2020. godine Unija je obezbedila dodatnih 1,2 milijarde evra makrofinansijke pomoći za Ukrajinu.<sup>642</sup> Ipak, zemlje Istočnog partnerstva ni danas nemaju značajan udeo u spoljnoj trgovini Evropske unije. U 2019. godini Jermenija je predstavljala 0,4% uvoza i 0,8% izvoza EU, Azerbejdžan 0,5% uvoza i 0,1% izvoza, Belorusija 0,2% uvoza i 0,3% izvoza, Gruzija 0,0% uvoza i 0,1% izvoza EU, Moldavija 0,1% uvoza i 0,1% izvoza, a Ukrajina 1,0% uvoza i 1,1% izvoza EU.<sup>643</sup>

#### 7.4. DCFTA: ekonomska integracija bez članstva

Da li će primena DCFTA od Ukrajine napraviti „članicu u senci“? Katarina Volčuk (Kataryna Wolczuk) navodi da bi po osnovu ovog sporazuma Ukrajina trebala da uskladi svoje zakonodavstvo sa 80–90% trgovinskih pravnih tekovina Evropske unije.<sup>644</sup> U oblastima u kojima je predviđeno usklađivanje i sa postojećim i sa budućim pravnim tekovinama Unije koristi se ista odredba kakva je korišćena u Sporazumu o EEA, a kojom se predviđa da će odgovarajuće uredbe i odluke Evropske unije biti „kao takve učinjene delom unutrašnjeg pravnog poretka Ukrajine“, dok će direktive „ostaviti vlastima Ukrajine izbor oblika i metoda primene“.<sup>645</sup>

Ipak, treba imati u vidu da pravne tekovine Evropske unije nisu nastajale kao instrument modernizacije manje razvijenih zemalja nečlanica i od početka je bilo jasno da će primena DCFTA iziskivati značajne kratkoročne i srednjoročne troškove ne samo po treću državu već i njene

642 European Commission, „Coronavirus: Macro-financial assistance agreement signed with Ukraine to limit fallout of pandemic“, Press release, Brussels, 23 July 2020.

643 European Commission, Trade Policy: Countries and Regions, dostupno na: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/> (pristupljeno 24. avgusta 2020); videti takođe: Oleksandra Betliy, „Overview of macroeconomic trends in Georgia, Moldova, and Ukraine under the Association Agreements since 2014“, *3DCFTAs*, July 8, 2020; Tinatin Akhvediani *et al.*, „Evolution of trade between the EU and its Associated States: five years after the signing of the DCFTAs“, *3DCFTAs*, 15 October 2020.

644 Kataryna Wolczuk, „Ukraine and the EU: turning the Association Agreement into a success story“, *op. cit.*, str. 2.

645 Aneks XVII, član 2, Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, *op. cit.*

poslovne subjekte. Na primer, Maroku, Jordanu, Tunisu i Egiptu je ponuđeno potpisivanje DCFTA sa ciljem dalje liberalizacije trgovine poljoprivrednim proizvodima, trgovine uslugama, akreditacije industrijskih proizvoda, regulatornog približavanja, zaštita investicija, usklađivanje politike konkurencije i javnih nabavki. Zaštita investicija je, u odsustvu sporazuma o investicijama na nivou Evropske unije, regulisana bilateralnim sporazumima Egipta, Maroka, Tunisa, Jordana i Libije sa zemljama članicama Unije, a ovih sporazuma je 2013. godine bilo 74.<sup>646</sup> Nezavisna procena uticaja evromediteranske zone slobodne trgovine, koju je naručila Evropska komisija, je pokazala da bi došlo do velikog povećanja uvoza i velikog pada domaće proizvodnje u ovim zemljama: prerađivačka industrija bi opala za 29,6% u Jordanu, 69,6% u Egiptu, 64,1 u Maroku i 65% u Tunisu, dok bi došlo do pada od preko 90% u sektorima kao što su hrana i piće, tekstil i odeća, koža i obuća.<sup>647</sup>

Volčuk ukazuje na primer sanitarnih i fitosanitarnih standarda Evropske unije koje će Ukrajina morati da primenjuje nezavisno od toga da li je određeni proizvod namenjen izvozu na tržište Unije, dakle i na domaćem tržištu. U isto vreme, pristup tržištu Evropske unije za poljoprivredne proizvode – mlečne na primer – ostaje ograničen, sa kvotama koje su relativno niske u odnosu na potencijale Ukrajine i koje ona izvozi u Rusiju ili druge članice Evroazijske unije. Godine 2014. Rusija je sa 20,7% bila druga najveća destinacija ukrajinskog izvoza, odmah iza Evropske unije sa 21,8%. Potpisivanjem DCFTA i nastankom Evroazijske unije Ukrajina se već našla između dva regulatorna režima.<sup>648</sup> Sa druge strane, i ruski izvoznici poljoprivrednih proizvoda, na primer, se suočavaju sa novim zdravstvenim i bezbednosnim standardima na ukrajinskom tržištu koji proizilaze iz primene DCFTA.<sup>649</sup>

Iako sličan sporazumima o pridruživanju koji su potpisivani sa zemljama obuhvaćenim politikom proširenja, ovaj „scenario u senci“ se razlikuje

---

646 Roeline Knottnerus, „The EU trade and investment agenda: quashing the aspirations of the Arab Spring?“, Transnational Institute (TNI) and the Centre for Research on Multinational Corporations (SOMO), February 2013, str. 4.

647 *Ibid.*

648 Kataryna Wolczuk, „Ukraine and the EU: turning the Association Agreement into a success story“, *op. cit.*

649 Adam Hug, „Challenges for the EU's Eastern Partnership“, in: *Trouble in the Neighbourhood? The future of the EU's Eastern Partnership*, *op. cit.*, str. 12.

u dva bitna aspekta: nedostaju mu krajnji cilj pridruživanja (nedovoljno jasni „politička saradnja i ekonomska integracija“) i precizna operacionalizacija ekonomske integracije na unutrašnje tržište Evropske unije.<sup>650</sup> Da je Sporazum o pridruživanju inovativni pravni instrument koji daje osnovu za novi vid integracije bez članstva slažu se i Van der Lo (Guillaume Van der Loo), Van Elsuwege (Peter Van Elsuwege) i Petrov (Roman Petrov)<sup>651</sup> koji posebno ističu sveobuhvatnost, složenost i uslovljavanje. Prvo, reč je o sveobuhvatnom sporazumu koji pokriva čitav niz odnosa Evropske unije i Ukrajine. Složenost se ogleda u zahtevnom pravnom usklađivanju, dok se u preambuli Sporazuma izričito kaže da će „političko pridruživanje i ekonomska integracija Ukrajine u Evropsku uniju zavisiti od napretka u primeni ovog sporazuma kao i rezultata Ukrajine u obezbeđivanju poštovanja zajedničkih vrednosti i napretka u postizanju usklađivanja sa Evropskom unijom u političkim, ekonomskim i pravnim oblastima“.<sup>652</sup> Adam Hag (Adam Hug)<sup>653</sup> govori o „lakom proširenju“ (enlargement-lite) – starom dobrom regulatornom usklađivanju uz 100% manje članstva kritikujući pristup Evropske unije koja želi da postigne slične ciljeve kao u Istočnoj Evropi kroz proširenje 2004. (demokratizaciju, ekonomske reforme, integraciju i stabilnost), sličnim procesima usklađivanja pravnih normi, ali bez iste političke volje, finansijske pomoći ili jasne perspektive članstva.

---

650 Kataryna Wolczuk, „Ukraine and the EU: turning the Association Agreement into a success story“, *op. cit.*, str. 1.

651 Guillaume Van der Loo, Peter Van Elsuwege, Roman Petrov, „The EU-Ukraine Association Agreement: Assessment of an Innovative Legal Instrument“, *EUI Working Papers*, LAW 2014/09.

652 Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, *op. cit.*

653 Adam Hug, „Challenges for the EU’s Eastern Partnership“, in: *Trouble in the Neighbourhood? The future of the EU’s Eastern Partnership*, *op. cit.*, str. 9.



## 8. EVROPSKA UNIJA I TURSKA: „DISKRETNİ ŞARM HIPOKRIZIJE“

Potvrdu potrebe za osmišljavanjem novog okvira pokazuju i komplikovani odnosi sa Turskom koja je decenijama obuhvaćena ambivalentnom evropskom integracijom. Tursku je Evropska unija 1999. godine proglasila kandidatom za članstvo stavljajući time proceduralnu, premda ne i političku tačku na pitanje da li je Turska evropska zemlja. Turska ekonomska integracija sa Evropskom unijom već od kraja 1995. godine obuhvata carinsku uniju na industrijske proizvode, a od otpočinjanja pregovora za članstvo 2005. Turska je usvojila preko 2.000 pravnih akata u procesu usklađivanja sa pravnim tekovinama Unija.<sup>654</sup> Carinska unija se može smatrati i *de facto* delimičnim članstvom Turske<sup>655</sup> jer je turska spoljnotrgovinska politika u velikoj meri određena od strane Evropske unije: svaki put kada Unija zaključi sporazum o slobodnoj trgovini sa trećom zemljom, Turska je u obavezi da zaključi sličan sporazum sa tom zemljom.<sup>656</sup> Takođe na osnovu sporazuma treće zemlje sa Evropskom unijom, industrijski proizvodi iz te zemlje stižu automatsko pravo pristupa turskom tržištu, ali ne i obrnuto.<sup>657</sup>

---

654 Meltem Müftüler-Baç, „Turkey’s future with the European Union: an alternative model of differentiated integration“, *Turkish Studies*, Vol. 18, No. 3, 2017, pp. 416–438, str. 424.

655 Cemal Karakas, „EU–Turkey: Integration without Full Membership or Membership without Full Integration? A Conceptual Framework for Accession Alternatives“, *Journal of Common Market Studies* 2013 Volume 51, Number 6, pp. 1057–1073, str. 1065.

656 Meltem Müftüler-Baç, Brooke Luetgert, „The European Union’s Alternative Models for Maximizing its Integration Strategy for Candidates and Neighbour States: A Process of External Differentiation“, *op. cit.*, str. 13.

657 Meltem Müftüler-Baç, „Turkey’s future with the European Union: an alternative model of differentiated integration“, *op. cit.*, str. 426.

Slučaj Turske se može smatrati i svojevrsnim oblikom diferencijacije u politici proširenja. Sama odluka Evropske unije o otpočinjanju pregovora sa Turskom je bila kontroverzna i doneta je uz brojna javna istupanja zvaničnika zemalja članica koji su se protivili ovom potezu.<sup>658</sup> Kontroverza se ogleda i u pregovaračkom okviru Evropske unije sa Turskom. Pregovarački okvir je, pozivajući se na kriterijume iz Kopenhagena i u njima ističući apsorpcioni kapacitet, jasno predvideo mogućnost da „ukoliko Turska ne bude u poziciji da u celini preuzme obaveze članstva mora biti osigurano da bude u potpunosti usidrena u evropske strukture kroz najjaču moguću povezanost“.<sup>659</sup> Iako svaki pregovarački okvir Evropske unije o pristupanju sadrži stav da je proces pregovora otvoren proces čiji se ishod ne može unapred garantovati, u ovom slučaju je uz taj stav praktično unapred predviđeno tesno povezivanje bez članstva. Pored toga, predviđeno je da tokom pregovora mogu biti razmotreni i dugi prelazni periodi, derogacije, specifični aranžmani i trajne zaštitne klauzule, a kao primeri oblasti u kojima bi ovo moglo biti primenjeno se navode sloboda kretanja lica, strukturne politike ili poljoprivreda.<sup>660</sup> Praktično, Evropska unija je Turskoj ponudila „diskriminatorno članstvo minus“.<sup>661</sup> Pitanje je da li može da se nastavi ovaj „diskretni šarm hipokrizije“ u kojem većina članica EU želi da Turska ima status koji nije ni „unutar“ ni „izvan“ dok su percepcije jednih o drugima u javnosti sve gore?<sup>662</sup> Danas je i jednoj i drugoj strani preko potrebna alternativa podeli između članstva i „odbijanja“ i napuštanje koncepata „unutar“ i „izvan“, a ključni korak u ovom pravcu bi bio osmišljavanje odnosa u kojima bi Evropska unija i Turska mogle da koordiniraju svoje politike a da ne ostanu u bezizlaznosti procesa pristupanja u okviru klasične politike proširenja.<sup>663</sup>

658 Neill Nugent, „The EU’s Response to Turkey’s Membership Application: Not Just a Weighing of Costs and Benefits“, *European Integration*, Vol. 29, No. 4, 481–502, September 2007.

659 Paragraf 2, Negotiating Framework, Luxembourg, 3 October 2005, dostupno na: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/turkey/st20002\\_05\\_tr\\_framedoc\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/turkey/st20002_05_tr_framedoc_en.pdf) (pristupljeno 18. avgusta 2020).

660 Paragraf 12, Negotiating Framework, Luxembourg, 3 October 2005.

661 Cemal Karakas, „EU–Turkey: Integration without Full Membership or Membership without Full Integration? A Conceptual Framework for Accession Alternatives“, *op. cit.*, str. 1057.

662 Asli Aydintasbas, „The discreet charm of hypocrisy: An EU-Turkey power audit“, *ECFR Power Audit*, March 2018.

663 Barry Buzan, Thomas Diez, „The European Union and Turkey“, *Survival*, 41:1, 1999, 41–57, str. 52, 54.

Sa druge strane, teško je osmisliti institucionalni model kako bi dalja diferencirana integracija Turske funkcionisala i o kojim politikama bi se radilo. Na primer, integracija u unutrašnje tržište Evropske unije bi sigurno naišla na prepreke u pogledu slobodnog kretanja radne snage, politike konkurencije, javnih nabavki, itd. Saradnja u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike bi bila od interesa za obe strane, ali bi morao da bude stvoren potpuno novi model saradnje jer stara politika usklađivanja sa spoljnom politikom Evropske unije nije više realna (usklađivanje Turske sa stavovima Zajedničke spoljne i bezbednosne politike je sa 98% 2007. godine, palo na 40% 2015),<sup>664</sup> a još manje je realno učešće u politikama Evropske unije koje se tiču unutrašnje bezbednosti. Turska je, kao što smo napomenuli, već u carinskoj uniji sa Evropskom unijom, učestvuje na neformalnim sastancima ministara spoljnih poslova, učestvuje u obrazovnim i istraživačkim programima, ima sporazume sa Evropolom i FRONTEX-om itd. Ona spada u zemlje koje najaktivnije učestvuju u operacijama Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike Evropske unije, naročito na Balkanu, a po obimu doprinosa je na četvrtom mestu, iza Francuske, Nemačke i Ujedinjenog Kraljevstva.<sup>665</sup>

U akademskoj zajednici se vodi debata oko modela odnosa Evropske unije i Turske.<sup>666</sup> Model privilegovanog partnerstva bi uključivao široku zonu slobodne trgovine i proširenje saradnje koje bi uključilo i Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, ali bez prava odlučivanja.<sup>667</sup> Ovakvo privilegovano partnerstvo za Tursku nije odgovarajuća opcija ne samo zato što joj ne daje pravo odlučivanja, već i zbog toga što je ovaj koncept lansiran u vreme debate o Ustavu za Evropu, vreme visoko politizovanog

664 Meltem Müftüler-Baç, Brooke Luetgert, „The European Union’s Alternative Models for Maximizing its Integration Strategy for Candidates and Neighbour States: A Process of External Differentiation“, *op. cit.*, str. 14.

665 Meltem Müftüler-Baç, „Turkey’s future with the European Union: an alternative model of differentiated integration“, *op. cit.*, str. 428.

666 Agnieszka K. Cianciara, Adam Szymański, „Differentiated integration: towards a new model of European Union–Turkey relations?“, *Turkish Studies*, Vol. 21, Issue 2, 2020, pp. 254–273; Cemal Karakas, „EU–Turkey: Integration without Full Membership or Membership without Full Integration? A Conceptual Framework for Accession Alternatives“, *op. cit.*; Meltem Müftüler-Baç, „Turkey’s future with the European Union: an alternative model of differentiated integration“, *op. cit.*

667 Cemal Karakas, „EU–Turkey: Integration without Full Membership or Membership without Full Integration? A Conceptual Framework for Accession Alternatives“, *op. cit.*, str. 1067.

osporavanja perspektive turskog članstva u Evropskoj uniji, a osim toga može se primeniti na bilo koju (neevropsku) zemlju. Model EEA bi naišao na prepreke u vezi sa integracijom na unutrašnje tržište koje smo već spomenuli. Model EEA+ ili kontinentalno partnerstvo bi značio integraciju u unutrašnje tržište ali bez slobodnog kretanja radne snage, a kontinentalno partnerstvo i *opt-in* mogućnost u oblasti spoljne politike, ali na konsultativnoj osnovi, kao i ograničen pristup fondovima Evropske unije uz određeni doprinos njenom budžetu. Model postepenog članstva bi mogao da se odvija po novom sistemu klastera, bez formalnog odustajanja od politike proširenja, ali postepenom integracijom u skupove zajedničkih politika umesto pojedinačnih koje bi pre značile nastavak sadašnjeg *status quo*-a.

Međutim, pitanje je u kojoj meri bi zemlje članice bile spremne da razviju detaljne aranžmane modela spoljne diferencijacije, kako bi Turska ili druga zemlja bila integrisana u model odlučivanja i kako bi se odlučivalo o prelasku iz jednog stepena integracije u naredni? Problem veta pojedinačnih zemalja članica Evropske unije bi ostao, a pitanje je i u kojoj meri bi Turska bila zainteresovana da model pristupanja koji tapka u mestu zameni drugim koji bi imao sličan rezultat. Čini se ipak da Turska ne odbacuje model spoljne diferencirane integracije pod dva uslova: da joj donosi opipljivu dobit i da se ne odnosi samo na nju,<sup>668</sup> čemu bi nova metodologija proširenja mogla da ide na ruku ako bi u budućnosti bila detaljnije razrađena.

Muftuler Baç (Meltem Müftüler-Baç)<sup>669</sup> kao moguće oblike horizontalne diferencirane integracije Turske predlaže uključivanje na unutrašnje tržište, učešće na sastancima Vojnog i Političkog komiteta Evropske unije, radnim grupama i ministarskim sastancima (ne samo neformalnim sastancima ministara spoljnih poslova), učešće u Stalnoj strukturnoj saradnji, tešnju saradnju sa Evropskom odbrambenom agencijom. Pored Visokog dijaloga o energetici između Evropske komisije i Turske pokrenutog 2015. godine, ova zemlja je uključena u savetodavno telo Južnog gasnog koridora, ali odbija pristupanje Evropskoj energetske zajednici

668 Agnieszka K. Cianciara, Adam Szymański, „Differentiated integration: towards a new model of European Union–Turkey relations?“, *Turkish Studies*, Vol. 21, Issue 2, 2020, pp. 254–273.

669 Meltem Müftüler-Baç, „Turkey’s future with the European Union: an alternative model of differentiated integration“, *op. cit.*

jer traži otvaranje energetske poglavlja što Kipar blokira. Sa druge strane, migrantska kriza je pokazala da je neophodna dublja saradnja sa Turskom. U oktobru 2015. godine je bio dogovoren zajednički akcioni plan,<sup>670</sup> nakon čega je Evropska komisija usvojila odluku o pružanju finansijske pomoći Turskoj za zbrinjavanje izbeglica na njenoj teritoriji.<sup>671</sup> Politička nagodba Evropske unije i Turske o ubrzanju pregovora je simbolično ispoštovana otvaranjem poglavlja o ekonomskoj i monetarnoj politici u decembru iste godine. Muftuler Baç u ovim pitanjima predlaže usvajanje institucionalnog aranžmana sličnom onom koji postoji u EEA u kojem bi ministarski savet i zajednički komitet visokih zvaničnika bili zaduženi za primenu ovih aranžmana saradnje.<sup>672</sup> U svakom slučaju, čini se da *status quo* u odnosima Evropske unije i Turske može da bude prevaziđen samo izlaskom iz okvira pristupanja. Ostaje pitanje da li bi to moglo da se odvija u pravcu dubljih bilateralnih angažmana Unije i Turske ili u okviru spoljnog kruga integracije koji bi obuhvatao više zemalja.

---

670 European Commission, EU-Turkey joint action plan, MEMO, Brussels, 15 October 2015, dostupno na: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_15\\_5860](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_5860) (pristupljeno 20. avgusta 2020).

671 European Commission, Commission Decision of 24. 11. 2015 on the coordination of the actions of the Union and of the Member States through a coordination mechanism – the Refugee Facility for Turkey, Strasbourg, 24. 11. 2015 C(2015) 9500 final.

672 Meltem Müftüler-Baç, „Turkey’s future with the European Union: an alternative model of differentiated integration“, *op. cit.*



## 9. EVROPSKA UNIJA I KONCENTRIČNI KRUGOVI „EVROPEIZACIJE“

### 9.1. Ambivalentni „specijalni“ odnosi sa Istočnim susedstvom

Još 2003. godine Evropska komisija je objavila da je dugoročni cilj Evropske politike susedstva „kretanje ka aranžmanu u kojem bi odnosi Unije sa susedskim zemljama na kraju ličili na tesne političke i ekonomske veze“ kakve postoje u EEA.<sup>673</sup> Tri godine kasnije, Komisija je predstavila dugoročnu strategiju stvaranja Susedske ekonomske zajednice (Neighbourhood Economic Community – NEC) sa zajedničkim regulatornim okvirom i unapređenim pristupom roba i usluga tržištima susedskih partnera, ali bez detalja i razrađene institucionalne strukture.<sup>674</sup> Ugovorom iz Lisabona je uveden novi član 8 koji određuje da će Evropska unija da „razvija specijalne odnose sa susednim zemljama sa ciljem stvaranja prostora prosperiteta i dobrosusedstva, zasnovanih na vrednostima Unije i koje će odlikovati bliski i miroljubivi odnosi zasnovani na saradnji“, kao i da u tu svrhu „može da zaključuje specifične sporazume sa ovim zemljama“. Ovaj član je zanimljiv i zbog toga što izdvaja susedne zemlje i gotovo obavezuje Evropsku uniju da sa njima razvija specijalne odnose, iako bi delovanje prema njima već bilo obuhvaćeno članom 21, stav 1 Ugovora o

---

673 European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, COM(2003), Brussels, 11 March 2003, str. 15.

674 European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European Neighbourhood Policy, COM(2006) 726 final, Brussels, 4 December 2006, str. 5.

Evropskoj uniji u kojem se kaže da „će Unija *nastojati* da razvije odnose i izgradi partnerstva sa trećim zemljama, međunarodnim, regionalnim i globalnim organizacijama“ koje dele vrednosti na kojima je Unija zasnovana. Da susedstvo dobija poseban položaj pokazaće i promene u organizaciji Evropske komisije: umesto dotadašnjeg direktorata za proširenje, u mandatu 2010–2014. će biti osnovan direktorat za proširenje i evropsku politiku susedstva, koji će u narednom mandatu 2014–2019. postati direktorat za evropsku politiku susedstva i pregovore o proširenju, a od 2019. za susedstvo i proširenje.

Čitav proces širenja „evropeizacije“ izvan granica Evropske unije je inspirisan ambivalentnom i konfliktnom geopolitikom koju Unija primenjuje kao strateški instrument, stvarajući sliku prijatelja, specijalnih prijatelja, i oklevajućeg inferiornog susedstva koje hitno mora da se uskladi sa standardima Evropske unije dok se istovremeno govori o partnerstvu.<sup>675</sup> Prema Blokmanu (Steven Blockmans) u nacrtu deklaracije sa Samita u Viljnusu je bilo ponuđeno da zemlje Istočnog partnerstva odluče da li da ostanu partneri u skladu sa članom 8 Ugovora o Evropskoj uniji ili da slede svoje težnje u skladu sa članom 49. Član 49 Ugovora o Evropskoj uniji određuje da svaka evropska zemlja koja poštuje vrednosti na kojima je Unija zasnovana može podneti zahtev da postane članica Unije. Međutim, kako navodi Blokman, na insistiranje pojedinih zemalja članica Evropska komisija i EEAS su to uklonile iz konačne verzije.<sup>676</sup> Ipak, 2014. godine Savet Evropske unije je izrazio „uverenje“ da Sporazum o pridruživanju „ne predstavlja krajnji cilj saradnje Evropske unije i Ukrajine“.<sup>677</sup>

Šesnaest godina nakon pokretanja Evropske politike susedstva, Evropska unija se umesto „krugom prijatelja“ našla gotovo opasana „vatretnim obručem“ koji se proteže od Sahela, preko Bliskog istoka do Ukrajine. Kao što smo napomenuli, jačanje bezbednosti u susedstvu je bio

675 Freerk Boedeltje, Henk van Houtum, „Brussels is Speaking: The Adverse Speech Geo-Politics of the European Union Towards its Neighbours“, *Geopolitics*, 16:1, 2011, 130–145, str. 130–131. Videti takođe: Raffaella A. Del Sarto, „Normative Empire Europe: The European Union, its Borderlands, and the 'Arab Spring'“, *Journal of Common Market Studies* 2016, Volume 54, Number 2, pp. 215–232.

676 Steven Blockmans, *The Obsolescence of the European Neighbourhood Policy*, CEPS, Brussels, 2017, str. 42–43.

677 Council of the EU, Foreign Affairs, Press Release, Brussels, 6264/14, 10 February 2014, str. 8.



jedan od ciljeva Evropske bezbednosne strategije iz 2003. godine.<sup>678</sup> Čuvena prva rečenica ove strategije, da „Evropa nikada nije bila tako prosperitetna, bezbedna ni slobodna“, odražava „Euforiju“ koja je vladala na početku XXI veka ostvarivanjem Ekonomske i monetarne unije i već tada izvesnim velikim proširenjem.<sup>679</sup> Za manje od deset godina doći će do ubrzanog pogoršanja bezbednosne situacije kako u južnom, tako i istočnom susedstvu. Arapsko proleće, nestabilnost i sukobi koji su usledili, kao i kriza u Ukrajini i odbijanje pojedinih zemalja Istočnog susedstva da se dublje angažuju u okviru Evropske politike susedstva stvorili su „savršenu oluju“ za Evropsku uniju.<sup>680</sup>

Očigledan neuspeh Unije da stabilizuje svoje susedstvo je doveo do reforme ove politike 2015. godine jer „Unija ne može sama da reši brojne izazove u regionu i postoje granice njene moći“.<sup>681</sup> Ne poričući dugoročni angažman u susedstvu, Unija priznaje da mora da odgovori na neposredne potrebe i da je u narednih tri do pet godina najozbiljniji izazov obezbediti stabilnost u susedstvu zbog čega će nastojati da utiče na faktore koji dovode do nestabilnosti kao što su siromaštvo, nejednakost, osećaj nepravde, korupcija, slab ekonomski i društveni razvoj, kao i nedostatak prilika, naročito za mlade. Svi ovi faktori povećavaju rizik od radikalizacije i nekontrolisanih migracija.<sup>682</sup> Umesto uslovljavanja po modelu politike proširenja, Evropska unija je usvojila fleksibilniji pristup koji podrazumeva diferencirana partnerstva, uspostavljanje manjeg broja prioriteta koji treba da budu zajednički definisani sa svakom od zemalja susedstva ponaosob i koji treba da odražavaju različite ambicije, sposobnosti i interese, a odustaje se i od prakse istovremenog objavljivanja izveštaja o napretku zemalja susedstva.<sup>683</sup> U okviru novog pristupa sa

---

678 A Secure Europe in a Better World, Brussels, 12 December 2003, str. 7.

679 *Ibid.*, str. 1; Nathalie Tocci, „The Neighbourhood Policy is Dead. What’s Next for European Foreign Policy Along its Arc of Instability?“, *IAI Working Papers*, 14/16, November 2014, str. 1.

680 Nathalie Tocci, „The Neighbourhood Policy is Dead. What’s Next for European Foreign Policy Along its Arc of Instability?“, *op. cit.*, str. 1.

681 European Commission, Review of the European Neighbourhood Policy, Brussels, 18. 11. 2015 JOIN(2015) 50 final, str. 2; videti takođe: Hrant Kostanyan (Ed.), *Assessing European Neighbourhood Policy: Perspectives from the literature*, CEPS, Brussels, 2017.

682 European Commission, Review of the European Neighbourhood Policy, *op. cit.*, str. 3–4.

683 *Ibid.*, str. 4–5.

Jermeenijom je 2017. godine potpisan Sporazum o sveobuhvatnom i ojačanom partnerstvu umesto sporazuma o pridruživanju i DCFTA.

Umesto ranijeg nastojanja da oblikuje okruženje prema sopstvenoj slici, Evropska unija sada nastoji da spreči prelivanje nestabilnosti na svoju teritoriju.<sup>684</sup> Međutim, paradoksalno je da je odgovor Unije na rastuće bezbednosne izazove bio u tome da snizi ambicije svoje spoljne politike: od ambicije da transformiše zemlje u svom susedstvu u demokratije sa tržišnom ekonomijom i vladavinom prava, do stabilnosti kao glavnog spoljnopolitičkog prioriteta.<sup>685</sup> Ovo se ogleda ne samo u reviziji Evropske politike susedstva, već je deo i nove strategije spoljne i bezbednosne politike Evropske unije koja promoviše principijelni pragmatizam kao vodilju njenog budućeg spoljnog delovanja.<sup>686</sup> Sada je cilj Evropske unije da jača otpornost (*resilience*) u okruženju, a otpornost se definiše kao sposobnost država i društava da se reformišu i time izbegnu ili se oporave od unutrašnjih i spoljnih kriza.<sup>687</sup>

Skepsa prema Istočnom partnerstvu raste i u pojedinim zemljama članicama Evropske unije. Na konsultativnom referendumu održanom u Holandiji u aprilu 2016. godine<sup>688</sup> odbačena je ratifikacija sporazuma o pridruživanju Ukrajine, što je navelo Evropski savet da u decembru 2016. usvoji „pravno obavezujuću“ odluku koja će stupiti na snagu kada Holandija ratifikuje Sporazum o pridruživanju i koja može biti izmenjena samo odlukom šefova država ili vlada svih zemalja članica Evropske unije. U odluci se, između ostalog, kaže da „Sporazum ne daje Ukrajini status zemlje kandidata za pristupanje Uniji, niti predstavlja obavezu da se u budućnosti dodeli takav status Ukrajini“.<sup>689</sup> Ova Odluka ipak ne može da

684 Stefan Lehne, „Is There Hope for EU Foreign Policy?“, *op. cit.*

685 *Ibid.*

686 Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, June 2016, str. 16.

687 *Ibid.*, str. 23.

688 Videti šire: Guillaume Van der Loo, „The Dutch Referendum on the EU-Ukraine Association Agreement: Legal options for navigating a tricky and awkward situation“, *CEPS Commentary*, 8 April 2016, dostupno na: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/dutch-referendum-eu-ukraine-association-agreement-legal-options-navigating-tricky-and/> (pristupljeno 22. februara 2020).

689 Decision of the Heads of State or Government of the 28 Member States of the European Union, meeting within the European Council, on the Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community

spreči Ukrajinu da na primer podnese zahtev za članstvo u skladu sa članom 49 Ugovora o Evropskoj uniji.

Haukala (Hiski Haukkala)<sup>690</sup> smatra da je Evropska unija dosegla granice svog daljeg proširenja i time isključujući aspekti evropske integracije dolaze do izražaja, što je primorava da razreši pitanje kako da očuva svoj uticaj bez najuspešnijeg instrumenta svoje spoljne politike? Unija pokušava da razdvoji svoju normativnu moć od procesa pristupanja, a Evropska politika susedstva predstavlja istovremeno izbegavanje i nastavak politike proširenja: izbegavanje jer pokušava da na duži rok ostavi po strani pitanja proširenja na Istok Evrope, a nastavak zato što je susedsku politiku izgradila na istoj logici regionalne normativne hegemonije na kojoj počiva proširenje.<sup>691</sup>

Kako Evropska politika susedstva nije značila ni ponudu punopravnog članstva u Evropskoj uniji niti ga je potpuno odbacivala, to je istočne susede dovelo do trajnog stanja ambivalentne „graničnosti“, stanja u kojem Unija samozadovoljno vidi sebe kao klub čiji članovi svi žele da budu, i razlikovanja onih koji su „Evropljani“ od onih koji to žele da postanu i koji konstantno treba da dokazuju tu svoju želju.<sup>692</sup> Ciljevi Ukrajine, Gruzije i Moldavije u odnosima sa Evropskom unijom su pre politički nego ekonomski. Sve tri zemlje su izrazile želju da postanu članice Evropske unije (pored želje Ukrajine i Gruzije da postanu članice NATO-a) i DCFTA vide ne kao cilj po sebi, već kao prvi korak ka članstvu.<sup>693</sup> Ovakav njihov stav je doprineo osnaživanju kolonijalne strategije koja vidi Evropsku uniju kao imperiju koja je još uvek u ekspanziji, dok su nove članice Unije iz Istočne Evrope stalno insistirale na otvorenosti ka novim

---

and their Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, European Council Conclusions on Ukraine, Brussels, 15 December 2016.

690 Hiski Haukkala, „The European Union as a Regional Normative Hegemon: The Case of European Neighbourhood Policy“, in: Richard G. Whitman (Ed.), *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives*, Palgrave Macmillan, 2011, pp. 45–64.

691 *Ibid.*, str. 61.

692 Christoffer Kølvraa, „Limits of Attraction: The EU's Eastern Border and the European Neighbourhood Policy“, *East European Politics and Societies and Cultures*, Volume 31, Number 1, February 2017, 11–25, str. 11.

693 Wolfgang Koeth, „The Deep and Comprehensive Free Trade Agreements: an Appropriate Response by the EU to the Challenges in its Neighbourhood?“, *op. cit.*, str. 26.

istočnim susedima.<sup>694</sup> Ipak, neujednačenosti u odnosima Evropske unije i zemalja susedstva, kao i neuspeh ove politike i dalje jačanje bilateralnog pristupa i sektorskih zajednica, vode u pravcu stvaranja šire ekonomske zajednice varijabilne geometrije.<sup>695</sup> Ukrajina, Moldavija i Gruzija su krajem 2019. godine predložile da bude osnovan forum u kojem bi ove zemlje zajedno sa Evropskom unijom razmatrale pitanja od zajedničkog interesa u primeni i budućem razvoju Sporazuma o pridruživanju i DCFTA, u vidu „EU+3“ formata koji bi obuhvatao prisustvo predstavnika ovih zemalja sastancima Saveta Evropske unije i učešće u komitetima i radnim grupama.<sup>696</sup> Za sada Evropska komisija ne odgovara na ove predloge i bilateralni odnosi su očigledno još uvek dominantni.

## 9.2. Približavanje politika susedstva i proširenja Evropske unije

Perspektiva proširenja na zemlje Istočnog susedstva ostaje ambivalentna, dok je u slučaju zapadnog Balkana, kao što smo objasnili, njena kredibilnost dovedena u pitanje. Ono što povezuje ove dve grupe zemalja je to da u praksi Evropska unija primenjuje sve veći broj zajedničkih instrumenata ekonomske politike uprkos političkoj (ili retoričkoj) diferencijaciji u pogledu perspektive članstva – „ispod političkog radara“ se odvija približavanje politika Evropske unije u odnosu na zemlje obuhvaćene Istočnim (a naročito DCFTA) susedstvom i proširenjem, što potvrđuje sve veći broj istih ili sličnih instrumenata koji se primenjuju (tabele 6, 8 i 9).<sup>697</sup>

---

694 Christopher S. Browning, Pertti Joenniemi, „Geostrategies of the European Neighbourhood Policy“, *DIIS Working Paper* no 2007/9, str. 23.

695 Sieglinde Gstöhl, „Models of external differentiation in the EU's neighbourhood: an expanding economic community?“, *Journal of European Public Policy*, 2015 Vol. 22, No. 6, 854–870.

696 Michael Emerson, „Future fundamentals for the Association Agreements between the EU and Georgia, Moldova and Ukraine, and organisation of the wider Europe“, *3DCFTAs*, July 27, 2020, str. 3.

697 Michael Emerson, Gergana Noutcheva, „Political and Economic Governance in the Balkans and Eastern Europe Compared“, *CEPS Working Document*, No 2018/06, July 2018, str. 18.

**Tabela 6:** Instrumenti politika EU koji se primenjuju prema zemljama zapadnog Balkana, Turskoj i DCFTA zemljama Istočnog partnerstva<sup>698</sup>

Sporazumi o slobodnoj trgovini – Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju, Carinska unija, DCFTA
Pan Euro-Med Convention for Preferential Rules of Origin and Diagonal Cumulation (PEM)
European Standards Organisations (CEN, CENELEC, ETSI)
Sanitary and PhytoSanitary Regulations (SPS)
European Accreditation, Multilateral Agreements (EA-MLA)
Agreements for Conformity Assessment and Analysis (ACAA)
European Association of National Metrology Institutes (Euramet)
Union Customs Code (UCC)
Common Transit Convention
New Computerised Transit System (NCTS)
Authorised Economic Operators (AEO)
Shared Border Crossing Points
Energy Community Treaty
Central and South Eastern European Connectivity network (CESEC)
European Network of transmission System Operators for Electricity (ENTSOE)
Transport Community Treaty
Pan-European Corridors
Trans-European Transport network (TEN-T)
European Civil Aviation Agreement (ECAA)
Civil Aviation Agreements (CAA)
Saradnja sa agencijama Evropske unije
Programi Evropske unije – Horizon 2020, Erasmus+, itd.
Vizna liberalizacija
European Investment Bank (EIB)
European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)
Finansijska pomoć

<sup>698</sup> *Ibid.*, str. 19.

Emerson (Michael Emerson) i Nučeva (Gergana Noutcheva) ukazuju da obe grupe zemalja dele sledeće karakteristike: obe su u neposrednom susedstvu Unije, obe imaju članstvo u Evropskoj uniji kao proklamovani cilj, obe spadaju u evropske zemlje i kao takve imaju pravo da podnesu zahtev za članstvo, obe postepeno usvajaju političke i ekonomske norme i standarde Unije.<sup>699</sup> Prema Blokmanu, iako se preambula i politički delovi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju značajno razlikuju u odnosu na Sporazume o pridruživanju sa zemljama Istočnog partnerstva, sadržaj DCFTA i sektorske saradnje stvara znatan broj pravnih obaveza, usklađivanje zakonodavstva i primenu standarda koji delimično prevazilaze obaveze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju kako u obimu tako i nivou primene. Sve ovo čini nejasnim granice u materijalnom domašaju ovih najambicioznijih instrumenata regulisanja odnosa između Evropske unije i zemalja obuhvaćenih proširenjem, i Unije i Istočnog partnerstva.<sup>700</sup> Činjenica da DCFTA u pojedinim aspektima prevazilazi Sporazume o stabilizaciji i pridruživanju se može objasniti time da zemljama obuhvaćenim politikom proširenja predstoje pregovori o pristupanju sa dodatnim obavezama usklađivanja i primene pravnih tekovina Evropske unije, dok se sa zemljama Istočnog partnerstva nastojao postići maksimum kroz DCFTA. Ipak, postoje i sličnosti u načinima na koje Evropska unija sprovodi političku integraciju zemalja zapadnog Balkana i Istočnog susedstva, odnosno načinima na koje nastoji da utiče na njihovu demokratizaciju, demokratsku konsolidaciju i jačanje upravljačkih kapaciteta.<sup>701</sup> Činjenica da ove sličnosti postoje nameće poređenje između dve grupe zemalja i promišljanje budućeg razvoja politika proširenja i „lakog proširenja“. Istovremeno, diferencirana integracija u samoj Evropskoj uniji vodi pitanju da li će se ona ubuduće razvijati kao sistem različitih vrsta članstava, čemu posvećujemo naredni deo. Ali pre toga ćemo se osvrnuti na jedan model koji se

---

699 *Ibid.*, str. 21.

700 Steven Blockmans, *The Obsolescence of the European Neighbourhood Policy*, op. cit., str. 47. Videti takođe detaljnu uporednu analizu SSP-a EU-Srbija i Sporazuma o pridruživanju EU-Ukrajina, str. 48–77.

701 Tanja A. Börzel, „Building Sand Castles? How the EU Seeks to Support the Political Integration of its New Members, Accession Candidates and Eastern Neighbours“, *MAXCAP Working Paper Series*, No. 9, May 2015.

već primenjuje u praksi, a reč je o sektorskom širenju pravila Evropske unije bez članstva u Uniji, u ovom slučaju u oblasti energetike.

### **9.3. Normativna hegemonija bez članstva u Evropskoj uniji: primer Energetske zajednice**

Energetska zajednica je međunarodna organizacija zasnovana na Ugovoru<sup>702</sup> koji su 2005. godine potpisale Evropska unija, Albanija, BiH, Makedonija, Srbija, Crna Gora i UNMIK Kosovo, a koji je stupio na snagu 2006. Moldavija<sup>703</sup> i Ukrajina<sup>704</sup> su pristupile 2009. godine, a Gruzija<sup>705</sup> 2016. Jermenija, Turska i Norveška imaju status posmatrača. Ključni cilj organizacije je da stvori „jedinstven regulatorni prostor“,<sup>706</sup> što u najvećoj meri podrazumeva da proširi primenu pravila unutrašnjeg energetskog tržišta Evropske unije na zemlje Jugoistočne Evrope, Crnomorski region i šire, na osnovu pravno obavezujućeg okvira. Pored stabilnosti proizvodnje i distribucije, privlačenja investicija, unapređenja zaštite životne sredine i konkurencije, jedan od ciljeva je i obezbeđivanje stabilne investicione klime u kojoj bi se moglo razviti povezivanje sa rezervama gasa sa područja Kaspijskog regiona, severa Afrike i Bliskog Istoka, kao i iskorištavanje domaćih izvora energije kao što su prirodni gas, ugalj i hidroelektrane.<sup>707</sup>

Ugovorom su se strane potpisnice obavezale da u određenom roku primene ključnu regulativu Evropske unije u oblasti energetike, zaštite

---

702 The Energy Community Treaty, *Official Journal of the European Union*, L 198/18, 20. 7. 2006.

703 Decision of the Ministerial Council of the Energy Community of 18 December 2009 on the accession of the Republic of Moldova to the Energy Community (Decision 2009/03/MC-EnC).

704 Decision of the Ministerial Council of the Energy Community of 18 December 2009 approving the accession of Ukraine to the Energy Community Treaty on the conditions set out herein (Decision 2009/04/MC-EnC).

705 Decision of the Ministerial Council of the Energy Community of 14<sup>th</sup> October 2016 approving the accession of Georgia to the Energy Community (Decision 2016/18/MC-EnC).

706 Član 2, stav 1, The Energy Community Treaty, *op. cit.*

707 *Ibid.*

životne sredine, konkurencije i obnovljive energije, da uspostave odgovarajući regulatorni okvir i liberalizuju svoja tržišta u skladu sa pravnim tekovinama Unije. Između ostalog, zemlje potpisnice su se obavezale da od 1. januara 2015. godine primenjuju tzv. Treći energetska paket u oblasti električne energije i prirodnog gasa.<sup>708</sup> Treći energetska paket iz 2009. godine za tržište električne energije obuhvata Uredbu o uslovima pristupa mrežama u prekograničnoj razmeni električne energije,<sup>709</sup> Uredbu o uspostavljanju Agencije za saradnju regulatora u oblasti energetike,<sup>710</sup> kao i Direktivu o zajedničkim pravilima na unutrašnjem tržištu električne energije.<sup>711</sup> Poslednjih godina Evropska unija je unela izmene u pravila koja se odnose na upotrebu električne energije. Tako su 2018. godine usvojene Direktive o energetske performansa zgrada i energetske efikasnosti<sup>712</sup> i Direktiva o upotrebi energije iz obnovljivih izvora<sup>713</sup> kojom se postavlja cilj da do 2030. godine 32% energije dolazi iz ovih izvora. Pored toga, usvojena je i Uredba o upravljanju energetske unijom i klimatske delovanjem.<sup>714</sup>

708 European Commission, „Third energy package“, 16 March 2020, [https://ec.europa.eu/energy/topics/markets-and-consumers/market-legislation/third-energy-package\\_en](https://ec.europa.eu/energy/topics/markets-and-consumers/market-legislation/third-energy-package_en) (pristupljeno 24. aprila 2020).

709 Regulation (EC) No 714/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity and repealing Regulation (EC) No 1228/2003 (Text with EEA relevance), *OJ L 211*, 14. 8. 2009, pp. 15–35.

710 Regulation (EC) No 713/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators (Text with EEA relevance), *OJ L 211*, 14. 8. 2009.

711 Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC (Text with EEA relevance), *OJ L 211*, 14. 8. 2009, pp. 55–93.

712 Directive (EU) 2018/844 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings and Directive 2012/27/EU on energy efficiency (Text with EEA relevance), *OJ L 156*, 19. 6. 2018.

713 Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources (Text with EEA relevance), *OJ L 328*, 21. 12. 2018.

714 Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action, amending Regulations (EC) No 663/2009 and (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council, Directives 94/22/EC, 98/70/EC, 2009/31/EC, 2009/73/EC, 2010/31/EU, 2012/27/EU and 2013/30/EU of the European Parliament



Snabdevanje unutrašnjeg tržišta gasom je regulisano Direktivama iz 2009. i 2019. godine.<sup>715</sup>

Treći energetska paket nalaže razdvajanje proizvodnje i snabdevanja energentima od upravljanja infrastrukturom za prenos. Za kompanije koje su i proizvođači i poseduju mrežu za distribuciju to može biti ostvareno jednim od tri modela: bilo da kompanija koja proizvodi energent proda svoju mrežu za prenos drugoj kompaniji u kojoj ni ona ni drugi snabdevač ne mogu imati većinski udeo; bilo da ostane formalni vlasnik mreže ali da upravljanje, održavanje i investiranje prepusti nezavisnoj kompaniji; bilo da ostane vlasnik i upravlja mrežom ali kroz ćerku firmu koja će nezavisno donositi odluke. Svaki operater u Evropskoj uniji mora da prođe sertifikaciju kod nacionalnih energetskih regulatora a Evropska komisija daje mišljenje na ovu proceduru.

Pored toga, zemlje članice Energetske zajednice primenjuju i pravila Evropske unije o bezbednosti snabdevanja električnom energijom<sup>716</sup> i gasom,<sup>717</sup> pravila o klimatskoj politici, pravila o emisijama iz industrijskih postrojenja i prateću regulativu zaštite životne sredine, antimonopolsku politiku (zabranu kartela, zloupotrebe dominantnog položaja, regulisanje državne pomoći), pravila o energetske statistici, smernice za transevropsku energetska infrastrukturu, a od 2023. godine će primenjivati i pravila o minimalnim zalihama sirove nafte.<sup>718</sup> Cilj organizacije je uspostavljanje tržišta energetskih mreža bez unutrašnjih granica koje bi uključivalo

---

and of the Council, Council Directives 2009/119/EC and (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council (Text with EEA relevance), *OJ L* 328, 21. 12. 2018, pp. 1–77.

715 Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC (Text with EEA relevance), *OJ L* 211, 14. 8. 2009, pp. 94–136; Directive (EU) 2019/692 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 amending Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas (Text with EEA relevance), *OJ L* 117, 3. 5. 2019, pp. 1–7.

716 Regulation (EU) 2019/941 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on risk-preparedness in the electricity sector and repealing Directive 2005/89/EC (Text with EEA relevance), *OJ L* 158, 14. 6. 2019, pp. 1–21.

717 Regulation (EU) 2017/1938 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2017 concerning measures to safeguard the security of gas supply and repealing Regulation (EU) No 994/2010 (Text with EEA relevance), *OJ L* 280, 28. 10. 2017, pp. 1–56.

718 Videti šire: Energy Community, *Legal Framework*, Vienna, 2017.

koordinaciju uzajamne pomoći u slučajevima ozbiljnih poremećaja energetske mreže ili spoljnih prekida snabdevanja i može uključiti postizanje zajedničke spoljnotrgovinske politike u oblasti energetike.<sup>719</sup>

Evropska komisija deluje kao koordinator aktivnosti Energetske zajednice čiji najviši organ odlučivanja je Ministarski savet kojeg čine po jedan predstavnik zemalja potpisnica i dva predstavnika Evropske unije (komesar za energetiku i predstavnik predsedavajućeg Savetom). Predsedavanje Ministarskim savetom se rotira na 12 meseci, a Savet se sastaje najmanje jednom godišnje. Rad Ministarskog saveta priprema Stalna visoka grupa koja se sastaje jednom u tri meseca, a čine je po jedan predstavnik zemalja članica (visoki zvaničnici ministarstava energetike ovlašćeni da preuzmu obavezu u ime te države) i dva predstavnika Evropske unije (visoki zvaničnici Evropske komisije). Ukoliko je ovlašćena od Ministarskog saveta, može usvajati odluke, a priprema i tačke dnevnog reda koje će Savet usvojiti bez diskusije, tzv. tačke A.

Regulatorni odbor Energetske zajednice je koordinaciono telo koje čine predstavnici nacionalnih regulatora u oblasti energetike strana potpisnica i posmatrača. Odbor bira predsednika na period od dve godine, a predstavnik Evropske komisije, kojem u delovanju pomaže Agencija za saradnju regulatora u oblasti energetike, je zamenik predsednika. Odbor deluje kroz četiri radne grupe: zaštita potrošača, električna energija, gas i za celovitost i transparentnost veleprodajnog tržišta energije (Regulation on wholesale energy market integrity and transparency – REMIT). Regulatorni odbor priprema izveštaje o praćenju tržišta i procenjuje funkcionisanje maloprodajnih i veleprodajnih tržišta gasa i električne energije strana potpisnica, a pored toga procenjuje i nivo usklađenosti sa obavezama preuzetim u okviru primene pravnih tekovina Energetske zajednice.

Energetska zajednica ima i sedam savetodavnih foruma. Forumi za električnu energiju, naftu i gas se sastaju jednom godišnje, dok Sekretarijat saziva forume o održivosti, rešavanju sporova i pravni forum. U radu foruma učestvuju predstavnici vlada, industrija, poslovnih udruženja, regulatora, stručnjaci, grupe za zaštitu potrošača i nevladine organizacije. Pored toga deluju specijalizovani komiteti i radne grupe. Parlamentarni plenum okuplja po dva predstavnika parlamenta strana potpisnica, sastaje se do dva puta godišnje, može izražavati svoja mišljenja u vidu

---

719 Član 3, The Energy Community Treaty, *op. cit.*

izveštaja i rezolucija i može postavljati pitanja telima Energetske zajednice. Sedište organizacije je u Beču, u kojem se nalazi Sekretarijat organizacije koji ima 36 članova sastavljenih od 24 nacionalnosti. Sekretarijat se stara o primeni pravnih tekovina Ugovora o Energetskoj zajednici. U okviru sekretarijata postoji Centar za pregovore i rešavanje sporova Organizacija se finansira iz budžeta kojem doprinos daju sve strane potpisnice.

Način odlučivanja pokazuje dominaciju Evropske unije u ovoj Zajednici. Ministarski savet, u kojem svaka strana potpisnica ima po jedan glas, može donositi odluke i preporuke. Odluke su u celini pravno obavezujuće za one na koje se odnose, a donose se prema različitim procedurama. Mere koje se odnose na širenje primene pravnih tekovina Evropske unije se donose većinom glasova *samo* na osnovu predloga Evropske komisije koja može izmeniti ili povući predlog u bilo kom trenutku pre usvajanja. Mere koje se odnose na funkcionisanje tržišta energetskih mreža se donose dvotrećinskom većinom, *uključujući i glas Evropske unije*, a na predlog strane potpisnice ili Sekretarijata koji mora da uzme u obzir stav Regulatornog odbora. Najzad, mere koje se odnose na stvaranje jedinstvenog energetskog tržišta mogu biti, na predlog strane potpisnice, usvojene samo jednoglasno.

Kako Ugovorom o Energetskoj zajednici nije ustanovljen sud, u slučaju da strana potpisnica ne primeni odluku privatna lica mogu to prijaviti Sekretarijatu, a bilo koja strana ugovornica, sekretarijat ili Regulatorni odbor se mogu obratiti Ministarskom savetu. Strana koja je predmet pritužbe se o tome može izjasniti. Savet može utvrditi da strana krši svoje obaveze i to: prostom većinom ukoliko je reč o odlukama koje se tiču primene pravnih tekovina Evropske unije, za kršenje mera koje se odnose na funkcionisanje tržišta energetskih mreža dvotrećinskom većinom, i jednoglasno ako je reč o merama koje se odnose na stvaranje jedinstvenog energetskog tržišta. Svaka od ovih odluka može kasnije biti povučena prostom većinom. Na zahtev strane potpisnice, Sekretarijata ili Regulatornog odbora ministarski savet može jednoglasno utvrditi da jedna strana ozbiljno i u dužem periodu krši obaveze iz ugovora i može suspendovati određena prava te strane, uključujući pravo glasa i učestvovanje na sastancima ili u mehanizmima koje predviđa Ugovor. Ova odluka kasnije može biti povučena prostom većinom.<sup>720</sup>

---

720 Član 92, The Energy Community Treaty, *op. cit.*



## 10. MODELI DIFERENCIRANOG ČLANSTVA

### 10.1. Model stepenovanog članstva

Frank Šimelfenig<sup>721</sup> posmatra Evropsku uniju kao model više vrsta članstava koja su nastala kao posledica nesaglasja u pogledu produbljivanja integracije i proširenja. Nesaglasje može podrazumevati da neke zemlje odbijaju dublju integraciju, dok druge mogu biti odbijane od strane jezgra Evropske unije. U oba slučaja rezultat je *status quo*: zemlje stavljaju veto i na produbljivanje i na proširenje, a ovakav model omogućava da se prevaziđe rigidna podela između punopravnog članstva i ne-članstva u Uniji. Kao što smo pokazali u prvom delu knjige, zemlje članice već u različitom stepenu učestvuju u pojedinim oblastima integracije. Kada je reč o proširenju, može se zamisliti model članstva užeg obima, bilo zato što treća zemlja ne želi puno članstvo u Evropskoj uniji kao što je slučaj s Norveškom ili Švajcarskom, na primer, bilo zato što zemlje članice odbijaju da je prime u punopravno članstvo. Ovo članstvo užeg obima se postepeno može proširivati do punopravnog članstva. Kao početak ovakvog pristupa Šimelfenig navodi Rimski ugovor u kojem je, za razliku od Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik, postojala mogućnost *pridruživanja* trećih zemalja.<sup>722</sup>

Pored toga, od početka je postojalo protivrečno pitanje teritorijalnog domašaja integracije.<sup>723</sup> Iako su svi izvan evropskog kontinenta, Francuska je u proces evropske integracije uključila svoje tadašnje prekomorske

---

721 Frank Schimelfennig, „Good governance and differentiated integration: Graded membership in the European Union“, *European Journal of Political Research* 55: 789–810, 2016.

722 Član 238 Rimskog ugovora.

723 Jean-François Drevet, „What borders for the EU: What relations with a variable geometry neighbourhood?“, *Notre Europe Policy Paper* 97, September 2013.

departmane (*départements d'outre-mer* – DOM). Belgija, Italija i Holandija nisu sledile francuski primer sa svojim tadašnjim kolonijama. Status francuskih departmana je menjan tokom vremena – Alžir je imao taj status u vreme potpisivanja Rimskog ugovora i izgubiće ga 1962. godine, Sent Pjer i Mikelon su imali ovaj status u periodu 1976–1985, Majot ga je stekao 2014, a proširenja su donela i uključivanje drugih. Velika Britanija je bila uključila Gibraltar, a Danska Grenland koji će nakon referendumata istupiti iz Evropske ekonomske zajednice 1985.<sup>724</sup> Danas Evropska unija ima devet udaljenih regiona (*outermost regions*): francuska Gvajana, Gvadelup, Martinik, Majot, Reunion, Sen-Marten (Francuska), Azorska ostrva i Madeira (Portugalija) i Kanarska ostrva (Španija). Ono što je karakteristično za ove udaljene regione je da su sastavni deo Evropske unije iako mogu uživati izvesna izuzeća koja imaju za cilj da pomognu njihov razvoj.<sup>725</sup> Njihova udaljenost od nacionalnih prestonica je između 1.500 i 10.000km, a na primer na malom ostrvu Sen-Marten, koje je od Pariza udaljeno 6.700km i koje je od 1648. godine podeljeno između Francuske i Holandije, se nalazi spoljna granica Evropske unije.<sup>726</sup>

Vremenom su druge vrste članstava nastajale kao posledica nepostizanja saglasnosti o oblicima integracije. Tako je početkom 60-ih godina prošlog veka vlada Španije želela da zaključi sporazum o pridruživanju ali je postojao veliki otpor da se ovakav sporazum potpiše sa nedemokratskom zemljom, pa je rešenje nađeno u vidu potpisivanja *preferencijalnog trgovinskog sporazuma* 1970. godine.<sup>727</sup> Kada su počeli pregovori o pristupanju Ujedinjenog Kraljevstva, Danske, Irske i Norveške 1970. godine, ostale članice EFTA-e (Austrija, Finska, Švedska i Švajcarska) nisu želele članstvo u Evropskoj ekonomskoj zajednici uglavnom čuvajući svoj neutralni status u uslovima Hladnog rata, ali su želele da očuvaju trgovinski režim – rešenje je nađeno u potpisivanju bilateralnih *sporazuma o slobodnoj*

724 Treaty amending, with regard to Greenland, the Treaties establishing the European Communities, *OJ of the European Communities*, L 29, 1 February 1985.

725 Član 349 UFEU.

726 Gerhard Hoogers, Gohar Karapetian, „Europe's Caribbean Borders: The Peculiar Case of the Sint Maarten/Saint Martin Border“, Standing Group on the European Union Conference, Sciences Po Paris, 13–15 June 2018, dostupno na: <https://ecpr.eu/Filestore/paperproposal/05b0373e-8099-4fdd-b568-87eeef37df87.pdf> (pristupljeno 18. avgusta 2020).

727 Vanessa Núñez Peñas, „Spanish Accession to the EEC: A Political Objective in an Economic Reality“, *Cahiers de la Méditerranée* 90, 2015.

*trgovini* između Zajednice i ovih zemalja tokom 70-ih godina prošlog veka. Nakon što je Evropska ekonomska zajednica potpisala trgovinski sporazum sa SFRJ 1970. godine, namera da se saradnja proširi je naišla na prepreke: Zajednica nije bila za to da potpiše sporazum o pridruživanju ili slobodnoj trgovini jer SFRJ nije bila ni demokratska zemlja niti tržišna ekonomija, pa je rešenje nađeno u vidu *sporazuma o saradnji* 1980. godine koji je pokrivaio veliki broj oblasti. Usvajanje programa dovršavanja unutrašnjeg tržišta i strah zemalja EFTA da će biti defavorizovane donelo je stvaranje Evropskog ekonomskog prostora 1994. godine i novi model *tržišne integracije* bez formalnog članstva u EEZ/EU. U to vreme će Ugovor iz Mاستrihta ozvaničiti i *diferencirano učešće u oblastima integracije* kao što su Ekonomska i monetarna unija ili pravosuđe i unutrašnji poslovi, a Švajcarska, u kojoj na referendumu nije prihvaćen Sporazum o Evropskom ekonomskom prostoru, se opredelila za potpisivanje niza *bilateralnih sporazuma* sa Evropskom unijom. U to vreme Evropska unija je osmislila novi korak u procesu proširenja – dodeljivanje statusa *kandidata za članstvo* bez istovremenog otvaranja pregovora o pristupanju, i time sebi ostavila prostor da kasnije dodeljuje status *zemlje u pregovorima o pristupanju*.<sup>728</sup> Dodajmo da je kasnije na zapadnom Balkanu dodeljivan i politički status *potencijalnog kandidata*, dok je u okviru Evropske politike susedstva osmišljeno *Istočno partnerstvo* i posebna forma sporazuma o pridruživanju.

**Tabela 7:** Stepenovanje članstava u regionalnom sistemu Evropske unije<sup>729</sup>

Formalno članstvo	12 Potpuna integracija 11 Monetarna unija 10 Prostor slobode, bezbednosti i pravde 9 Ekonomska unija
Formalno ne-članstvo	8 Pregovori o pristupanju 7 Status kandidata 6 Unutrašnje tržište (EEA) 5 Pridruživanje 4 Bilateralizam 3 Zona slobodne trgovine 2 Sporazum o saradnji 1 Trgovinski sporazum 0 Odsustvo institucionalizovanih odnosa

728 Frank Schimmelfennig, „Good governance and differentiated integration: Graded membership in the European Union”, *op. cit.*

729 *Ibid.*, str. 799.

Iako se ne bismo složili sa Šimelfenigom da ove različite oblike institucionalnih odnosa sa Evropskom unijom treba smatrati vrstama članstava jer im je zajedničko da zemlja o kojoj se radi ne učestvuje u usvajanju pravnih tekovina Unije, slučaj Danske i njenog učešća u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde baca drugačije svetlo na pojam članstva u Evropskoj uniji. Da li zaista treba da na drugačiji način osmislimo proširenje i članstva u Evropskoj uniji, o čemu se predlozi čuju godinama unazad.<sup>730</sup>

## 10.2. Model klubova u okviru kluba

Brandi (Clara Brandi) i Voglemut (Michael Wohlgemuth)<sup>731</sup> Evropsku uniju oslikavaju kao klub koji obezbeđuje različita dobra: unutrašnje tržište, jedinstvenu monetu kroz Ekonomsku i monetarnu uniju, spoljnu i unutrašnju bezbednost kroz Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku i Prostor slobode, bezbednosti i pravde, standarde zaštite životne sredine, Šengen sistem, itd. Prihvatajući da je uniformna integracija sa tako heterogenim članstvom nemoguća u budućnosti, predlažu model klubova u okviru kluba, što podrazumeva da se zemlje članice dogovore i čvrsto obavežu u pogledu politika koje bi činile jezgro integracije i koje bi bile vođene na nivou Evropske unije, dok bi u ostalim oblastima bili stvarani različiti klubovi. Jezgro integracije bi činili unutrašnje tržište, zajednička spoljnotrgovinska politika, antimonopolska politika, policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima koje imaju prekogranični efekat. U ostalim oblastima zemlje članice bi birale da učestvuju u klubovima za koje smatraju da im donose korist, mogle bi da stvaraju nove ili ukidaju postojeće.

Institucije Evropske unije bi kao i do sada funkcionisale u jezgri integracije, dok bi po klubovima članstvo variralo u Savetu. Evropski parlament bi u punom sastavu odlučivao samo u oblastima jezgra integracije, ali ostaje otvoreno pitanje kako bi se upravljalo brojnim formatima

---

730 Videti, na primer: Vivien A. Schmidt, „Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Output, Input and Throughput“, *KFG Working Paper Series*, No. 21, November 2010.

731 Clara Brandi, Michael Wohlgemuth, „Strategies of Flexible Integration and Enlargement of the European Union: a Club-theoretical and Constitutional Economics Perspective“, *Freiburg discussion papers on constitutional economics*, No. 06/7, 2006.



Evropskog parlamenta po klubovima. Ostaje i otvoreno pitanje kako bi Sud pravde Evropske unije odlučivao u oblastima u kojima postoje klubovi. Evropska komisija bi prema modelu Brandi i Voglemuta mogla da deluje kao „čuvar klubova“ delujući nepristrasno i prateći pravne režime u kojima funkcionišu. Osnivački akti klubova bi mogli da budu deponovani u Komisiji i njima bi bili definisani uslovi ulaska i izlaska iz kluba, načini odlučivanja, rešavanje sporova.

Naravno, kao i ostali i ovaj model ima prednosti i mane. Prednost je rešavanje protivrečnosti između produbljanja i proširenja. Pored toga, moglo bi se očekivati smanjenje političkih transakcionih troškova, odnosno smanjenje troškova pregovaranja i smanjenje rizika pretnje vetom u manjim klubovima jer bi zemlje članice imale sličnije interese. Takođe, manji bi bio rizik od delovanja putem „dogovora u paketu“ koje je potom teško sprovesti u delo. Brandi i Voglemut navode još jednu prednost: građani bi mogli da budu više zainteresovani da biraju između institucionalnih aranžmana različitih klubova, što bi političare moglo da primora na veću odgovornost. Mogućnost da građani izglasaju da određena zemlja članica napusti klub bi već primoravala političare da stvaraju klubove koji bi obezbeđivali dobra koja su građanima zaista potrebna. Izbor građana da zemlja članica napusti jedan i eventualno se priključi drugom klubu bi stvorila konkurenciju među samim klubovima od kojih bi neefikasni nestajali, a efikasniji bili stvarani i razvijani. Još jedna prednost ovog modela bi bila u tome što bi klubovi bili usmereni na funkcije odnosno konkretne oblasti saradnje i ta usmerenost bi rezultirala boljom informisanošću građana i većom mogućnošću upoređivanja performansi jednog kluba u odnosu na ostale, odnosno bolje procene alternativa, što bi ponovo primoravalo političare da deluju u efikasnim klubovima. Građani bi bili aktivniji u klubu koji više odgovara njihovim ekonomskim i društvenim prilikama, kulturnim tradicijama i javnom mnjenju.

Mana je, kao i za sve oblike diferencijacije, to što bi dodatno bilo usložnjeno upravljanje Evropskom unijom. Sa druge strane, Brandi i Voglemut ukazuju da bi se moglo očekivati da zemlje članice ulažu dodatne napore i administrativne kapacitete u onim oblastima za koje smatraju da više odgovaraju njihovim interesima i da bi se time mogla nadomestiti složenost upravljanja, premda bi ostali povećani troškovi. U pogledu narušavanja „ortodoksije integracije“ skreću pažnju da pravna

homogenost nije cilj za sebe, i da bi se morala prihvatiti diferencijacija pravnog okvira Unije. Postojanje različitih klubova bi moglo predstavljati problem jer postoje međuzavisnosti između dobara koje klubovi obezbeđuju, a može doći i do nastanka raznih „tvrđava“ u okviru „tvrđave Evrope“, pa i do političkih kartela. Najzad, ne treba isključiti ni mogućnost narušavanja unutrašnjeg tržišta, ili drugih postignuća dosadašnje integracije. Ipak, treba uzeti u obzir da se integracija često odvijala kao odgovor na krize, a ne kao strateški definisan projekat, zbog čega ne treba očekivati sveobuhvatan politički plan „kluba klubova“.<sup>732</sup>

De Wit<sup>733</sup> ukazuje da je jedna od mogućnosti da se diferencirana integracija nastavi pre svega potpisivanjem sporazuma između određenih zemalja članica. Prednost je u tome što se tako može slobodno izabrati projekat saradnje a da ne mora da se upućuje otvoreni poziv ostalim zemljama da mogu da se priključe, kao što je slučaj sa ojačanom saradnjom. Druga prednost je da sporazumi mogu biti potpisani i u oblastima koje ne spadaju u nadležnosti Evropske unije i na taj način se može produbiti integracija između određenog broja zemalja a da ne mora prethodno da se menja Osnivački ugovor. Ipak, ovi sporazumi ne mogu da sadrže odredbe koje su u suprotnosti sa pravom Unije i praksa Suda pravde Evropske unije potvrđuje stav da se primat prava Unije ne odnosi samo na nacionalno pravo zemalja članica već i na međunarodne ugovore koje članice sklapaju između sebe.<sup>734</sup>

### **10.3. Između modela klubova i sistema koncentričnih krugova**

Skicu jednog modela koji bi kombinovao „klubove u okviru kluba“ i sistem koncentričnih krugova je 2018. godine predstavila grupa stručnjaka.<sup>735</sup> Prema ovim autorima, zastoj u procesu proširenja i pretnja da Evropska unija izgubi uticaj u tim zemljama zahteva hitan odgovor u

---

732 *Ibid.*

733 Bruno De Witte, *Constitutional Challenges of the Enlargement: Is Further Enlargement Feasible without Constitutional Changes?*, European Parliament, 2019, str. 22.

734 *Ibid.*

735 Maria Demertzis, Jean Pisani-Ferry, André Sapir, Thomas Wieser, Guntram Wolf, „One size does not fit all: European integration by differentiation“, *Bruegel Policy Brief*, Issue 3, September 2018.

vidu alternativnog multilateralnog okvira za integraciju. Smatraju da je Unija do maksimuma iskoristila mehanizme kojima bi pokušala da odgovori na heterogenost preferencija zemalja članica a da ipak zadrži jedinstven okvir. Dva najvažnija mehanizma kojima je pokušala to da učini su integracija u više brzina i većinsko odlučivanje. Kada je reč o integraciji u više brzina, ispostavilo se da su u okviru Ekonomske i monetarne unije zemlje ne samo dobile trajna izuzeća, već je narušen i princip po kojem će ostale zemlje postati članice evrozona kada ispune kriterijume – tako je Švedska odustala od članstva u evrozoni. Kako je bezbednost postajala sve aktuelnije pitanje, pokazalo se da zemlje članice nemaju jedinstven odgovor na izazove niti su bile u stanju da jedinstveno odgovore na krizu kakva je migrantska kriza. Razlike u ovim oblastima su pokazale da se ne mogu rešavati većinskim odlučivanjem, što smo pokazali na primeru pokušaja reforme Dablin sistema.

Da bi bila stvorena alternativna institucionalna struktura, ovi autori ukazuju da je potrebno naći odgovore na tri pitanja. Prvo, da li su pravne tekovine Evropske unije nedeljive? Do sada je preovlađivao odgovor da jesu, uz (nevoljna) izuzeća. Ipak, ako je lako složiti se da je unutrašnje tržište neodvojivo od politike konkurencije ili zaštite potrošača, sa druge strane je moguće imati zajedničku trgovinsku politiku ali odvojene politike azila (premda, to ne bi bilo jednostavno, što potvrđuje i rizik od nastanka mini-Šengena). Drugo pitanje je koje su ključne sličnosti između nadležnosti Evropske unije u različitim oblastima, odnosno koja od 35 poglavlja pravnih tekovina mogu biti odvojena jedna od drugih a koja ne zbog visokog stepena prelivanja? Određivanje granica između pojedinih oblasti je preduslov za dalji razvoj fleksibilne integracije. Najzad, treće pitanje je da li bi se zemlje članice mogle povlačiti iz pojedinih oblasti integracije? Jasno je da je do Bregzita preovlađivala dihotomija članstvo – ne-članstvo, ali ako bi modeli integracije bili fleksibilniji, zašto ne bi bilo moguće ostati deo unutrašnjeg tržišta a povući se iz Zajedničke spoljne i bezbednosne politike? Sa druge strane treba onemogućiti da to dovede do situacije u kojoj bi na primer sa svakom promenom vlade pretila opasnost da zemlje napuštaju određene oblasti integracije. Koji model primeniti: sistem koncentričnih krugova ili klubova?

U modelu koncentričnih krugova zemlje članice bi mogle u okviru zajednički dogovorenog seta mogućnosti da biraju nivo integracije koji im odgovara. Iako bi imale pravo da prelaze iz jednog u drugi nivo, ne

bi se polazilo od toga da je svima cilj tešnija integracija od one u kojoj su u tom trenutku. Nivoi integracije bi trebali da budu tako osmišljeni da predstavljaju održive, stabilne i koherentne aranžmane u kojima ne bi postojala mogućnost od izuzeća u okviru tog režima. Naravno, unutrašnji krug bi odlikovao najviši stepen integracije u svim sadašnjim oblastima, spoljni krug najniži, a između bi mogao da postoji jedan ili više krugova. Prednost ovog modela je njegova pravna i institucionalna jednostavnost, ali je nedostatak u tome što nudi ograničenu fleksibilnost. Kako bi krugovi bili formirani? Na primer, da li bi to značilo postojanje nekoliko krugova u okviru različitih oblasti integracija? Pored toga, ostaje trajni politički problem zaziranja zemalja iz spoljnih krugova da će unutrašnji krug dalje razvijati integraciju u čemu one neće odlučivati.

Ova grupa autora smatra da bi model klubova nudio više fleksibilnosti. I klubovi bi bili održivi, stabilni i koherentni aranžmani čija prednost bi bila u tome što ne bi bilo hijerarhije odnosa u okviru klubova – nema unutrašnjih i spoljnih krugova i lakše ga je prilagoditi različitim političkim preferencijama zemalja članica. Sa druge strane, već smo izložili da je ovaj model institucionalno teže primeniti. Koja bi uloga bila Evropske komisije, Evropskog parlamenta i Suda pravde u Uniji u kojoj su zemlje članice različitih klubova – npr. evrozona i kruga azila. Postojao bi visok rizik da se sistem klubova razvije u pravcu čiste međuvladine saradnje, a dodatni politički problem je u tome što bi pretila opasnost da se izgubi „vlasništvo“ nad celinom projekta integracije. Da bi model klubova funkcionisao morala bi da postoji zajednička osnova: okvir zajedničkog ugovora, set zajedničkih osnovnih politika u kojima učestvuju sve zemlje članice i zajednički set institucija. Ipak, postoji opasnost od volontarističkog stvaranja međusobno preklapajućih klubova, a tu je i pitanje pregovora sa trećim zemljama.

Rešenje se traži u kombinaciji ova dva modela. Morao bi da postoji stub Evropske unije koji bi činile politike u kojima učestvuju sve zemlje članice i jedinstven institucionalni okvir. Stub Unije bi činili carinska unija i jedinstveno tržište, trgovinska i prateće politike kao što su politika konkurencije, zaštita potrošača, sektorske politike koje direktno utiču na jedinstveno tržište (transportna, poreska politika, regionalni razvoj). Pored toga, stub bi činili Osnivački ugovori, vladavina prava i poštovanje osnovnih vrednosti na kojima počiva Evropska unija. Na ovaj stub bi se primenjivali postojeći uslovi za prijem novih članica – kriterijumi

iz Kopenhagena, pregovaračka poglavlja itd. Zemlje bi mogle da biraju da li bi bile članice samo stuba Evropske unije, odnosno ne bi morale da budu članice ni jednog dodatnog kluba. Ovaj model bi zahtevao reformu Osnivačkih ugovora. Tri oblasti bi postali klubovi: Ekonomska i monetarna unija i njene prateće politike kao što je bankarska unija i makroekonomska koordinacija; politika imigracija, Šengen sistem i politika azila; spoljna i bezbednosna politika i policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima. Broj klubova bi morao da bude ograničen. Kao što je napomenuto, zemlje bi birale članstvo u klubu, ali kada ga jednom izaberu morale bi da prihvate pravila i bilo bi teško izaći iz njega. Postojeće članice kluba bi odlučivale o prijemu dodatne zemlje članice.

Delovanjem svakog kluba bi upravljale institucije: Savet sastavljen od ministara zemalja učesnica, Evropska komisija (ili u slučaju Zajedničke spoljne i bezbednosne politike generalni sekretarijat Saveta) uz prateće organe ili agencije, na primer u evrozoni Evropsku centralnu banku i Evropski stabilizacioni mehanizam. Mogu biti oformljeni posebni domovi Evropskog parlamenta sastavljeni od poslanika zemalja članica kluba. Doduše, ovde se postavlja pitanje kako bi izgledali izbori za Evropski parlament, da li bi se poslanici nadmetali u pitanjima stuba i posebnih klubova? Za „klubove u okviru kluba“ bi postojao jedinstven sistem sudova koji bi garantovao konzistentnost odluka u različitim klubovima, po ugledu na sistem u kojem Evropski stabilizacioni mehanizam, iako zasnovan na posebnom ugovoru izvan pravnog okvira Unije, potpada pod jurisdikciju Suda pravde. Osim ove zajedničke osnove u klubovima bi postojali različiti sistemi donošenja odluka, različita izvršna ovlašćenja i različiti mehanizmi političke kontrole.

U kakvim odnosima bi ovakva Evropska unija bila sa trećim zemljama? Prvo, zemlje Evropskog ekonomskog prostora bi mogle da postanu članice stuba Evropske unije čime bi ostale na zajedničkom tržištu ali bi i dobile pravo glasa. Sa Ujedinjenim Kraljevstvom, Švajcarskom, Turskom, zemljama zapadnog Balkana, zemljama susedstva bi trebalo osmisliti odnose koje ovi autori nazivaju evropskim partnerstvom – sa tesnim ekonomskim vezama i učešćem u multilateralnoj strukturi koja bi omogućavala članicama i nečlanicama Unije da zajednički razmatraju politike, ali bez prava nečlanica da učestvuju u donošenju odluka Evropske unije.<sup>736</sup>

---

736 *Ibid.*

## 10.4. Ka spoljnom krugu diferenciranog članstva?

Za razliku od ranijih proširenja kada se podrazumevalo da zemlja koja pristupa usvoji sve pravne tekovine Evropske ekonomske zajednice/ Evropske unije i u potpunosti učestvuje u njenim politikama (sa izuzetkom prelaznih perioda, ispunjavanja kriterijuma konvergencije i uslova za puno učešće u sistemu kontrole spoljnih granica), sada je varijabilna geometrija članstva realnost. I zaista, u situaciji u kojoj na primer Norveška, koja nije članica Evropske unije učestvuje u Šengen sistemu, a neke zemlje članice ne učestvuju u potpunosti, sve je teže precizno odrediti ko je unutar a ko izvan sistema. Ako bi postojali različiti oblici članstava, onda ne bi bilo članstva drugog reda već bi pregovori mogli da budu prilagođeni potrebama i Evropske unije i treće zemlje.<sup>737</sup> Međutim, ključno pitanje je kako bi fleksibilna Evropska unija bila osmišljena. Godinama su veliki protivnici ovakvog pristupa bile institucije Evropske unije jer su smatrale da će to dovesti do jačanja međuvladinog pristupa između zemalja koje učestvuju i do marginalizacije njihove uloge.<sup>738</sup> Ipak, Bela knjiga Evropske komisije iz 2017. godine je kao jedan od pet scenarija za budućnost Evropske unije označila diferencijaciju u kojoj će „koalicije voljnih“ ostvarivati dublju saradnju.<sup>739</sup> Oko ovakvog scenarija naravno nema saglasnosti. Francuska i Nemačka su podržale model,<sup>740</sup> dok je na primer Poljska upozorila da to može voditi novim Bregzitima i da bi to bio kraj Evropske unije,<sup>741</sup> a jedno od ključnih pitanja je da li bi eventualno produbljivanje integracije u evrozoni od nje načinilo privilegovani deo Unije.

Diferencirana Evropska unija bi mogla da usvoji fleksibilniji pristup politikama proširenja i Istočnog partnerstva, stvaranjem spoljnog kruga članstva koje ne bi podrazumevalo pristupanje evrozoni, Šengen sistemu

737 Katinka Barysch, „Is enlargement doomed? Towards a more ‘flexible and fuzzy’ Europe“, *Centre for European Reform Public Policy Research*, June–August 2006, str. 84–85.

738 Charles Grant *et al.*, *Relaunching the EU*, Centre for European Reform, 2017, str. 43.

739 European Commission, White paper on the future of Europe and the way forward: Reflections and scenarios for the EU27, 1 March 2017.

740 EURACTIV, „Merkel backs Macron’s call for multi-speed EU, ‘small’ eurozone budget“, 30 August 2017.

741 EURACTIV, „Poland warns multi-speed Europe could spawn ‘more Brexits’“, 6 September 2017.

i mogućim drugim oblastima, sve dok postojeće članice ne bi bile uverene da su „spoljne članice“ ispunile sve uslove za punopravno članstvo.<sup>742</sup> Ovakav pristup se čini mogućim u Makronovom obnavljanju ideje o Evropskoj uniji koncentričnih krugova. Makronova verzija bi podrazumevala „srce reaktora“ sa daleko integrisanim tržištem rada, socijalnom konvergencijom, pa čak i zajedničkim osiguranjem od nezaposlenosti i išla bi „do kraja logike evrozona“. Drugi koncentrični krug bi predstavljao snažno jedinstveno tržište, nešto između sadašnje Evropske unije i evrozona, garantovao bi punu slobodu kretanja i predstavljao osnovu za saradnju u vojnoj, trgovinskoj, digitalnoj sferi. Treći krug bio bi imao oblik koji bi bio između sadašnje Evropske unije i Saveta Evrope i mogao bi da obuhvata Rusiju i Tursku – bilo kroz njihovo članstvo u tom krugu diferencirane integracije, bilo kroz sporazume o tesnom pridruživanju.<sup>743</sup> Druga mogućnost je da se umesto „spoljnog članstva“ koje implicira punopravno članstvo kao krajnji cilj model usmeri ka „sektorskom članstvu“ koje bi omogućilo uključivanje ne samo kandidata i potencijalnih kandidata već i zainteresovanih zemalja Istočnog susedstva u određene oblasti integracije.

#### 10.4.1. Pridruživanje plus, delimično članstvo i ograničeno članstvo

Emanuilidis (Janis Emmanouilidis) je još 2008. godine sistematizovao prednosti i nedostatke mogućih modela diferenciranog članstva u Evropskoj uniji.<sup>744</sup> Sa jedne strane Evropska unija mora da ponudi više od pridruživanja zemljama Istočnog susedstva ako želi da uslovljavanje bude očuvano, a sa druge mora realno da se postavi prema neizvesnoj perspektivi novih proširenja. Emanuilidis predlaže tri alternative: pridruživanje plus, delimično članstvo i ograničeno članstvo. Model pridruživanja

742 Charles Grant et al., *Relaunching the EU*, op. cit., str. 46.

743 Jean-Baptiste Chastand, „A Lisbonne, Emmanuel Macron expose sa vision d’une Europe à trois vitesses“, *Le Monde*, le 27 juillet 2018, [https://www.lemonde.fr/europe/article/2018/07/27/l-europe-a-trois-vitesses-d-emmanuel-macron\\_5336835\\_3214.html](https://www.lemonde.fr/europe/article/2018/07/27/l-europe-a-trois-vitesses-d-emmanuel-macron_5336835_3214.html), 14/05/2020.

744 Janis A. Emmanouilidis, „Alternatives between Full Membership and Non-Membership – Fata Morgana or Silver Bullet?“, Paper for the conference: *The EU and its Neighbours: In Search for New Forms of Partnership*, ELIAMEP, Bertelsmann Stiftung, Sounio – Greece, July 3–6. 2008.

plus bi mogao da bude organizovan u vidu multilateralnih inicijativa ili bilateralnih formata. Multilateralne inicijative bi mogle da idu u pravcu EEA+ koja bi uključila i druge zemlje, Evropske politike susedstva Plus, Evropskog komonvelta koji bi čvršće povezao zemlje susedstva i moguće Rusiju, ili Pan-evropske konfederacije, funkcionalne zajednice u kojoj bi članice bile Evropska unija, zemlje Istočnog susedstva, Rusija, zemlje EFTA, a koje bi sarađivale u tri dimenzije: političkoj, ekonomskoj i bezbednosnoj. Dodatni predlozi idu u pravcu stvaranja Evropskog prostora (Prostora evropskog partnerstva ili Evrosfere), multilateralnog tela koje bi radikalno promenilo odnose. Umesto sadašnjeg pristupa Unije susedskoj politici, to bi značilo zaokret ka samostalnoj zajednici sa sopstvenim savetima ministara, sekretarijatom, ekspertskim telima, parlamentarnom skupštinom. Bilateralni formati bi mogli da uključuju privilegovano partnerstvo kao što se predlaže u slučaju Turske, prošireno pridruženo članstvo, status najpovlašćenijeg suseda. Međutim, svaki od ovih oblika pridruživanja plus bi pre ili kasnije iscrpeo svoje potencijale za one zemlje koje žele da postanu članice Evropske unije. Za njih Emanuilidis predlaže modele delimičnog i ograničenog članstva.

Delimično članstvo prevazilazi okvire pridruživanja i klasičnog proširenja i ono bi podrazumevalo da treće zemlje budu integrisane u pojedine oblasti u kojima bi uživale slične obaveze i prava kao i zemlje članice Evropske unije, a ovo članstvo bi vremenom moglo da bude šireno na druge oblasti i ne bi isključivalo mogućnost punopravnog članstva u jednom trenutku. U ovaj model bi se uklapali već spomenuti predlozi o postepenom članstvu, ali i predlozi o bezbednosnim partnerstvima i mlađem članstvu (junior membership). Bezbednosna partnerstva bi se odnosila na Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku i primenjivala na pitanja u kojima Evropska unija i bezbednosni partner imaju zajedničke interese. Predstavnik tog partnera bi prisustvovao sednicama Političkog i bezbednosnog komiteta Evropske unije i sastancima Saveta za spoljne poslove kada su na dnevnom redu pitanja obuhvaćena partnerstvom i učestvovao u radu odgovarajućih radnih grupa. Prednost delimičnog članstva bi mogla da bude u tome da ove zemlje utiču na proces uobličavanja politika Evropske unije, i da ne budu samo „primaoci“ njenih pravnih tekovina. Delimični članovi bi učestvovali u radu Saveta, Evropskog parlamenta i Evropske komisije. Kada je reč o Savetu Evropske unije ili Evropskom savetu, predstavnici delimičnih članova bi prisustvovali



sednicama ovih institucija i njihovih podstruktura u oblastima na koje se njihovo članstvo odnosi. Učestvovali bi u diskusijama, a ostaje da bude razrađeno da li bi imali pravo glasa, pravo veta ili ne.

Pravo glasa bi za istog delimičnog člana moglo da varira od oblasti do oblasti članstva. Poslanici delimičnih članova bi učestvovali u raspravama u Evropskom parlamentu kada su na dnevnom redu pitanja obuhvaćena delimičnim članstvom. Broj poslanika bi bio srazmeran broju stanovnika delimičnog člana, a reč bi mogla da bude bilo o delegiranim poslanicima nacionalnih parlamenata, ili poslanika koji bi bili izabrani na posebnim izborima za Evropski parlament. I u ovom slučaju bi trebalo doneti odluku da li bi oni imali samo pravo aktivnog učešća ili i pravo glasa. Što se tiče Evropske komisije, delimične članice ne bi imale „svog“ komesara, ne samo zato što bi Komisija trebala da bude nezavisna institucija koja unapređuje opšti interes Unije, već i zbog njene predimenzioniranosti. Ali bi predstavnici delimičnih članica mogli da budu zastupljeni u odgovarajućim direktoratima, generalnom sekretarijatu Saveta, administraciji Evropskog parlamenta i određenim delovima EEAS-a. Pravni osnov delimičnog članstva bi činili bilo ugovor između Evropske unije i određene zemlje kojim bi bili definisani detalji članstva, bilo eventualna reforma Osnivačkih ugovora koja bi predviđela i razradila ovu vrstu članstva.

Najzad, po Emanuilidisu, mlađe članstvo bi sledilo logiku klasičnog proširenja, ali uz isključenost iz određenih oblasti (evrozona, Šengen, Zajednička spoljna i bezbednosna politika, itd.) i odgovarajućih delova pravnih tekovina Evropske unije. Prema modelu mlađeg članstva treća zemlja bi mogla da postane članica Evropske unije ali uz određena ograničenja: ne bi uživala sve beneficije članstva jer bi bila isključena iz određenih politika ili ne bi bila obavezna da primenjuje određene pravne norme. Predstavnici mlađeg člana bi bili zastupljeni u svim institucijama Evropske unije, ali bez prava glasa u onim oblastima u kojima još ne učestvuju punopravno. Ipak, budući da model mlađeg članstva nosi konotaciju „članstva drugog reda“, on bi imao smisla samo kao prelazna faza ka punom članstvu.

Sa stanovišta Evropske unije, nedostatak ovih modela je vezan za njihovu složenost, povećanje broja aktera uključenih u procese integracije, zamagljivanje razlika između članica i nečlanica, otežalo bi „dogovore o paketu“ itd. Sa stanovišta ostalih evropskih zemalja, razlika bi

postojala u zavisnosti od toga da li zemlja želi da postane punopravna članica ili ne. Ako želi punopravno članstvo, onda bi ovi modeli mogli da budu viđeni kao trajni oblici članstva drugog i trećeg reda. Ipak, sa porastom diferencijacije u samoj Evropskoj uniji raste i verovatnoća da slični modeli budu prihvaćeni, jer mogu postati bliži razlikama u statusu pojedinih zemalja članica Unije ili budućim odnosima Ujedinjenog Kraljevstva i Evropske unije. Najzad, Emanuilidis predviđa i mogućnost stvaranja dve unije: novu Uniju bi osnovalo jezgro zainteresovano za produbljenu integraciju, dok bi „stara Evropska unija“ postala „zajednica stabilnosti“ koja bi mogla da okuplja veći broj evropskih zemalja zainteresovanih za integraciju određenog stepena.<sup>745</sup>

#### 10.4.2. Širi Evropski ekonomski prostor

Razvoj instrumenata koje Evropska unija primenjuje opravdava postavljanje pitanja da li uskoro može da dođe do promene pristupa Evropske unije koja bi praktično objedinila politike proširenja i Istočnog susedstva? U kom pravcu bi išla ta promena? Emerson i Nučeva smatraju da bi jedna mogućnost bila da Evropska unija proširi perspektivu članstva na DCFTA zemlje Istočnog susedstva, ali taj scenario nije realan ne samo zbog geopolitičkih implikacija već i zbog toga što ni perspektiva proširenja na zapadni Balkan nije dovoljno kredibilna. Drugi pristup bi podrazumevao da se prihvati realnost u kojoj je na delu funkcionalna integracija obe grupe zemlja u kojoj mogu da se kreću različitim brzinama, a u kojoj bi klasična retorika perspektive članstva bila ostavljena po strani jer nema operativnu funkciju. To bi značilo objedinjavanje brojnih instrumenata koji se već primenjuju u vidu „Šireg evropskog ekonomskog prostora“ ili zajednice (Wider European Economic Area, Community). Ovaj sistem bi mogao da bude osmišljen kao poseban krug evropske integracije i uklapao bi se u aktuelne debate o integraciji koncentričnih krugova. Mogao bi da predstavlja praktično rešenje za očuvanje ili obnovu dinamike odnosa sa zemljama zapadnog Balkana, Turske i Istočnog partnerstva dok bude trajala potencijalno duga debata o modelima produbljivanja integracije između zemalja jezgra ili prvog kruga. Iako se mogu očekivati otpori raznih zemalja projektu institucionalizacije odnosa u okviru istog spoljnog

---

<sup>745</sup> *Ibid.*

kruga, to bi sa druge strane moglo da predstavlja administrativnu i pravnu racionalizaciju uz određene stepene fleksibilnosti.<sup>746</sup>

Majkl Emerson predlaže da koncentrični krugovi obuhvataju zemlje predvodnice koje su spremne za dublju integraciju (bankarska unija, poseban budžet, produbljeni Šengen), drugi krug bi predstavljao jezgro zemalja koje bi povezivale političke vrednosti i jedinstveno tržište (institucije, pravne tekovine koje se primenjuju u svim zemljama članicama), otvoren za članstvo, a treći krug integracije bi se odnosio na „širu Evropu“ (Wider Europe) što podrazumeva sve evropske zemlje koje nisu članice Evropske unije a žele dublju integraciju sa njom, sa ili bez članstva.<sup>747</sup> Koncept „šireg evropskog prostora ekonomske i političke integracije“ bi zamenio prevaziđenu susedsku politiku i uključio bi EEA/EFTA zemlje, zapadni Balkan, Istočno susedstvo sa pridruženim/DCFTA zemljama, Tursku sa reformisanom carinskom unijom, potencijalno i Ujedinjeno Kraljevstvo. Ovaj pristup po Emersonu ne bi značio zamenjivanje postojećih postojećih sporazuma o slobodnoj trgovini novim zajedničkim instrumentom, ali bi uključivao određene zajedničke akcije: a) zajedničko razmatranje razvoja instrumenata koji se primenjuju na sve (preferencijalna pravila o poreklu proizvoda, tehničke standarde, pravila onih agencija i programa koji bi bili otvoreni za sve), b) razvoj novih regulatornih politika u oblastima od zajedničkog interesa za koje je potrebna ujednačena primena (sajber bezbednost i zaštita podataka, razvoj velikih projekata informacione tehnologije, klimatska politika), c) politike koje na konzistentan način moraju da poštuju geografiju „šire Evrope“ (energetske i transportne mreže) i d) forum za definisanje zajedničkih interesa u oblasti spoljne i bezbednosne politike. Ostale zemlje Istočnog partnerstva bi mogle da budu posmatrači ili da selektivno budu pridružene određenim aktivnostima. Ova struktura je praktično već na dohvat ruke (videti tabele 6, 8 i 9) i njena prednost bi mogao da bude sveobuhvatan pristup koji omogućava fluidnost između tri kruga i prevazilazi sadašnji pristup u kojem se praktično raspravlja samo o produbljivanju integracije između zemalja predvodnica dok se ostale zemlje osećaju isključene.<sup>748</sup>

746 Michael Emerson, Gergana Noutcheva, „Political and Economic Governance in the Balkans and Eastern Europe Compared“, *op. cit.*, str. 21–23.

747 Michael Emerson, „Avant-garde, Core EU and Wider Europe“, *3DCFTAs*, 23 May 2019.

748 *Ibid.*, str. 5–7.

**Tabela 8:** Agencije EU otvorene za saradnju sa zemljama nečlanicama<sup>749</sup>

European Fisheries Control Agency (EFCA)	European Police Office (EUROPOL)
European Aviation Safety Agency (EASA)	European Border and Coast Guard Agency (FRONTEX)
European Maritime Safety Agency (EMSA)	European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC)
European Agency for Safety and Health at Work (EU-OSHA)	European GNSS Agency (GSA)
European Defence Agency (EDA)	European Chemicals Agency (ECHA)
European Food Safety Authority (EFSA)	European Environment Agency (EEA)
European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA)	European Network and Information Security Agency (ENISA)
European Police College (CEPOL)	European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EUROFOUND)
European Institute for Gender Equality (EIGE)	European Asylum Support Office (EASO)
European Union Institute for Security Studies (EUISS)	European Union's Judicial Cooperation Unit (EUROJUST)

Analizirajući saradnju trećih zemalja sa regulatornim agencijama Evropske unije Sandra Laveneks (Sandra Lavenex) dolazi do zaključka da ova saradnja ipak nudi fleksibilno učešće nečlanica u kreiranju politika iako bez prava odlučivanja.<sup>750</sup> Za razliku od modela koncentričnih krugova koji sledi logiku spoljne politike sa centrom i krugovima trećih zemalja, ova funkcionalna logika stvara konglomerat sektorskih režima.

**Tabela 9:** Programi EU otvoreni za učešće susedskih zemalja<sup>751</sup>

Asylum, Migration and Integration Fund	Fiscalis 2020 (tax administration support)
Copernicus, European Earth Observation Programme	Galileo and EGNOS Programmes, Global satellite navigation system
Competitiveness of Enterprises and SMEs (COSME)	Health for Growth

749 Michael Emerson, „Scenarios for a Wider Europe“, *CEPS Policy Insights*, No 2019/02, February 2019, str. 19.

750 Sandra Lavenex, „The external face of differentiated integration: third country participation in EU sectoral bodies“, *Journal of European Public Policy*, 2015, Vol. 22, No. 6, 836–853.

751 Michael Emerson, „Scenarios for a Wider Europe“, *op. cit.*, str. 19.

Creative Europe, Programme for the cultural and creative sectors	Hercules III Anti-fraud Programme
Customs 2020	Horizon 2020
Erasmus+	Life Programme, Environment and climate change
European Maritime and Fisheries Fund	Pericles 2020, Programme for the protection of the euro against counterfeiting
European Statistical Programme	SESAR JU, Air Traffic Management modernisation
European Territorial Cooperation	European Union Civil Protection Mechanism

Sa druge strane, iako zemlje EEA ne bi bile zainteresovane da svoj privilegovan položaj u odnosu na Evropsku uniju „razvodne“ u širem grupisanju, stvaranje zone slobodne trgovine „šire Evrope“ bi moglo da bude atraktivno za sve zemlje.<sup>752</sup> Imajući u vidu da evropska trgovina dominira kako u većini zemalja EU tako i zemljama „šire Evrope“, stvaranje „šire evropske ekonomske oblasti“ i njeno uključivanje u *intra-EU* trgovinu bi podiglo udeo Evropske unije u globalnoj trgovini sa 64% na 71%.<sup>753</sup>

<sup>752</sup> *Ibid.*, str. 11.

<sup>753</sup> Michael Emerson, „The Strategic Potential of the Emerging Wider European Economic Area“, *CEPS Policy Insights* No 2018/05, February 2018, str. 2.



## ZAKLJUČAK

Da li je realno očekivati scenario različitih oblika regionalne saradnje Evropske unije sa evropskim zemljama u vidu stvaranja „mnogih unija“, unije Istočnog partnerstva, Crnomorske unije<sup>754</sup> itd.? Smatramo da treba vrlo oprezno sagledavati potencijal Evropske unije da osmisli i sprovede veliki projekat koji bi redefinisao odnose sa zemljama u njenom okruženju. U tom smislu Unija za Mediteran predstavlja poučan primer razvodnjenog projekta koji uprkos zvučnom nazivu nudi više nego skromne ciljeve. U pobjedničkom govoru nakon izbora održanih 2007. godine, predsjednik Nikola Sarkozy (Nicolas Sarkozy) objavio je da se Francuska „vraća u Evropu“, najavljujući time nameru da povрати francusku reputaciju,<sup>755</sup> a jedna od njegovih inicijativa je bila Unija za Mediteran (Union for the Mediterranean) iz 2008. godine. Predstavljala je francuski pokušaj obnove vođstva u Sredozemlju nasuprot nemačkoj dominaciji na istoku i gromoglasno najavljena Sarkozijevim rečima: „došlo je vreme da zajedno izgradimo Mediteransku uniju koja će biti veza između Evrope i Afrike“.<sup>756</sup> Unija za Mediteran je obuhvatila 43 zemlje: zemlje članice Evropske unije, Mauritaniju, Maroko, Alžir, Tunis, Egipat, Jordan, PLO, Izrael, Liban, Siriju, Tursku, Albaniju, Hrvatsku, BiH, Crnu Goru, Monako. Uprkos najavama i velikom broju zemalja učesnica, inicijative Unije za Mediteran

---

754 Videti i: Mustafa Aydin, „Europe’s New Region: The Black Sea in the Wider Europe Neighbourhood“, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 5, No. 2, May 2005, pp. 257–283; Deniz Devrim, Evelina Schulz, „Enlargement Fatigue in the European Union: From Enlargement to Many Unions“, *Real Instituto Elcano Working Paper* 13/2009, 10/3/2009.

755 Emiliano Grossman, „Introduction: France and the EU: From opportunity to constraint“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 14, No. 7, 2007, str. 989.

756 Geoffrey Edwards, „The Construction of Ambiguity and the Limits of Attraction: Europe and its Neighbourhood Policy“, *op. cit.*, str. 54.

(čišćenje Sredozemnog mora, uspostavljanje pomorskih i kopnenih puteva koji povezuju luke i unapređenje železničkih veza, zajednički program civilne zaštite, mediteranski plan za solarnu energiju kojim se istražuju mogućnosti za razvoj alternativne solarne energije u region, Evro-mediteranski univerzitet osnovan u Sloveniji u junu 2008, Mediteranska inicijativa za razvoj biznisa koja pomaže mali biznis pružanjem tehničke pomoći i pristupa finansiranju) su više nego skromne. Unija za Mediteran je na kraju završila kao razvodnjena dimenzija postojećeg Barселona procesa u okviru južnog susedstva.<sup>757</sup>

U vreme francuskog predlaganja Unije za Mediteran, socijalisti su u Evropskom parlamentu predložili i stvaranje Unije EU i Crnog mora čiji članovi bi bili Evropska unija, Moldavija, Turska, Ukrajina, Gruzija, Azerbejdžan i zemlje Centralne Azije.<sup>758</sup> Tu je i pomalo zaboravljena Severna dimenzija (Northern Dimension), zajednička politika Evropske unije, Rusije, Norveške i Islanda, pokrenuta 1999. i obnovljena 2006. godine, i koja se sprovodi kroz partnerstva Severne dimenzije. U njoj učestvuju i zemlje članice Evropske unije, Arktički savet, Barenčov evro-arktički savet, Savet država baltičkog mora i Nordijski savet ministara. Kanada i SAD su posmatrači, a Belorusija je učestvovala u praktičnoj saradnji. Ipak, uprkos brojnim instrumentima regionalne saradnje, teško je očekivati geografske unije, i čini se da je sektorski pristup realniji. Tako je, na primer, Ukrajina već iskazivala nameru da postepeno pristupa sektorskim „unijama“ EU: carinskoj uniji, energetske uniji, digitalnoj uniji, oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova.<sup>759</sup> Višestrukim „unijama“ bi bio prevaziđen nedostatak koji i dalje karakteriše politike proširenja i Istočnog susedstva: linije podele između onih koji su „unutar“ i „izvan“ Evropske unije,<sup>760</sup> što pojačava imperijalnu dimenziju integracije. Sa druge strane, Evropska unija svojim politikama stvara novu „političku geografiju“, nove zone svog uticaja

757 Helen Drake, „France and the European Union“, in: Alistair Cole, Sophie Meunier, Vincent Tiberj (eds), *Developments in French Politics*, Palgrave Macmillan, London, 2013, p. 221.

758 Janis A. Emmanouilidis, „Alternatives between Full Membership and Non-Membership – Fata Morgana or Silver Bullet?“, *op. cit.*, str. 9.

759 Michael Emerson, „Scenarios for a Wider Europe“, *op. cit.*, str. 4.

760 Freerk Boeldeltje, Henk Van Houtum, „The abduction of Europe: A plea for less ‘unionism’ and more Europe“, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 2008, Vol. 99, No. 3, pp. 361–365.



na čitave regione koje uvlači u svoju „orbitu“,<sup>761</sup> širi svoje norme na države u svom okruženju i redefiniše shvatanje svojih granica,<sup>762</sup> stvarajući koncentrične krugove na svojoj periferiji<sup>763</sup>.

Politika susedstva je predstavljena kao politika zajedničkih vrednosti sa susedstvom uz prevazilaženje granica, povezanost i integraciju, a u praksi koncentrični krugovi upravo predstavljaju imperijalni sistem Evropske unije koja širi svoj poredak u različitim geografskim oblastima pri čemu svoju privlačnost održava različitim sistemima nagrađivanja (npr. različitim stepenom učešća u pojedinim oblastima integracije), ubeđivanja, i projekcijom svojih standarda i normi.<sup>764</sup> Ovaj proces širenja „evropeizacije“ izvan granica Evropske unije je inspirisan ambivalentnom i konfliktnom politikom koju ona primenjuje kao svoj strateški instrument a kojim sa jedne strane projektuje sliku inferiornih suseda koji hitno moraju da se približe standardima Unije dok sa druge nastupa verbalnom politikom uzajamnosti i dijaloga.<sup>765</sup>

Dodatni problem leži u odsustvu strateškog dogovora Evropske unije i Rusije o Evropi, na šta je podsetio Makron predlažući nove odnose sa Rusijom.<sup>766</sup> Po njemu, odnos prema Rusiji od kraja Hladnog rata je odnos nepoverenja, koji se održava nesporazumima i zarobljava obe strane u sterilnoj tenziji i nizu zamrznutih konflikata. Premda ne spori da ima osnova za nepoverenje, Makron upozorava da Evropska unija tokom devedesetih

761 Luiza Bialasiewicz *et al.*, „Interventions in the new political geographies of the European ‘neighborhood’“, *Political Geography* 28, 2009, 79–89.

762 Eiki Berg, Piret Ehin, „What Kind of Border Regime is in the Making? Towards a Differentiated and Uneven Border Strategy“, *Cooperation and Conflict*, 2006, Vol. 41(1): 53–71.

763 Karis Muller, „‘Concentric Circles’ at the Periphery of the European Union“, *Australian Journal of Politics and History*, Volume 46, Number 3, 2000, pp. 322–335.

764 Bohdana Dimitrovova, „Imperial re-bordering of Europe: the case of the European Neighbourhood Policy“, *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 25, Number 2, June 2012, pp. 249–267. Videti takođe: Zielonka, Jan, *Europe as Empire: the nature of the enlarged European Union*, Oxford: OUP, 2006; Ulla Holm, „EU’s Neighbourhood policy: a question of space and security“, *DIIS Working Paper* no 2005/22; Magali Gravier, „Stable Core, Shifting Periphery? The European Union as an Emerging Inwards-Outwards Governing Empire“, *EUI Working Paper RSCAS* 2015/39.

765 Freerk Boeldeltje, Henk Van Houtum, „Brussels is Speaking: The Adverse Speech Geo-Politics of the European Union Towards its Neighbours“, *op. cit.*

766 Maja Kovačević, Dejana M. Vukasović, „Francuska i koncept evropskog suverenizma na raskršću integracije“, *op. cit.*, str. 515–516.

godina minulog veka i prve decenije ovog veka nije imala sopstvenu strategiju i dozvolila je da bude viđena kao trojanski konj Zapada koji ima za cilj da uništi Rusiju – što je dovelo do njenog nepoverenja ka Uniji. Makron u tom kontekstu poziva da se duboko promisli odnos sa Rusijom i izbegne strateška greška „guranja“ Rusije iz Evrope, koja bi je odvela bilo u izolaciju – što bi vodilo daljoj destabilizaciji – bilo u savez sa Kinom, što ne bi bilo u interesu Francuske. On predlaže izgradnju nove arhitekture poverenja i bezbednosti u Evropi, jer kontinent nikada neće biti stabilan i bezbedan ukoliko se ne pacifikuju i ne razjasne odnosi sa Rusijom. Novi odnosi između Evropske unije i Rusije su mogući u strukturi koncentričnih krugova, a stvaranje ove osovine je neophodno ako se želi evropska strategija.

Predlozi o drugačijoj političkoj i bezbednosnoj arhitekturi u Evropi nisu novi za Francusku. Još je De Gol (Charles de Gaulle) 1966. godine izjavio da zajednica šestorice može i treba da bude osnova na kojoj će „postepeno biti izgrađeni prvo ravnoteža, potom saradnja a onda možda jednog dana unija čitave Evrope, što bi našem kontinentu omogućilo da mirnim putem reši sopstvene probleme“.<sup>767</sup> Pad Berlinskog zida bio je trenutak kada je Mitteran u govoru od 31. decembra 1989. godine izneo danas zaboravljenu ideju o Evropi koja se vraća svojoj kući, istoriji i geografiji kroz uspostavljanje evropske konfederacije koja bi uključila sve zemlje kontinenta.<sup>768</sup> Ideja o konfederaciji koja bi isključila SAD, ali otvorila vrata (tadašnjem) Sovjetskom Savezu (i sprečila bilateralno približavanje Nemačke i SSSR-a), odbačena je odmah po formalnom predlaganju 1991. godine.<sup>769</sup> Makron vraća ova pitanja na političku agendu, ističući da bi redefinisanje odnosa bilo i u interesu Rusije, jer ona uprkos velikoj vojnoj moći ima BDP jedne Španije, suočena je sa padom nataliteta, ima sve stariju populaciju, rastuće političke tenzije i nije u njenom interesu da postane manjinski saveznik Kine. Zbog svega toga biće neizbežno da

767 Conférence de presse de Charles de Gaulle, 21 février 1966, dostupno na: [https://www.cvce.eu/obj/conference\\_de\\_presse\\_de\\_charles\\_de\\_gaulle\\_21\\_fevrier\\_1966-fr-4a832c6c-0871-4b7d-bc4e-3345facd4b80.html](https://www.cvce.eu/obj/conference_de_presse_de_charles_de_gaulle_21_fevrier_1966-fr-4a832c6c-0871-4b7d-bc4e-3345facd4b80.html) (pristupljeno 18. maja 2020).

768 Roland Dumas, „Un projet mort-né: la Confédération européenne“, *Politique étrangère*, No. 3, 2001, pp. 687–703.

769 Charles Cogan, „Mitterrand, France, and NATO: The European transition“, *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 9, No. 3, September 2011, p. 263.

se u jednom trenutku ponudi strateška opcija Rusiji, a u francuskom je interesu da se za to na vreme pripremi.<sup>770</sup>

Uprkos ovim predlozima, Evropska unija ni danas nema strateški odgovor na geopolitičke izazove. Zarobljena u projekciji samoproklamovane normativne moći i danas u svom delovanju u Evropi nastupa kroz političko uslovljavanje i širenje svojih regulatornih pravila. U tom pravcu idu i pojedini predlozi kao što je Emersonov predlog o stvaranju Evropske konfederacije, ali bez Rusije.<sup>771</sup> Ova konfederacija bi obuhvatala sve klubove u okviru Evropske unije (Evrozona, Šengen, Stalna strukturna saradnja), Evropsku uniju sa 27 članica, EEA/EFTA, zapadni Balkan, zemlje Istočnog partnerstva koje imaju potpisane Sporazume o pridruživanju/DCFTA, Tursku, a moguće i Ujedinjeno Kraljevstvo. Po Emersonovom predlogu konfederacija bi počivala na tri stuba: politički sistemi i vrednosti (dijalog o demokratskim sistemima i unapređenju demokratije, ljudska prava i dijalog o evropskim osnovnim vrednostima); spoljna i bezbednosna politika i inicijative (dijalog, usvajanje zajedničkih stavova i zajedničke misije); ekonomija (dijalog o ekonomskim politikama Evropske unije i njihovoj široj primeni, mrežu sporazuma o slobodnoj trgovini između svih a ne samo bilateralnih sa Evropskim unijom), primenu na sve određenih poglavlja DCFTA kao što su pravila o uklanjanju tehničkih prepreka trgovini, sanitarnih i fitosanitarnih mera, carinskih pravila (EU's Union Customs Code), panevropskih pravila o poreklu proizvoda (Pan Euro-Mediterranean Convention for preferential rules of origin and diagonal cumulation), pravila o intelektualnoj svojini, pravila Energetske zajednica, širenje Transportne zajednice<sup>772</sup> na sve, razvoj na čitavom kontinentu „zelenog dogovora“ (Green Deal) kao i digitalnih i sajber tekovina, obrazovanje, nauka itd. Organizacijom bi upravljao godišnji kongres, a detaljniji rad bi mogao da bude organizovan u vidu subregionalnih formata. Evropska konfederacija bi mogla da usvaja preporuke i konvencije. U ovom viđenju podrazumeva se marginalizacija Saveta Evrope i OEBS-a

---

770 Emmanuel Macron, „Discours du Président de la République à la conférence des ambassadeurs“, *op. cit.*

771 Michael Emerson, „Future fundamentals for the Association Agreements between the EU and Georgia, Moldova and Ukraine, and organisation of the wider Europe“, *op. cit.*

772 Transportna zajednica obuhvata EU i Albaniju, BiH, Srbiju, Crnu Goru, Severnu Makedoniju i Kosovo\*, a osnovana je ugovorom potpisanim 2017. godine. Videti: Treaty establishing the Transport Community, OJ L 278, 27. 10. 2017, pp. 3–53.

zbog članstva Rusije u njima i njihov uticaj se svodi na delovanje Evropskog suda za ljudska prava i već skrajnutu ulogu OEBS-a u traženju rešenja za sukobe na prostoru bivšeg SSSR-a.

Evropska unija za sada odbija uspostavljanje formalnih odnosa sa Evroazijskom unijom i ne želi da u budućnosti odnosima dominiraju dva trgovinska bloka, a u praksi se odvija samo ekspertski dijalog između Evropske komisije i Evroazijske ekonomske komisije o približavanju tehničkih normi i standarda. Za jedne, ovakav stav je neodrživ i šteti kako njoj samoj, tako i zemljama u susedstvu.<sup>773</sup> Drugi smatraju da predlog koji je predsednik Rusije Vladimir Putin izneo još 2010. godine u članku objavljenom u *Zidojče kajtungu*<sup>774</sup> o stvaranju zajedničkog ekonomskog prostora i zone slobodne trgovine „od Lisabona do Vladivostoka“ zapravo ne bi bio u interesu ni same Rusije jer bi njena poljoprivreda i prerađivačka industrija bile ugrožene.<sup>775</sup> Po ovom pitanju bi se rešenje moglo naći u prelaznim periodima za osetljive industrije, tehnički standardi su u značajnoj meri već usklađeni budući da su i standardi Evropske unije u velikoj meri identični onima Evropske organizacije za standardizaciju, ali glavna prepreka leži u asimetriji interesa dve strane.<sup>776</sup> Ipak, treći misle da nije realno očekivati promenu stava Evropske unije jer je njen cilj da očuva primenu uslovljavanja u svojim bilateralnim odnosima sa članicama Evroazijske unije.<sup>777</sup> Sa druge strane, odbijanje formalizacije i pregovora o modelima budućih odnosa može da se vrati kao bumerang samoj Evropskoj uniji, na primer u domenu energetike u kojem se delovanja dva bloka preklapa na Kavkazu, u oblasti Crnog mora itd.<sup>778</sup>

773 Alexandra Dienes, „Time to let down the drawbridge: Why engagement with the Eurasian Economic Union is in the EU's best interest“, *FES Perspective*, January 2020.

774 Wladimir Putin, „Von Lissabon bis Wladiwostok“, *Süddeutsche Zeitung*, 25. November 2010.

775 Janis Kluge, Michael Richter, „The Lisbon-Vladivostok illusion“, *Riddle*, 20. 03. 2020.

776 Michael Emerson, „Prospects for 'Lisbon to Vladivostok' Limited by a double asymmetry of interests“, *CEPS Commentaries*, 12 June 2018.

777 Olga Potemkina (Ed), *The EU – Russia: the way out or the way down?*, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Egmont – The Royal Institute for International Relations, 2018; Rilka Dragneva-Lewers, „Pork, Peace and Principles: the Relations between the EU and the Eurasian Economic Union“, *Institute of European Law Working Paper*, University of Birmingham, 02/2019.

778 Rilka Dragneva-Lewers, „Pork, Peace and Principles: the Relations between the EU and the Eurasian Economic Union“, *op. cit.*

Strateškog odgovora nema, a Evropska unija je u strahu od sistema koncentričnih krugova. Zaziranje traje od 1994. godine kada su Wolfgang Šojble, tadašnji predsednik nemačkog parlamenta i Karl Lamers, šef demokrišćanske poslaničke grupe, predložili stvaranje evropskog „jezgra“ koje bi činili pre svega Nemačka i Francuska koje bi ne samo predvodile Ekonomsku i monetarnu uniju već i dalji proces integracije i u oblastima Zajedničke spoljne i bezbednosne politike i Pravosuđa i unutrašnjih poslova.<sup>779</sup> Pred veliko proširenje, tadašnji ministar spoljnih poslova Nemačke, Joška Fišer (Joschka Fischer) je izneo predlog o evropskoj federaciji kojoj bi prethodilo stvaranje „gravitacionog centra“ u okviru Unije, „avangarde, vodeće snage za dovršavanje političke integracije“.<sup>780</sup> Slične ideje pre Fišera su bili izneli nekadašnji predsednik Komisije Žak Delor (Jacques Delors) o federaciji nacionalnih država, kao i Helmut Šmit (Helmut Schmidt) i Valeri Žiskar d’Esten (Valéry Giscard d’Estaing) koji su govorili o „evro-evropljanima“.<sup>781</sup> Nakon neuspeha referenduma o Ustavu za Evropsku uniju u Francuskoj, tadašnji francuski ministar spoljnih poslova Dust-Blazi (Philippe Douste-Blazy) se 2005. godine zalagao za stvaranje „evropske avangarde“.<sup>782</sup> Tvrdio je da evropska integracija novi zamah može da dobije samo na osnovu aranžmana koji bi bili pokrenuti van postojećih Ugovora, a koji bi uključivali spoljnu politiku, bezbednost, istraživanje, fiskalnu, budžetsku i monetarnu politiku. Bivši predsednik Francuske Nikola Sarkozy je u razgovoru sa studentima u Strazburu u novembru 2011. godine govorio o Evropi u dve brzine: federalnom jezgru od 17 članica evrozone i labavijem konfederalnom spoljnom krugu od ostalih deset zemalja.<sup>783</sup> Ideje o „jezgru“ Evrope su oživljene i u Nemačkoj,<sup>784</sup> kao i u predlozima francuskog predsednika Makrona.

---

779 Judy Dempsey, „Wolfgang Schäuble’s Europe“, *Carnegie Europe*, October 10, 2017.

780 „From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration“, speech by Joschka Fischer at the Humboldt University in Berlin, 12 May 2000. Dostupno na adresi: <https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?docId=192161&cardId=192161> (pristupljeno 8. novembra 2020).

781 Giuliano Amato, „Un coeur fort pour l’Europe“, *Jean Monnet Working Paper*, 7/00, 2000.

782 Conférence de presse de M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, sur les objectifs assignés au Club „Les Européens“ pour relancer la dynamique de la construction européenne, Paris le 4 octobre 2005, dostupno na: <https://www.vie-publique.fr/discours/148671-conference-de-presse-de-m-philippe-douste-blazy-ministre-des-affaires> (pristupljeno 10. oktobra 2020).

783 Valentina Pop, „Sarkozy pushes for ‘two-speed’ Europe“, *EUObserver*, 10. 11. 2011.

784 Paul Gillespie, „The Euro Crisis: Ins and Outs – Multispeed Europe“, *Discussion Paper IIEA*, Dublin, 2011, str. 7.

Ipak, čini se da više ne preovlađuje pitanje koja zemlja članica je zagovornik ili protivnik diferencirane integracije, već kako koja zemlja može da ostvari uticaj u Evropskoj uniji varijabilne geometrije i kako očuvati koheziju.<sup>785</sup> Pored toga, značajna je i konotacija koja se daje različitim modelima, pa tako integracija u dve ili više brzina i podela na jezgro i periferiju imaju negativne konotacije, dok je koncept fleksibilne integracije mnogo prihvatljiviji ali, kao što smo videli iz izloženih modela, još uvek nedovoljno razrađen. Pitanje je i na koji način će istupanje Ujedinjenog Kraljevstva uticati na dalji tok diferencijacije. Šimelfenig i Vinzen predviđaju da će Bregzit umanjiti stepen diferencirane integracije u Evropskoj uniji jer druge manje zemlje neće imati tu snagu da je promovišu kao što je to činilo Ujedinjeno Kraljevstvo.<sup>786</sup> Mi smatramo da to ne mora da bude slučaj jer je u međuvremenu došlo do izraženijih podela po drugim osnovama među zemljama članicama i teško je očekivati povratak na uniformnu integraciju.

---

785 Brudzińska, Kinga (Ed.), *Making Flexible Europe Works: European Governance and the Potential of Differentiated Cooperation*, op. cit., str. 7.

786 Frank Schimmelfennig, Thomas Winzen, „Differentiated EU Integration: Maps and Modes“, op. cit., str. 21.

## BIBLIOGRAFIJA

- A secure Europe in a better world – European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003.
- Accession Protocols and Agreements to the 1985 Agreement and the 1990 Implementation Convention with Denmark, Finland and Sweden, 1996.
- Act concerning the conditions of accession of the Kingdom of Norway, the Republic of Austria, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, *OJ C 241*, 29. 8. 1994, pp. 9–404.
- Aden, Hartmut, Sanchez-Barrueco, Maria-Luisa, Stephenson, Paul, *The European Public Prosecutor's Office: Strategies for Coping with Complexity*, European Parliament's Committee on Budgetary Control, PE 621.806, May 2019.
- Adler-Nissen, Rebecca, „Behind the scenes of differentiated integration: circumventing national opt-outs in Justice and Home Affairs“, *Journal of European Public Policy*, 16:1, January 2009, pp. 62–80.
- Adler-Nissen, Rebecca, Gammeltoft-Hansen, Thomas, „Straitjacket or Sovereignty Shield? The Danish Opt-Out on Justice and Home Affairs and Prospects after the Treaty of Lisbon“, Danish Institute for International Studies DIIS, *Danish Foreign Policy Yearbook*, 2010, pp. 137–161.
- Adler-Nissen, Rebecca, *Opting Out of the European Union: Diplomacy, Sovereignty and European Integration*, Cambridge University Press, 2014.
- AGENDA 2000: For a stronger and wider Union, July 15, 1997, *Bulletin of the European Union Supplement 5/97*.
- Agreement between the parties to the Police cooperation convention for Southeast Europe on the automated exchange of DNA data, dactyloscopic data and vehicle registration data, 13 September 2018, <https://www.pccseesecretariat.si/index.php?page=documentspcc&item=35>
- Agreement establishing the European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa, 12 November 2015.

- Agreement of 13 March 1979 between the central banks of the Member States of the European Economic Community laying down the operating procedures for the European Monetary System.
- Agreement on a Unified Patent Court, *OJ C* 175, 20. 6. 2013, pp. 1–40.
- Agreement on Criminal Justice Cooperation between Eurojust and the Kingdom of Denmark, 7 October 2019, [http://eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/agreements/Agreement%20on%20criminal%20justice%20cooperation%20between%20Eurojust%20and%20the%20Kingdom%20of%20Denmark%20%282019%29/Eurojust-Denmark-2019-10-07\\_EN.pdf](http://eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/agreements/Agreement%20on%20criminal%20justice%20cooperation%20between%20Eurojust%20and%20the%20Kingdom%20of%20Denmark%20%282019%29/Eurojust-Denmark-2019-10-07_EN.pdf)
- Agreement on Operational and Strategic Cooperation between the Kingdom of Denmark and Europol, 29 April 2017, <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/agreement-operational-and-strategic-cooperation-between-kingdom-of-denmark-and-europol>
- Akhvlediani, Tinatin *et al.*, „Evolution of trade between the EU and its Associated States: five years after the signing of the DCFTAs“, *3DCFTAs*, 15 October 2020.
- Amato, Giuliano, „Un coeur fort pour l'Europe“, *Jean Monnet Working Paper*, 7/00, 2000.
- Amnesty International, *A perfect Storm: The Failure of European Policies in the Central Mediterranean*, 2017.
- Anastasakis, Othon, „The EU's political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach“, *Southeast European and Black Sea Studies*, 8:4, 2008, 365–377.
- Anghel, Suzana Elena, „The European Council and the Western Balkans: Overview of discussions since the Lisbon Treaty“, EPRS European Parliamentary Research Service, May 2018.
- ANNEX: List of ambitious and more binding common commitments undertaken by participating Member States in the five areas set out by Article 2 of Protocol 10, Council Decision (CFSP) 2017/2315 of 11 December 2017 establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States, *OJ L* 331, 14. 12. 2017, pp. 57–77.
- Antonakakis, Nikolaos, Badinger, Harald, Reuter, Wolf Heinrich, „From Rome to Lisbon and Beyond: Member States' Power, Efficiency, and Proportionality in the EU Council of Ministers“, *Vienna University of Economics and Business – Department of Economics Working Paper*, No. 175, May 2014.
- Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, *OJ L* 161/3, 29. 5. 2014; Association Agreement between the European Union and the European



- Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Moldova, of the other part, *OJL* 260, 30. 8. 2014;  
Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part, *OJL* 261/4, 30. 8. 2014.
- Avbelj, Matej, „Revisiting Flexible Integration in Times of Post-enlargement and Lustration of EU Constitutionalism“, *Croatian Yearbook of European Law and Policy* 4, 2008, pp. 131–150.
- Aydin, Mustafa, „Europe’s New Region: The Black Sea in the Wider Europe Neighbourhood“, *Southeast European and Black Sea Studies* Vol. 5, No. 2, May 2005, pp. 257–283.
- Aydintasbas, Asli, „The discreet charm of hypocrisy: An EU-Turkey power audit“, *ECFR Power Audit*, March 2018.
- Barigazzi, Jacopo, de la Baume, Maia, „Tusk’s summit task: ‘European unity’“, *Politico*, 17. 09. 2015.
- Barrigazi, Jacopo, „Macron: EU Migration holdouts should be booted out of Schengen“, *Politico*, 20. 09. 2018.
- Barysch, Katinka, „Is enlargement doomed? Towards a more ‘flexible and fuzzy’ Europe“, *Centre for European Reform Public Policy Research*, June–August 2006.
- Bechev, Dimitar, „The periphery of the periphery: The Western Balkans and the Euro crisis“, *ECFR Policy Brief*, August 2012.
- Bechev, Dimitar, „Between Enlargement and CFSP: the EU and the Western Balkans“, Paper prepared for the LSE European Foreign Policy conference, 2–3 June 2004, London School of Economics.
- Bechev, Dimitar, in: „Judy Asks: Does the EU Really Care About the Western Balkans?“, *Carnegie Europe*, May 03, 2017.
- Benedicto, Ainhoa Ruiz, Brunet, Pere, „Building Walls: Fear and Securitization in the European Union“, *Centre Delàs d’Estudis per la Pau*, Barcelona, September 2018.
- Berg, Eiki, Ehin, Piret, „What Kind of Border Regime is in the Making? Towards a Differentiated and Uneven Border Strategy“, *Cooperation and Conflict*, 2006, Vol. 41(1): 53–71.
- Beta, „Gojković na sastanku sa Fabricijem: Zašto je SZS u izveštaju Evropske komisije?“, *Danas*, 30. 05. 2019.
- Betliy, Oleksandra, „Overview of macroeconomic trends in Georgia, Moldova, and Ukraine under the Association Agreements since 2014“, *3DCFTAs*, July 8, 2020.
- Bialasiewicz, Luiza *et al.*, „Interventions in the new political geographies of the European ‘neighborhood’“, *Political Geography* 28, 2009, 79–89.

- Bieber, Florian, „Building Impossible States? State-Building Strategies and EU Membership in the Western Balkans“, *Europe-Asia Studies*, Vol. 63, No. 10, December 2011, 1783–1802.
- BIEPAG, „The Crisis of Democracy in the Western Balkans. Authoritarianism and EU Stabilitocracy“, *BIEPAG Policy Paper*, March 2017.
- Bildt, Carl, Hague, William, Schwarzenberg, Karel, Sikorski, Radoslaw, Westerwelle, Guido, „Ukraine’s Slide“, *The New York Times*, March 4, 2012.
- Biscop, Sven, „European Defence and PESCO: Don’t Waste the Chance“, *EUIDEA Policy Papers*, No 1, 5 May 2020.
- Blagovcanin, Srdjan, *The EU as state builder in the process of European integration – the case of Bosnia and Herzegovina*, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo, 2016.
- Blockmans, Steven, „Differentiation in CFSP: Potential and Limits“, *IAI Istituto Affari Internazionali*, 8 March 2017.
- Blockmans, Steven, *The Obsolescence of the European Neighbourhood Policy*, CEPS Brussels, 2017.
- Boedeltje, Freerk, van Houtum, Henk, „Brussels is Speaking: The Adverse Speech Geo-Politics of the European Union Towards its Neighbours“, *Geopolitics*, 16:1, 2011, 130–145.
- Boedeltje, Freerk, van Houtum, Henk, „The abduction of Europe: A plea for less ‘unionism’ and more Europe“, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 2008, Vol. 99, No. 3, pp. 361–365.
- Börzel, Tanja A., „Building Sand Castles? How the EU Seeks to Support the Political Integration of its New Members, Accession Candidates and Eastern Neighbours“, *MAXCAP Working Paper Series*, No. 9, May 2015.
- Börzel, Tanja A., Lebanidze, Bidzina, „European Neighbourhood Policy at the Crossroads: Evaluating the Past to Shape the Future“, *MAXCAP Working Paper*, No. 12, July 2015.
- Börzel, Tanja, „The noble west and the dirty rest? Western democracy promoters and illiberal regional powers“, *Democratization*, 22:3, 2015, 519–535.
- Börzel, Tanja, „When Europeanization Hits Limited Statehood: The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe“, *KFG Working Paper*, No. 30, September 2011.
- Börzel, Tanja, Lebanidze, Bidzina, „The transformative power of Europe beyond enlargement: the EU’s performance in promoting democracy in its neighbourhood“, *East European Politics*, Vol. 33, Iss. 1, 2017, pp. 17–35.
- Brandi, Clara, Wohlgemuth, Michael, „Strategies of Flexible Integration and Enlargement of the European Union: a Club-theoretical and Constitutional Economics Perspective“, *Freiburg discussion papers on constitutional economics*, No. 06/7, 2006.

- Browning, Christopher S., Joenniemi, Pertti, „Geostrategies of the European Neighbourhood Policy“, *DIIS Working Paper*, No. 2007/9.
- Brudzińska, Kinga (Ed.), *Making Flexible Europe Works: European Governance and the Potential of Differentiated Cooperation*, GLOBSEC Policy Institute, 2020.
- Brunet, Luc-André (Ed.), *The Crisis of EU Enlargement*, LSE Ideas Special Report, November 2013.
- Burk, Marian, Leuffen, Dirk, „On the Methodology of Studying Differentiated (Dis) integration: Or How the Potential Outcome Framework Can Contribute to Evaluating the Costs and Benefits of Opting In or Out“, *Journal of Common Market Studies*, 2019, Volume 57. Number 6, pp. 1395–1406.
- Burlyuk, Olga, „The ‘Oops!’ of EU Engagement Abroad: Analyzing Unintended Consequences of EU External Action“, *Journal of Common Market Studies*, 2017 Volume 55, Number 5, pp. 1009–1025.
- Buzan, Barry, Diez, Thomas, „The European Union and Turkey“, *Survival*, 41:1, 1999, 41–57.
- Cantore, Carlo Maria, „We’re one, but we’re not the same: Enhanced Cooperation and the Tension between Unity and Assymetry in the EU“, *Perspectives on Federalism*, Vol. 3, Issue 3, 2011, pp. 1–21.
- Ćeranić, Jelena, *Oblici povezivanja država članica u Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, 2011.
- Chastand, Jean-Baptiste, „A Lisbonne, Emmanuel Macron expose sa vision d’une Europe à trois vitesses“, *Le Monde*, le 27 juillet 2018.
- Chopin, Thierry, „Emmanuel Macron, France and Europe – ‘France is back in Europe’: On which terms?“, *Fondation Robert Schuman European Issues*, No. 473, 15 May 2018.
- Cianciara, Agnieszka K., Szymański, Adam, „Differentiated integration: towards a new model of European Union–Turkey relations?“, *Turkish Studies*, Vol. 21, Issue 2, 2020, pp. 254–273.
- Cirtautas, Arista Maria, Schimmelfennig, Frank, „Europeanisation Before and After Accession: Conditionality, Legacies and Compliance“, *Europe-Asia Studies*, 2010, 62(3): 421–441.
- Cogan, Charles, „Mitterrand, France, and NATO: The European transition“, *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 9, No. 3, September 2011.
- Commission of the European Communities, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2006–2007*, Brussels, 8. 11. 2006, COM(2006) 649.
- Commission of the European Communities, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013*, Brussels, 10. 10. 2012, COM(2012) 600 final.
- Comte, Emmanuel, „The European Asylum System: A Necessary Case of Differentiation“, *EUIDEA Policy Papers*, No. 3, July 2020.

- Conférence de presse de M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, sur les objectifs assignés au Club „Les Européens“ pour relancer la dynamique de la construction européenne, Paris le 4 octobre 2005, dostupno na: <https://www.vie-publique.fr/discours/148671-conference-de-presse-de-m-philippe-douste-blazy-ministre-des-affaires>
- Conference on accession to the European Union – Serbia, Accession document: General EU Position, Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Serbia to the European Union, AD 1/14 LIMITE CONF-RS 1, Brussels, 21 January 2014.
- Consolidated version of the Treaty on European Union, (97/C 340/02), *Official Journal of the European Communities*, 10. 11. 97, C 340/ 145.
- Consolidated version of the Treaty on European Union, *OJ C 326*, 26. 10. 2012.
- Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union, Brussels, 30 April 2008, 6655/1/08 REV 1.
- Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, *OJ C 326*, 26. 10. 2012, pp. 47–390.
- Convention between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands and the Republic of Austria on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism, cross-border crime and illegal migration, 27 May 2005.
- Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities – Dublin Convention, *OJ C 254*, 19/08/1997, 00031–0012.
- Convention Implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic, on the Gradual Abolition of Checks at their Common Borders („Schengen Implementation Agreement“), 19 June 1990.
- Cooper, Ian, „A Separate Parliament for the Eurozone? Differentiated Representation, Brexit, and the Quandary of Exclusion“, *Parliamentary Affairs*, 2017, 70, 655–672.
- Costa, Susana, „Travelling to Prüm –euphoria and dysphoria regarding the use of DNA data between and beyond borders“, *Crime, Law and Social Change* 73, 2020, 551–573.
- Council Act of 26 July 1995 drawing up the Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention), *OJ C 316*, 27.11.1995, pp. 1–32.
- COUNCIL DECISION (CFSP) 2015/528 of 27 March 2015 establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of

- European Union operations having military or defence implications (Athena) and repealing Decision 2011/871/CFSP, *OJ L* 84/39, 28. 3. 2015.
- Council Decision (CFSP) 2017/2315 of 11 December 2017 establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States, *OJ L* 331, 14. 12. 2017, pp. 57–77.
- Council Decision (CFSP) 2018/340 of 6 March 2018 establishing the list of projects to be developed under PESCO, *OJ L* 65, 8. 3. 2018, pp. 24–27.
- Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, *OJ L* 239, 15. 9. 2015, pp. 146–156.
- Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, *OJ L* 248/80, 24. 9. 2015.
- Council Decision (EU) 2016/954 of 9 June 2016 authorising enhanced cooperation in the area of jurisdiction, applicable law and the recognition and enforcement of decisions on the property regimes of international couples, covering both matters of matrimonial property regimes and the property consequences of registered partnerships, *OJ L* 159, 16. 6. 2016, pp. 16–18.
- COUNCIL DECISION (EU) 2019/1172 of 6 June 2019 on the signing, on behalf of the European Union, and provisional application of certain provisions of the Agreement between the European Union and the Principality of Liechtenstein on the application of certain provisions of Council Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, of Council Decision 2008/616/JHA on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, and the Annex thereto, and of Council Framework Decision 2009/905/JHA on accreditation of forensic service providers carrying out laboratory activities, *OJ L* 184/1, 10. 7. 2019.
- COUNCIL DECISION (EU) 2019/1187 of 6 June 2019 on the signing, on behalf of the European Union, and provisional application of certain provisions of the Agreement between the European Union and the Swiss Confederation on the application of certain provisions of Council Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, of Council Decision 2008/616/JHA on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, and the Annex thereto, and of Council Framework Decision 2009/905/JHA on accreditation of forensic service providers carrying out laboratory activities, *OJ L* 187/1, 12. 7. 2019.

- Council Decision 2000/365/EC of 29 May 2000 concerning the request of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to take part in some of the provisions of the Schengen acquis, *OJ L* 131, 1. 6. 2000, pp. 43–47.
- Council Decision 2002/187/JHA of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, *OJ L* 63, 6. 3. 2002, pp. 1–13.
- Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, *OJ L* 218, 13. 8. 2008, pp. 129–136.
- Council Decision 2009/426/JHA of 16 December 2008 on the strengthening of Eurojust and amending Decision 2002/187/JHA setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, *OJ L* 138, 4. 6. 2009, pp. 14–32.
- Council Decision 2009/935/JHA of 30 November 2009 determining the list of third States and organisations with which Europol shall conclude agreements, *OJ L* 325/12, 11. 12. 2009.
- COUNCIL DECISION 2014/401/CFSP of 26 June 2014 on the European Union Satellite Centre and repealing Joint Action 2001/555/CFSP on the establishment of a European Union Satellite Centre, *OJ L* 188/73, 27. 6. 2014.
- Council Decision of 10 March 2011 authorising enhanced cooperation in the area of the creation of unitary patent protection (2011/167/EU), *OJ L* 76/53, 22. 03. 2011.
- Council Decision of 12 July 2010 authorising enhanced cooperation in the area of the law applicable to divorce and legal separation (2010/405/EU), *OJ L* 189/12, 22. 7. 2010.
- Council Decision of 21 February 2006 on the conclusion of the Agreement between the European Community and the Kingdom of Denmark extending to Denmark the provisions of Council Regulation (EC) No 343/2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national and Council Regulation (EC) No. 2725/2000 concerning the establishment of „Eurodac“ for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, (2006/188/EC), *OJ, L* 66/37, 8. 3. 2006.
- COUNCIL DECISION of 21 September 2009 on the signing, on behalf of the European Union, and on the provisional application of certain provisions of the Agreement between the European Union and Iceland and Norway on the application of certain provisions of Council Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in

combating terrorism and cross-border crime and Council Decision 2008/616/JHA on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, and the Annex thereto (2009/1023/JHA), *OJ L* 353/1, 31. 12. 2009.

Council Decision of 22 January 2013 authorising enhanced cooperation in the area of financial transaction tax, *OJ L* 22, 25. 1. 2013, pp. 11–12.

COUNCIL DECISION of 28 February 2002 concerning Ireland's request to take part in some of the provisions of the Schengen acquis (2002/192/EC), *Official Journal of the European Communities*, L 64/20, 7. 3. 2002.

COUNCIL DECISION 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, *OJ L* 210/1, 6. 8. 2008.

COUNCIL DECISION 2008/616/JHA of 23 June 2008 on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, *OJ L* 210/12, 6. 8. 2008.

Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States, *OJ L* 306/41.

Council Implementing Decision (EU) 2017/290 of 17 February 2017 amending Decision 2009/935/JHA as regards the list of third States and organisations with which Europol shall conclude agreements, *OJ L* 42, 18. 2. 2017, pp. 17–18.

Council Implementing Regulation (EU) 2015/81 of 19 December 2014 specifying uniform conditions of application of Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council with regard to ex ante contributions to the Single Resolution Fund *OJ L* 15/1.

Council Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO, *OJ L* 42, 16. 2. 2008, pp. 92–98.

*Council of the EU*, „EU Public Prosecutor's Office (EPPO): Council appoints European prosecutors“, Press release, 27 July 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/27/eu-public-prosecutor-s-office-eppo-council-appoints-european-prosecutors/>

Council of the EU, „Brussels Conference on Afghanistan: main results“, Press release, 05/10/2016.

Council of the EU, Defence cooperation: Council launches 13 new PESCO projects, Press release, 12 November 2019.

Council of the EU, Defence cooperation: Council launches 17 new PESCO projects, Press release, 19 November 2018.

- Council of the EU, Foreign Affairs, Press Release, Brussels, 6264/14, 10 February 2014.
- Council of the EU, Permanent Structured Cooperation (PESCO)'s projects – Overview, <https://www.consilium.europa.eu/media/41333/pesco-projects-12-nov-2019.pdf>
- Council of the European Union, „Implementation of the provisions on information exchange of the ‘Prüm Decisions’“, 5322/4/19 REV 4, Brussels, 3 September 2019.
- Council of the European Union, 2873rd Council meeting Justice and Home Affairs, Luxembourg, 5–6 June 2008, C/08/146.
- Council of the European Union, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union, Brussels, 30 April 2008, 6655/1/08 REV 1.
- Council of the European Union, Council Conclusions on Ukraine, 3209<sup>th</sup> Foreign Affairs Council Meeting, Brussels, 10 December 2012.
- Council of the European Union, Enlargement – Accession Negotiations with Montenegro, Brussels, 29 March 2012, 8339/12.
- Council of the European Union, Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Prague, 7 May 2009.
- Council of the European Union, Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624 Notification by Denmark, Brussels, 5854/20, 6 February 2020.
- Council Regulation (EC) No 1055/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies *OJ L 174*, 7 July 2005, pp. 1–4.
- Council Regulation (EC) No 1056/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, *OJ L 174*, 7 July 2005, pp. 5–9.
- Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies, *OJ L 209*, 02/08/1997.
- Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, *OJ L 209*, 2 August 1997.
- Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, *OJ L 349*, 25. 11. 2004, pp. 1–11.



- Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000, *OJ L* 338, 23. 12. 2003, pp. 1–29.
- Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights, *OJ L* 53, 22. 2. 2007, pp. 1–14.
- Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, *OJ L* 50 of 25. 2. 2003.
- Council Regulation (EU) 2016/1103 of 24 June 2016 implementing enhanced cooperation in the area of jurisdiction, applicable law and the recognition and enforcement of decisions in matters of matrimonial property regimes, *OJ L* 183, 8. 7. 2016, pp. 1–29.
- Council Regulation (EU) 2016/1104 of 24 June 2016 implementing enhanced cooperation in the area of jurisdiction, applicable law and the recognition and enforcement of decisions in matters of the property consequences of registered partnerships, *OJ L* 183, 8. 7. 2016, pp. 30–56.
- Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO'), *OJ L* 283, 31. 10. 2017, pp. 1–71.
- Council Regulation (EU) No 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions, *OJ L* 287/63.
- Council Regulation (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, *OJ L* 306/33.
- Council Regulation (EU) No 1259/2010 of 20 December 2010 implementing enhanced cooperation in the area of the law applicable to divorce and legal separation, *OJ L* 343, 29. 12. 2010, pp. 10–16.
- Council Regulation (EU) No 1260/2012 of 17 December 2012 implementing enhanced cooperation in the area of the creation of unitary patent protection with regard to the applicable translation arrangements, *OJ L* 361, 31. 12. 2012, pp. 89–92.
- Court of Justice of the European Union, „Judgment in Joined Cases C-643/15 and C-647/15 Slovakia and Hungary v Council: The Court dismisses the actions brought by Slovakia and Hungary against the provisional mechanism for the mandatory relocation of asylum seekers“, Press Release No 91/17 Luxembourg, 6 September 2017.

- Cremona, Marise, Hillion, Christophe, „L'Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy“, *EUI Working Paper LAW*, No. 2006/39.
- Crowe, Richard, „The European budgetary galaxy“, *European Constitutional Law Review*, Volume 13, Issue 3, 2017, 428–452.
- CSP, *Democracy in Progress: Shadow Report on Copenhagen Political criteria in Western Balkans EU Candidate States*, 2017.
- Curtin, Deirdre, „Brexit and the EU Area of Freedom, Security, and Justice: Bespoke Bits and Pieces“, *CSF-SSSUP Working Paper Series 5/2017*.
- Curtin, Deirdre, „From a Europe of Bits and Pieces to a Union of Variegated Differentiation“, *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Working Papers*, RSCAS 2020/37.
- Curtin, Deirdre, „Challenging Executive Dominance in European Democracy“, *Amsterdam Centre for European Law and Governance Working Paper Series* 2013 – 09, December 2013.
- CVCE, *Special Representatives of the European Union since 1996*, 2016, [https://www.cvce.eu/content/publication/2006/11/16/213d1946-0e25-4858-b554-707467db9942/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2006/11/16/213d1946-0e25-4858-b554-707467db9942/publishable_en.pdf)
- Dahrendorf, Ralf, „A Third Europe?“, European University Institute, Florence, 26 November 1979.
- David, Maxine, Romanova, Tatiana, „The EU in Russia's House of Mirrors“, *Journal of Common Market Studies* 2019, Volume 57, Annual Review.
- de Borja Lasheras, Francisko, „Return to instability: how migration and great power politics threaten the Western Balkans“, *ECFR Policy Brief*, March 2016.
- De Witte, Bruno, *Constitutional Challenges of the Enlargement: Is Further Enlargement Feasible without Constitutional Changes?*, European Parliament, 2019.
- de Zwaan, Jaap W., „Is the Schengen system sustainable? Historic elements, achievements and shortcomings“, GLOBSEC, March 2020, <https://www.globsec.org/publications/is-schengen-system-sustainable-historic-elements-achievements-and-shortcomings/>
- Death of Schengen: France Introduces Seven-Month Long Border Controls Amid Coronavirus, SchengenVisaInfo.com, April 3, 2020, <https://www.schengenvisa.info.com/news/death-of-schengen-france-introduces-seven-month-long-border-controls-amid-coronavirus/>
- Decision of the Heads of State or Government of the 28 Member States of the European Union, meeting within the European Council, on the Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, European Council Conclusions on Ukraine, Brussels, 15 December 2016.

- Decision of the Ministerial Council of the Energy Community of 14th October 2016 approving the accession of Georgia to the Energy Community (Decision 2016/18/MC-EnC).
- Decision of the Ministerial Council of the Energy Community of 18 December 2009 on the accession of the Republic of Moldova to the Energy Community (Decision 2009/03/MC-EnC).
- Decision of the Ministerial Council of the Energy Community of 18 December 2009 approving the accession of Ukraine to the Energy Community Treaty on the conditions set out herein (Decision 2009/04/MC-EnC).
- Del Sarto, Raffaella A., „Normative Empire Europe: The European Union, its Borderlands, and the ‘Arab Spring’”, *Journal of Common Market Studies* 2016, Volume 54, Number 2, pp. 215–232.
- Demertzis, Maria, Pisani-Ferry, Jean, Sapir, André, Wieser, Thomas, Wolf, Guntram, „One size does not fit all: European integration by differentiation”, *Bruegel Policy Brief*, Issue 3, September 2018.
- Dempsey, Judy, „Wolfgang Schauble’s Europe”, *Carnegie Europe*, October 10, 2017.
- Dennison, Susi, „Give the people what they want: Popular demand for a strong European foreign policy”, *European Council for Foreign Relations Policy Brief*, September 2019.
- Dernbach, Andrea, „Germany suspends Dublin agreement for Syrian refugees”, *EurActiv*, Aug 26, 2015.
- Devrim, Deniz, Schulz, Evelina, „Enlargement Fatigue in the European Union: From Enlargement to Many Unions”, *Real Instituto Elcano Working Paper* 13/2009, 10/3/2009.
- Dienes, Alexandra, „Time to let down the drawbridge: Why engagement with the Eurasian Economic Union is in the EU’s best interest”, *FES Perspective*, January 2020.
- Diez, Thomas, Pace, Michelle, „Normative Power Europe and Conflict Transformation”, in: Richard Whitman (Ed.) *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives*, 2011, pp. 210–225.
- Dimitrova, Antoaneta, „The New Member States of the EU in the Aftermath of Enlargement: Do New European Rules Remain Empty Shells?”, *Journal of European Public Policy*, 2010, 17(1): 137–148.
- Dimitrova, Antoaneta, Pridham, Geoffrey, „International Actors and Democracy Promotion in Central and Eastern Europe: The Integration Model and its Limits”, *Democratization* 11(5), 2004: 91–112.
- Dimitrovova, Bohdana, „Imperial re-bordering of Europe: the case of the European Neighbourhood Policy”, *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 25, Number 2, June 2012, pp. 249–267.

- Directive (EU) 2016/681 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime, *OJL* 119, 4. 5. 2016, pp. 132–149.
- Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law, *OJL* 198, 28. 7. 2017, pp. 29–41.
- Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources (Text with EEA relevance), *OJL* 328, 21. 12. 2018.
- Directive (EU) 2018/844 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings and Directive 2012/27/EU on energy efficiency (Text with EEA relevance), *OJL* 156, 19. 6. 2018.
- Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC (Text with EEA relevance), *OJL* 211, 14. 8. 2009, pp. 55–93.
- Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC (Text with EEA relevance), *OJL* 211, 14. 8. 2009, pp. 94–136.
- Directive (EU) 2019/692 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 amending Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas (Text with EEA relevance), *OJL* 117, 3. 5. 2019, pp. 1–7.
- Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted, *OJL* 337, 20. 12. 2011, pp. 9–26.
- Directive 2012/34/EU of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 establishing a single European railway area, *OJL* 343, 14. 12. 2012, pp. 32–77.
- Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection, *OJL* 180, 29. 6. 2013, pp. 60–95.
- Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection, *OJL* 180, 29. 6. 2013, pp. 96–116.

- Dobbels, Mathias, „'Runaway Train Never Going Back?' The Implications of the New Economic Governance for Democracy in the EU“, *Journal of Contemporary European Research*, 2014, 10 (2), pp. 203–220.
- Dragneva, Rilka, Wolczuk, Kataryna, „Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry?“, *Chathamhouse Briefing Paper*, August 2012.
- Dragneva-Lewers, Rilka, „Pork, Peace and Principles: the Relations between the EU and the Eurasian Economic Union“, *Institute of European Law Working Paper*, University of Birmingham, 02/2019.
- Drake, Helen, „France and the European Union“, in: Alistair Cole, Sophie Meunier, Vincent Tiberj (eds), *Developments in French Politics*, Palgrave Macmillan, London, 2013.
- Drevet, Jean-François, „What borders for the EU: What relations with a variable geometry neighbourhood?“, *Notre Europe Policy Paper* 97, September 2013.
- Dumas, Roland, „Un projet mort-né: la Confédération européenne“, *Politique étrangère*, No. 3, 2001, pp. 687–703.
- Duttle, Thomas *et al.*, „Opting out from European Union legislation: the differentiation of secondary law“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 24, No. 3, 2017, pp. 406–428.
- Edwards, Geoffrey, „The Construction of Ambiguity and the Limits of Attraction: Europe and its Neighbourhood Policy“, *European Integration*, Vol. 30, No. 1.
- Ehlermann, Claus-Dieter, „How Flexible is Community Law? An Unusual Approach to the Concept of 'Two Speeds'“, *Michigan Law Review*, Vol. 82, Issue 5, 1984, 1274–1293.
- Elbasani, Arolda, „EU enlargement in the Western Balkans: strategies of borrowing and inventing“, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 10, No. 3, December 2008.
- Emerson, Michael, „Prospects for 'Lisbon to Vladivostok' Limited by a double asymmetry of interests“, *CEPS Commentaries*, 12 June 2018.
- Emerson, Michael, „Scenarios for a Wider Europe“, *CEPS Policy Insights*, No. 2019/02, February 2019.
- Emerson, Michael, „The Strategic Potential of the Emerging Wider European Economic Area“, *CEPS Policy Insights* No 2018/05, February 2018.
- Emerson, Michael, „Avant-garde, Core EU and Wider Europe“, *3DCFTAs*, 23 May 2019.
- Emerson, Michael, „Future fundamentals for the Association Agreements between the EU and Georgia, Moldova and Ukraine, and organisation of the wider Europe“, *3DCFTAs*, July 27, 2020.
- Emerson, Michael, Noutcheva, Gergana, „Political and Economic Governance in the Balkans and Eastern Europe Compared“, *CEPS Working Document*, No. 2018/06, July 2018.

- Emmanouilidis, Janis A., „Alternatives between Full Membership and Non-Membership – Fata Morgana or Silver Bullet?“, Paper for the conference: *The EU and its Neighbours: In Search for New Forms of Partnership*, ELIAMEP, Bertelsmann Stiftung, Sounio – Greece, July 3–6. 2008.
- Emmott, Robin, Guarascio, Francesco, Penner, Marine, „France under fire for ‘historic error’ of blocking Balkan EU hopefuls“, *REUTERS*, October 18, 2019.
- Energy Community, *Legal Framework*, Vienna, 2017.
- Epstein, Rachel A., Sedelmeier, Ulrich, „Beyond conditionality: international institutions in postcommunist Europe after enlargement“, *Journal of European Public Policy*, 2008, 15(6): 795–805.
- EURACTIV, „Merkel backs Macron’s call for multi-speed EU, ‘small’ eurozone budget“, 30 August 2017.
- EURACTIV, „Poland warns multi-speed Europe could spawn ‘more Brexits’“, 6 September 2017.
- EURACTIV, „EU split over expansion into Western Balkans“, 16 February 2018.
- Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Kingdom of Morocco, *Official Journal of the European Union*, L 70, 18. 3. 2000.
- European Commission – Press release, „Rule of Law: European Commission refers Poland to the European Court of Justice to protect the independence of the Polish Supreme Court“, Brussels, 24 September 2018.
- European Commission – Press release, „Commission welcomes the green light to opening of accession talks with Albania and North Macedonia“, Brussels, 25 March 2020.
- European Commission, „A Europe that protects: an initiative to extend the competences of the European Public Prosecutor’s Office to cross-border terrorist crimes“, COM(2018) 641, 12 September 2018.
- European Commission, „Daily News“, Brussels, 3 October 2016, [https://ec.europa.eu/trustfund-syria-region/sites/tfsr/files/eutf\\_syria\\_factsheet-english\\_13112018.pdf](https://ec.europa.eu/trustfund-syria-region/sites/tfsr/files/eutf_syria_factsheet-english_13112018.pdf)
- European Commission, „EU-Turkey joint action plan“, Brussels, 15 October 2015.
- European Commission, „Migration Partnership Framework: A new approach to better manage migration“, 2016, [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet\\_ec\\_format\\_migration\\_partnership\\_framework\\_update\\_2.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_ec_format_migration_partnership_framework_update_2.pdf)
- European Commission, „Relocation: Commission launches infringement procedures against the Czech Republic, Hungary and Poland“, Press Release, Brussels, 14 June 2017.
- European Commission, „Relocation: Commission refers the Czech Republic, Hungary and Poland to the Court of Justice“, Press Release, Brussels, 7 December 2017.

- European Commission, 2016 Communication on EU Enlargement Policy, Brussels 9. 11. 2016, COM(2016) 715 final.
- European Commission, 2018 Communication on EU Enlargement Policy, Strasbourg, 17.4.2018 COM(2018) 450 final.
- European Commission, 2020 Communication on EU enlargement policy, Brussels, 6. 10. 2020 COM(2020) 660 final.
- European Commission, A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans, Strasbourg, 6. 2. 2018 COM(2018) 65 final.
- European Commission, Commission Decision of 24. 11. 2015 on the coordination of the actions of the Union and of the Member States through a coordination mechanism – the Refugee Facility for Turkey, Strasbourg, 24. 11. 2015 C(2015) 9500 final.
- European Commission, Commission proposes clearer property rights for Europe's 16 million international couples, IP/11/320 Brussels, 16 March 2011.
- European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, COM(2003), Brussels, 11 March 2003.
- European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European Neighbourhood Policy, COM(2006) 726 final, Brussels, 4 December 2006.
- European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Towards a reform of the Common European Asylum System and enhancing legal avenues to Europe, Brussels, 6. 4. 2016 COM(2016) 197 final.
- European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration, Brussels, 6. 3. 2019 COM(2019) 126 final.
- European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A European Agenda on Migration, Brussels, 13. 5. 2015 COM(2015) 240 final.
- European Commission*, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Back to Schengen – A Roadmap, Brussels, 4.3.2016, COM(2016) 120 final.
- European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework

- with third countries under the European Agenda on Migration, Strasbourg, 7. 6. 2016 COM(2016) 385 final.
- European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: An Economic and Investment Plan for the Western Balkans, Brussels, 6. 10. 2020 COM(2020) 641 final.
- European Commission, Coronavirus: Macro-financial assistance agreement signed with Ukraine to limit fallout of pandemic, Press release, Brussels, 23 July 2020.
- European Commission, Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans, Brussels, 5. 2. 2020 COM(2020) 57 final.
- European Commission, EU regulations on the property regimes of international couples, Fact sheet, January 2019.*
- European Commission, *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, Brussels, 12. 5. 2004 COM(2004) 373 final.
- European Commission, Fifth Report on the Post-Visa Liberalisation Monitoring for the Western Balkan Countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010, Brussels, 25 February 2015, COM(2015) 58 final.
- European Commission, Green paper on applicable law and jurisdiction in divorce matters, SEC(2005) 331, COM/2005/0082 final, March 2005.
- European Commission, Green Paper on conflict of laws in matters concerning matrimonial property regimes, including the question of jurisdiction and mutual recognition, SEC(2006) 952, COM/2006/0400 final, Brussels, 17. 07. 2006.
- European Commission, Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms\\_notifications\\_-\\_reintroduction\\_of\\_border\\_control\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf)
- European Commission, More Responsibility in managing the refugee crisis: European Commission adopts 40 infringement decisions to make European Asylum System work, Press release, Brussels, 23 September 2015.
- European Commission, Patents: Commission proposes translation arrangements for the EU patent – Frequently Asked Questions, MEMO/10/291 Brussels, 1 July 2010.
- European Commission, Property of international couples (marriages and registered partnership), dostupno na: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/civil-justice/family-law/property-international-couples-marriages-and-registered-partnerships\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/civil-justice/family-law/property-international-couples-marriages-and-registered-partnerships_en)



- European Commission*, Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE implementing enhanced cooperation in the area of financial transaction tax, SWD(2013) 28 final, SWD(2013) 29 final, Brussels, 14. 2. 2013, COM(2013) 71 final.
- European Commission, Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 2201/2003 as regards jurisdiction and introducing rules concerning applicable law in matrimonial matters, SEC(2006) 949, SEC(2006) 950, COM/2006/0399 final – CNS 2006/0135, July 2006.
- European Commission, Proposal for a COUNCIL REGULATION on the establishment of the European Public Prosecutor's Office, SWD(2013) 274 final, SWD(2013) 275 final, Brussels, 17. 7. 2013 COM(2013) 534 final.
- European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), Brussels, 4. 5. 2016 COM(2016) 270 final.
- European Commission, Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Twelfth report on relocation and resettlement, Strasbourg, 16. 5. 2017 COM(2017) 260 final.
- European Commission, Review of the European Neighbourhood Policy, Brussels, 18. 11. 2015 JOIN(2015) 50 final.
- European Commission, Serbia 2019 Report, Brussels, 29. 5. 2019, SWD(2019) 219 final.
- European Commission, Signature of Association Agreement with the EU will depend on Ukraine's performance, Press release, Brussels, 15 May 2013.
- European Commission, Single Market Scoreboard 2018–2019, [https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/transposition/index\\_en.htm#more-information](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm#more-information)
- European Commission, State of the Union address, 13 September 2017.
- European Commission*, Taxation of the financial sector, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation-financial-sector\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation-financial-sector_en)
- European Commission, Temporary Reintroduction of Border Control, [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en)
- European Commission, White paper on the future of Europe and the way forward: Reflections and scenarios for the EU27, 1 March 2017.
- European Communities, Report by Mr Leo Tindemans, *Bulletin of the European Communities* Supplement 1/76.
- European Council Decision of 25 March 2011 amending Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union with regard to a stability mechanism for Member States whose currency is the euro (2011/199/EU), OJ L 91, 6 April 2011.

- European Council in Copenhagen, Conclusions of the Presidency, 21–22 June 1993, SN 180/1/93 REV 1.
- European Council in Edinburgh, 11–12 December 1992, Conclusions of the Presidency, SN 456/1/92 REV 1, [https://www.consilium.europa.eu/media/20492/1992\\_december\\_-\\_edinburgh\\_\\_eng\\_.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/20492/1992_december_-_edinburgh__eng_.pdf)
- European Council on Refugees and Exiles (ECRE), „Asylum Statistics 2018: Changing Arrivals, Same Concerns“, *ECRE Weekly Bulletin*, 25 January 2019.
- European Council on Refugees and Exiles, „Asylum at the European Council 2018: Outsourcing or Reform?“, *Policy Paper 4*, August 2018.
- European Council, „Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020) – Conclusions“, Brussels, 21 July 2020, <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>
- European Council, „European Council meeting (28 June 2016) – Conclusions“, 28. 06. 2016.
- European Council, „EU-Turkey Statement“, Press Release, 18. 03. 2016.
- European Council, Press remarks by Herman Van Rompuy, President of the European Council, following the EU-Ukraine Summit, Brussels, 25 February 2013 EUCO 48/13.
- European Council*, The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union (2005/C 53/01), *OJ C 53/1*, 3. 3. 2005.
- European Council, The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens (2010/C 115/01), *Official Journal of the European Union*, C 115/1, 4. 5. 2010.
- European Defence Agency, *2018 CDP Revision: The EU Capability Development Priorities*, 2018.
- European Defence Agency, Current list of PESCO projects, [https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/permanent-structured-cooperation-\(PESCO\)/current-list-of-pesco-projects](https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/permanent-structured-cooperation-(PESCO)/current-list-of-pesco-projects)
- European Parliament, „Cost of non-Schengen: the impact of border controls within Schengen on the Single Market“, European Parliamentary Research Service, May 2016.
- European Parliament, „Report on Improving the Functioning of the European Union Building on the Potential of the Lisbon Treaty“, 2014/2249(INI), adopted 16 February 2017.
- European Parliament, „Common European Immigration Policy Achievements during the legislative term 2014–2019: the role of the European Parliament“, PE 608.878, April 2019.
- European Western Balkans, „Vučić: Obavestio sam Makrona da Srbija prihvata novu metodologiju proširenja EU“, 10. 07. 2020.

- Eurostat News release, „Asylum in the EU in the first quarter 2015: 185 000 first time asylum seekers in the EU in the first quarter of 2015“, 112/2015 – 18 June 2015.
- Eurostat, „EU population in 2020: almost 448 million“, News release, 10 July 2020.
- Fabbrini, Federico, *A Fiscal Capacity for the Eurozone: Constitutional Perspectives*, European Parliament 2019.
- Fiott, Daniel, „EU defence capability development: Plans, priorities, projects“, *ISS Brief*, June 2018.
- FoNet, „Brnabić: Izveštaj Evropske komisije delimično neobjektivan“, *N1*, 29. 05. 2019.
- Forsell, Tuomas, „Northern EU states urge caution in euro reforms“, *Reuters*, 6 March 2018.
- FRANCE 24, „France received record 100,000 asylum requests in 2017“, 08/01/2018.
- France and Netherlands Remain Unsupportive of Romania, Bulgaria and Croatia's Schengen Accession, *SchengenVisaInfo.com*, May 26, 2020.
- Freedom House, *Freedom in the World*, 2019.
- Freedom House, *Nations in Transit 2016: Europe and Eurasia Brace for Impact*, 2016.
- Freedom House, *Nations in Transit 2018: Confronting Illiberalism*, 2018.
- Freedom House, *Nations in Transit 2020: Dropping the Democratic Facade*, 2020.
- Freyburg, Tina, Richter, Solveig, „National identity matters: the limited impact of EU political conditionality in the Western Balkans“, *Journal of European Public Policy*, 2010, 17(2): 263–281.
- From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration, speech by Joschka Fischer at the Humbolt University in Berlin, 12 May 2000. <https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?docId=192161&cardId=192161>
- Frommelt, Christian, *In Search of Effective Differentiated Integration: Lessons from the European Economic Area (EEA)*, PhD Thesis, ETH ZURICH, 2017.
- Frontex, Situation at EU external borders – Arrivals down in first half of 2020, Press release, 13. 07. 2020.
- Frontex, *Western Balkans Annual Risk Analysis*, 2016.
- Gehring, Thomas, Urbanski, Kevin, Oberthür, Sebastian, „The European Union as an Inadvertent Great Power: EU Actorness and the Ukraine Crisis“, *Journal of Common Market Studies* 2017 Volume 55. Number 4, pp. 727–743.
- General Secretariat of the Council, Rules for the organisation of the proceedings of the Euro Summits, March 2013.
- Gillespie, Paul, „The Euro Crisis: Ins and Outs – Multispeed Europe“, *Discussion Paper IIEA*, Dublin, 2011.

- Giunelli, Francesco, „The Redistributive Impact of Restrictive Measures on EU Members: Winners and Losers from Imposing Sanctions on Russia“, *Journal of Common Market Studies* 2017, Volume 55, Number 5, pp. 1062–1080.
- Government of Ireland Department of Justice and Equality, „Justice and Home Affairs Measures Subject to Protocol 21 in which Ireland did Opt-in: November 2009 – December 2018“, [http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/eu\\_affairs](http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/eu_affairs)
- Grabbe, Heather, *The EU's Transformative power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, New York: Palgrave Macmillan, 2006.
- Grant, Charles *et al.*, *Relaunching the EU*, Centre for European Reform, 2017.
- Grant, Charles, „A new neighbourhood policy for the EU“, *Centre for European Reform Policy Brief*, 2011.
- Gravier, Magali, „Stable Core, Shifting Periphery? The European Union as an Emerging Inwards-Outwards Governing Empire“, *EUI Working Paper RSCAS* 2015/39.
- Grossman, Emiliano, „Introduction: France and the EU: From opportunity to constraint“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 14, No. 7, 2007.
- Gstöhl, Sieglinde, „Models of external differentiation in the EU's neighbourhood: an expanding economic community?“, *Journal of European Public Policy*, 2015, Vol. 22, No. 6, 854–870.
- Guido Lessing, „Police and Border Controls Cooperation at the EU Level: Dilemmas, Opportunities and Challenges of a Differentiated Approach“, *IAI Istituto Affari Internazionali*, March 2017.
- Haukkala, Hiski, „A Perfect Storm: Or What Went Wrong and What Went Right for the EU in Ukraine“, *Europe-Asia Studies*, Vol. 68, No. 4, June 2016, 653–664.
- Haukkala, Hiski, „From Cooperative to Contested Europe? The Conflict in Ukraine as a Culmination of a Long-Term Crisis in EU–Russia Relations“, *Journal of Contemporary European Studies*, 2015, 23:1, 25–40.
- Haukkala, Hiski, „The European Union as a Regional Normative Hegemon: The Case of European Neighbourhood Policy“, in: Richard G. Whitman (Ed.), *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives*, Palgrave Macmillan, 2011, pp. 45–64.
- Hennette, Stéphanie, Piketty, Thomas, Sacriste, Guillaume, Vauchez, Antoine, *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*, Seuil, 2017.
- Herlin-Karnel, Ester, „Denmark and the European Area of Freedom, Security and Justice: A Scandinavian Arrangement“, *Amsterdam Law Forum*, Vol 5:1, Winter Issue 2013, pp. 95–105.
- High Level Group on Own Resources, *Future financing of the EU*, European Union, December 2016.

- Hoffmann, Lars, „The Convention on the Future of Europe – Thoughts on the Convention-Model“, *Jean Monnet Working Paper*, 2011, 11/02.
- Holm, Ulla, „EU’s Neighbourhood policy: a question of space and security“, *DIIS Working Paper* no 2005/22.
- Hoogers, Gerhard, Karapetian, Gohar, „Europe’s Caribbean Borders: The Peculiar Case of the Sint Maarten/Saint Martin Border“, Standing Group on the European Union Conference, Sciences Po Paris, 13–15 June 2018.
- Howarth, David, Sadeh, Tal, „The ever incomplete single market: differentiation and the evolving frontier of integration“, *Journal of European Public Policy*, 17:7 October 2010: 922–935.
- Howorth, Jolyon, „‘Stability on the Borders’: The Ukraine Crisis and the EU’s Constrained Policy Towards the Eastern Neighbourhood“, *Journal of Common Market Studies* 2017 Volume 55, Number 1, pp. 121–136.
- Hug, Adam (Ed.), *Trouble in the Neighbourhood? The future of the EU’s Eastern Partnership*, Foreign Policy Centre, London, 2015.
- Ignjatović, Dušan, „Zaštita ljudskih prava u EU posle Lisabona – Zaokruživanje evropskog sistema zaštite ljudskih prava?“, u: *Ugovor iz Lisabona: Sigurna luka ili početak novog putovanja?*, Zbornik radova, Službeni glasnik, Beograd, 2010.
- Initiative pour l’Europe – Discours d’Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique, le 26 Septembre 2017, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>
- IOM, DTM Mediterranean – Western Balkans Overview January – December 2018.
- Jacobsen, Henriette, „Denmark rejects further EU integration in referendum“, *EURACTIV*, December 4, 2015.
- Jenni, Sabine, „Mapping Switzerland’s Differentiated European Integration“, SPSA Annual Congress 2014, 31. 01. 2014, University of Berne.
- Jensen, Christian, Slapin, Jonathan, „Institutional Hokey-Pokey: The Politics of Multispeed Integration in the European Union“, *UCD Dublin European Institute Working Paper* 10-1, April 2010.
- „Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU“, 2 October 2016, [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu\\_afghanistan\\_joint\\_way\\_forward\\_on\\_migration\\_issues.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf)
- Joseph, Jonathan, „Governing Through Failure and Denial: The New Resilience Agenda“, *Millennium*, 44 (3), 2016, pp. 370–390.
- Judgment of the Court (Grand Chamber) of 16 April 2013 — Kingdom of Spain and Italian Republic v Council of the European Union (Joined Cases C-274/11 and C-295/11), 2013/C 164/05, *Official Journal of the European Union*, 8. 6. 2013, C 164/3.

- Judgment of the Court (Grand Chamber) of 18 December 2007, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Council of the European Union, Regulation (EC) No 2007/2004 – Establishment of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union – Validity, Case C-77/05.
- Judgment of the Court (Grand Chamber) of 21 December 2011. N. S. (C-411/10) v Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others (C-493/10) v Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform, ECLI:EU:C:2011:865.
- Judgment of the Court (Second Chamber), 30 April 2014, Case C-209/13 United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Council of the European Union, ECLI:EU:C:2014:283.
- Juncker, Jean-Claude, Opening Statement in the European Parliament Plenary Session, 15 July 2014, <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/jean-claude-juncker---political-guidelines.pdf>
- Juncker, Jean-Claude, President of the European Commission, Mission Letter to Johannes Hahn, Commissioner for European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiation, Brussels, 1 November 2014, [https://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner\\_mission\\_letters/hahn\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/hahn_en.pdf)
- Juncos, Ana, „Resilience as the new EU foreign policy paradigm: a pragmatist turn?“, *European Security*, 26:1, 2017, pp. 1–18.
- Karakas, Cemal, „EU–Turkey: Integration without Full Membership or Membership without Full Integration? A Conceptual Framework for Accession Alternatives“, *Journal of Common Market Studies* 2013, Volume 51, Number 6, pp. 1057–1073.
- Keil, Soeren, Arkan, Zeynep, *The EU and Member State Building: European Foreign Policy in the Western Balkans*, Routledge, 2015.
- Kelemen, Daniel, „Built to Last? The Durability of EU Federalism“, in: Sophie Meunier and Kate McNamara (eds.) *Making History: State of the European Union*, Vol. 8, Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Kiendl Krišto, Ivana, Isaksson, Cecilia, „Implementation of the Treaty provisions concerning enhanced cooperation“, European Parliamentary Research Service, December 2018.
- Kluge, Janis, Richter, Michael, „The Lisbon-Vladivostok illusion“, *Riddle*, 20. 03. 2020.
- Knottnerus, Roeline, „The EU trade and investment agenda: quashing the aspirations of the Arab Spring?“, Transnational Institute (TNI) and the Centre for Research on Multinational Corporations (SOMO), February 2013.

- Kochenov, Dimitry, „Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU“, *EUI Working Paper LAW 2017/10*.
- Koenig, Nicole, „A Differentiated View of Differentiated Integration“, *Jacques Delors Institute Berlin Policy Paper*, 140, 23 July 2015.
- Koeth, Wolfgang, „The Deep and Comprehensive Free Trade Agreements: an Appropriate Response by the EU to the Challenges in its Neighbourhood?“, *Eipascope* 2014, pp. 23–30.
- Kølvraa, Christoffer, „Limits of Attraction: The EU’s Eastern Border and the European Neighbourhood Policy“, *East European Politics and Societies and Cultures*, Volume 31, Number 1, February 2017, 11–25.
- Kostanyan, Hrant (Ed.), *Assessing European Neighbourhood Policy: Perspectives from the literature*, CEPS, Brussels, 2017.
- Kovačević, Maja, „Križa u Evropskoj uniji i politika proširenja“, u: Slobodan Samardžić, Ivana Radić Milosavljević (ur.), *Evropska unija: nove i stare dimenzije krize*, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, 2016, 83–91.
- Kovačević, Maja, „Evropa u više brzina“, *Međunarodna politika*, XLIX Septembar 1998, 53–55.
- Kovačević, Maja, „Ograničenja transformativne moći Evropske unije i Zapadni Balkan“, *Medjunarodni problemi*, Vol. LXXI, br. 1, 2019, str. 26–49.
- Kovačević, Maja, „The EU’s Stability-Democratisation Dilemma in Western Balkans: the case of Serbia“, *The Australian and New Zealand Journal of European Studies (ANZJES)*, Vol 10 (3) 2018, pp. 9–23.
- Kovačević, Maja, „Diferencirana integracija i kriza Ekonomske i monetarne unije: Evropa (koliko?) koncentričnih krugova“, u: Slobodan Samardžić, Ivana Radić Milosavljević (ur.) *Križa Evropske unije*, Beograd, Službeni glasnik, 2013, str. 147–159.
- Kovačević, Maja, „Diferencirana integracija u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde Evropske unije: slučaj Danske“, *Godišnjak FPN 2020*. (u štampi).
- Kovačević, Maja, „European Union’s Common Security and Defence Policy Operations in the Mediterranean: Missions Impossible“, *Serbian Political Thought*, No. 2/2018, Year X, Vol. 18, pp. 89–103.
- Kovačević, Maja, „Evropska politika susedstva: izneverena očekivanja?“, *Godišnjak FPN*, Godina VII, Broj 9, Jun 2013, str. 102–118.
- Kovačević, Maja, „Evropska unija i Zapadni Balkan: kako raskinuti „prećutni pakt stabilokratije“?“, u: Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije *Sukobi. Stabilnost. Demokratija?*, 2019, str. 9–23.
- Kovačević, Maja, „Evropska unija između politike proširenja i tendencija produbljivanja evropske integracije“, u: Slobodan Samardžić (ur.) *Srbija u procesu pridruživanja Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 15–43.

- Kovačević, Maja, „Evropski parlament i reforma zajedničkog evropskog sistema azila“, *Godišnjak FPN*, godina XIII, specijalan broj, decembar 2019, 149–165.
- Kovačević, Maja, „In the Bermuda Triangle? The European Union’s Enlargement policy, Common Foreign and Security Policy and unfinished states in the Western Balkans“, *Serbian Political Thought*, No 1 2011, vol. 3, 21–38.
- Kovačević, Maja, „Politika proširenja Evropske unije u potrazi za reformom“, *Politička revija*, br. 02/2020, godina (XXX) XX, vol. 64, str. 133–150.
- Kovačević, Maja, Vukasović, Dejana M., „Francuska i koncept evropskog suverenizma na raskršću integracije“, *Medjunarodni problemi*, Vol. LXXII, br. 3, str. 499–531.
- Kovačević, Maja, *Gospodari evropske integracije*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2016.
- Kroll, Daniela A., Leuffen, Dirk, „Enhanced cooperation in practice: An analysis of differentiated integration in EU secondary law“, *Journal of European Public Policy*, 2015 Vol. 22, No. 3, 353–373.
- Kropatcheva, Elena, „Ukraine’s EU Integration during the Presidency of Victor Yanukovych“, Centre for EU-Russia Studies (CEURUS), University of Tartu, *EU-RUSSIA PAPER*, February 2014.
- Kudzko, Alena, „Nothing but Schengen matters: Updating Schengen – Political and technocratic patches“, *GLOBSEC Policy Paper*, March 2020.
- Kux, Stephan, Sverdrup, Ulf, „Fuzzy borders and adaptive outsiders: Norway, Switzerland and the EU“, *Journal of European Integration*, 2000, 22:3, 237–270.
- La Convention Européenne, *Projet de règlement intérieur*, CONV 3/02, Bruxelles, le 27 février 2002.
- Laffan, Brigid, „European Union and Euro zone: How to coexist?“, in: Franklin Allen, Elena Carletti, Saverio Simonelli (Eds), *Governance for the Eurozone: Integration or Disintegration?*, European University Institute Florence, Italy and Wharton Financial Institutions Center University of Pennsylvania, Philadelphia, USA, 2012, pp. 173–188.
- Lange, Sabina, „The Western Balkans: Back to the EU spotlight“, *ISS Brief* 9 2016.
- Lavenex, Sandra, „Switzerland’s Flexible Integration in the EU: A Conceptual Framework“, *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2009, vol. 15, no. 4, pp. 547–575.
- Lavenex, Sandra, „The external face of differentiated integration: third country participation in EU sectoral bodies“, *Journal of European Public Policy*, 2015, Vol. 22, No. 6, 836–853.
- Lehne, Stefan, „Is There Hope for EU Foreign Policy?“, *Carnegie Europe*, December 5, 2017.



- Leruth, Benjamin, „Differentiated Integration and the Nordic States: the Case of Norway“, *ISL Working Paper*, 2013:2.
- L'Initiative européenne d'intervention, Ministère des Armées, Direction générale des relations internationales (DGRIS), 2020, <https://www.defense.gouv.fr/fre/dgris/action-internationale/l-ieii/initiative-europeenne-d-intervention>
- Lionello, Luca, „Establishing a budgetary capacity in the Eurozone: Recent proposals and legal challenges“, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 24, Issue 6, 2017, 822–842.
- Macron, Emmanuel, „Pour une Renaissance européenne“: la lettre d'Emmanuel Macron aux Européens, *Le Parisien*, 4 mars 2019.
- Majone, Giandomenico, „Monetary Union and the Politicization of Europe“, keynote speech at the Euroacademia International Conference „The European Union and the Politicization of Europe“, Vienna, 8–10 December 2011, [http://euroacademia.eu/wordpress/wp-content/uploads/papers/december/Giandomenico\\_Majone-Monetary\\_Union\\_and\\_the\\_Politicization\\_of\\_Europe.pdf](http://euroacademia.eu/wordpress/wp-content/uploads/papers/december/Giandomenico_Majone-Monetary_Union_and_the_Politicization_of_Europe.pdf)
- Major, Claudia, Mölling, Christian, „While the EU is celebrating PESCO, Paris is preparing for closer defense cooperation outside the union“, *Carnegie Europe*, 7 December 2017, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/74944>
- Manoli, Panagiota, „Political Economy aspects of Deep and Comprehensive Free Trade Agreements“, *Eastern Journal of European Studies*, Volume 4, Issue 2, December 2013, pp. 51–73.
- Marković, Ksenija, Jovanović, Marko, Matijević, Branka, „Kosovo and Metohija or the European Union – a rhetorical dilemma in the Serbian political discourse“, *Serbian Political Thought*, No. 4/2019, Year XXVI, Vol. 66, pp. 173–192.
- Merkel, Wolfgang, „Plausible Theory, Unexpected Results: The Rapid Democratic Consolidation in Central and Eastern Europe“, *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2008, (2): 11–29.
- Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères, European Union – Speech by the President of the French Republic, Athens, 7 September 2017, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/europe/news/article/european-union-speech-by-the-president-of-the-french-republic-athens-07-09-17>
- Mirel, Pierre, „Balkans occidentaux-Union européenne: Entre cohésion interne et stabilité extérieure“, Fondation Robert Schuman, *Question d'Europe*, No. 480, 09 Juillet 2018.
- Mirel, Pierre, „European Union-Western Balkans: for a revised membership negotiation framework“, Fondation Robert Schuman, *Question d'Europe*, No. 529, 30<sup>th</sup> September 2019.

- Momtaz, Rym, Grey, Andrew, „Macron urges reform of ‘bizarre’ system for EU hopefuls“, *POLITICO*, October 16, 2019.
- Moravcsik, Andrew, „Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community“, *International Organization*, Vol. 45, No. 1, 1991, pp. 19–56.
- Muçi, Nora, „Asylum seekers and Macron’s ‘No’ to Albania’s EU accession talks“, *EuroNews*, 18/10/2019.
- Müftüler-Baç, Meltem, „Turkey’s future with the European Union: an alternative model of differentiated integration“, *Turkish Studies*, Vol. 18, No. 3, 2017, pp. 416–438.
- Müftüler-Baç, Meltem, Luetgert, Brooke, „The European Union’s Alternative Models for Maximizing its Integration Strategy for Candidates and Neighbour States: A Process of External Differentiation“, *MAXCAP Working Paper Series*, No. 35, November 2016.
- Muller, Karis, „‘Concentric Circles’ at the Periphery of the European Union“, *Australian Journal of Politics and History*, Volume 46, Number 3, 2000, pp. 322–335.
- Mungiu-Pippidi, Alina, „The Transformative Power of Europe Revisited“, *Journal of Democracy*, Volume 25, Number 1, January 2014, pp. 20–32.
- Mungiu-Pippidi, Alina, van Meurs, Wim, Gligorov, Vladimir, *Plan B – B for Balkans: State Building and Democratic Institutions in Southeastern Europe*, Berlin/Nijmegen/Vienna, 2007.
- Nechev, Zoran, „Reinstating the Transformative Power of the European Union in the Western Balkans“, *European Fund for the Balkans*, October 2016.
- Nissen, Christine et al., *European defence cooperation and the Danish defence opt-out: Report on the developments in the EU and Europe in the field of security and defence policy and their implications for Denmark*, Danish Institute for International Studies, 2020.
- Nitoiu, Cristian, Sus, Monika, „The European Parliament’s Diplomacy – a Tool for Projecting EU Power in Times of Crisis? The Case of the Cox–Kwasniewski Mission“, *Journal of Common Market Studies*, 2016, pp. 1–16.
- Noutcheva, Gergana, „Fake, partial and imposed compliance: the limits of the EU’s normative power in the Western Balkans“, *Journal of European Public Policy*, 2009, 16(7): 1065–1084.
- Nugent, Neill, „The EU’s Response to Turkey’s Membership Application: Not Just a Weighing of Costs and Benefits“, *European Integration*, Vol. 29, No. 4, 481–502, September 2007.
- Núñez Peñas, Vanessa, „Spanish Accession to the EEC: A Political Objective in an Economic Reality“, *Cahiers de la Méditerranée* 90, 2015.

- O' Brennan, John, „'On the Slow Train to Nowhere?' The European Union, 'Enlargement Fatigue' and the Western Balkans“, *European Foreign Affairs Review* 19, no. 2, 2014, pp. 221–242.
- O' Brennan, John, „EU enlargement to the Western Balkans: towards 2025 & beyond“, Institute of International and European Affairs, Dublin, May 2018.
- Pascouau, Yves, „Politique Européenne d'asile: Quel Cap?“, *Confrontations Europe*, La revue No. 123, Octobre-Décembre 2018.
- Pelkmans, Jacques, Böhler, Philipp, *The EEA Review and Liechtenstein's Integration Strategy*, CEPS Brussels, 2013.
- Petrov, Roman, Van der Loo, Guillaume, Van Elsuwege, Peter, „The EU-Ukraine Association Agreement: A New Legal Instrument of Integration Without Membership?“, *Kyiv-Mohyla Law and Politics Journal* 1, 2015, pp. 1–19.
- Petrovic, Milenko, „(What about) the Further Enlargement of the EU? In between European Enlargement Fatigue and Balkan Instability Challenges“, *Australian and New Zealand Journal of European Studies*, Vol. 1(2), 2009, pp. 39–58.
- Petrović, Miloš M., *Nastanak ukrajinske krize: od političke iluzije Evropske unije do bitke za postsovjetsku Evropu*, IMPP, Beograd, 2019.
- Philippart, Eric, Edwards, Geoffrey, „The Provisions of Closer Co-operation in the Treaty of Amsterdam: The Politics of Flexibility in the European Union“, *Journal of Common Market Studies*, 1999, Vol. 37, No. 1, pp. 87–108.
- Pop, Valentina, „Sarkozy pushes for 'two-speed' Europe“, *EUObserver*, 10. 11. 2011.
- Potemkina, Olga (Ed), *The EU – Russia: the way out or the way down?*, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Egmont – The Royal Institute for International Relations, 2018.
- Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC, COM/2011/0594 final – 2011/0261 (CNS).
- Proposal for a Council Regulation (EU) on the translation arrangements for the European Union patent, SEC(2010) 796, SEC(2010) 797, COM/2010/0350 final – CNS 2010/0198.
- Proposal for a Council Regulation on the Community patent (2000/C 337 E/45), *Official Journal of the European Communities*, C 337 E/278, 28. 11. 2000.
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme, COM/2015/0586 final – 2015/0270 (COD).
- Prpic, Martina, „The Open Method of Coordination“, European Parliamentary Research Service, PE 542.142, October 2014.

- Putin, Wladimir, „Von Lissabon bis Wladiwostok“, *Süddeutsche Zeitung*, 25. November 2010.
- Radaelli, Claudio M., „The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?“, *Swedish Institute for European Policy Studies*, March 2003.
- Radenović, Anja, „Reform of the Dublin System“, European Parliamentary Research Service, PE 586.639, 1 March 2019.
- Radio Slobodna Evropa, „Crna Gora prihvatila novu metodologiju pristupanja EU“, 15. maj 2020.
- Regulation (EC) No 1922/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on establishing a European Institute for Gender Equality, *OJ L 403*, 30. 12. 2006, pp. 9–17.
- Regulation (EC) No 713/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators (Text with EEA relevance), *OJ L 211*, 14. 8. 2009.
- Regulation (EC) No 714/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity and repealing Regulation (EC) No 1228/2003 (Text with EEA relevance), *OJ L 211*, 14. 8. 2009, pp. 15–35.
- Regulation (EC) No 1920/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (recast), *OJ L 376*, 27. 12. 2006, pp. 1–13.
- Regulation (EU) 2015/2219 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on the European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL) and replacing and repealing Council Decision 2005/681/JHA, *OJ L 319*, 4. 12. 2015, pp. 1–20.
- Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC, *OJ L 251*, 16. 9. 2016, pp. 1–76.
- Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), *OJ L 77*, 23. 3. 2016, pp. 1–52.
- Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA, *OJ L 135*, 24. 5. 2016, pp. 53–114.

- Regulation (EU) 2017/1938 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2017 concerning measures to safeguard the security of gas supply and repealing Regulation (EU) No 994/2010 (Text with EEA relevance), *OJ L* 280, 28. 10. 2017, pp. 1–56.
- Regulation (EU) 2018/1726 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice (eu-LISA), and amending Regulation (EC) No 1987/2006 and Council Decision 2007/533/JHA and repealing Regulation (EU) No 1077/2011, PE/29/2018/REV/1, *OJ L* 295, 21. 11. 2018, pp. 99–137.
- Regulation (EU) 2018/1727 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), and replacing and repealing Council Decision 2002/187/JHA, PE/37/2018/REV/1, *OJ L* 295, 21. 11. 2018, pp. 138–183.
- Regulation (EU) 2018/1860 of the European Parliament and of the Council of 28 November 2018 on the use of the Schengen Information System for the return of illegally staying third-country nationals, *OJ L* 312/1, 7. 12. 2018.
- Regulation (EU) 2018/1861 of the European Parliament and of the Council of 28 November 2018 on the establishment, operation and use of the Schengen Information System (SIS) in the field of border checks, and amending the Convention implementing the Schengen Agreement, and amending and repealing Regulation (EC) No 1987/2006, *OJ L* 312/14, 7. 12. 2018.
- Regulation (EU) 2018/1862 of the European Parliament and of the Council of 28 November 2018 on the establishment, operation and use of the Schengen Information System (SIS) in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters, amending and repealing Council Decision 2007/533/JHA, and repealing Regulation (EC) No 1986/2006 of the European Parliament and of the Council and Commission Decision 2010/261/EU, *OJ L* 312/56, 7. 12. 2018.
- Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action, amending Regulations (EC) No 663/2009 and (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council, Directives 94/22/EC, 98/70/EC, 2009/31/EC, 2009/73/EC, 2010/31/EU, 2012/27/EU and 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council, Council Directives 2009/119/EC and (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council (Text with EEA relevance), *OJ L* 328, 21. 12. 2018, pp. 1–77.

- Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624, PE/33/2019/REV/1, *OJ L* 295, 14. 11. 2019, pp. 1–131.
- Regulation (EU) 2019/941 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on risk-preparedness in the electricity sector and repealing Directive 2005/89/EC (Text with EEA relevance), *OJ L* 158, 14. 6. 2019, pp. 1–21.
- Regulation (EU) No 1022/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending Regulation (EU) No 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority) as regards the conferral of specific tasks on the European Central Bank pursuant to Council Regulation (EU) No 1024/2013, *OJ* 287/5.
- Regulation (EU) No 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area, *OJ L* 306/1.
- Regulation (EU) No 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area, *OJ L* 306/8.
- Regulation (EU) No 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policy, *OJ L* 306/12.
- Regulation (EU) No 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, *OJ L* 306/25.
- Regulation (EU) No 472/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States in the euro area experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability, *OJ L* 140, 27 May 2013, pp. 1–10.
- Regulation (EU) No 473/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area, *OJ L* 140, 27 May 2013, pp. 11–23.
- Regulation (EU) No 1257/2012 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2012 implementing enhanced cooperation in the area of the creation of unitary patent protection, *OJ L* 361, 31. 12. 2012, pp. 1–8.
- Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office, *OJ L* 132, 29. 5. 2010, pp. 11–28.

- Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of „Eurodac“ for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice, *OJL* 180, 29. 6. 2013, pp. 1–30.
- Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person, *OJL* 180, 29. 6. 2013, pp. 31–59.
- Repasi, René, *Legal options for an additional EMU fiscal capacity*, European Parliament 2013.
- Resolution of the European Council on the establishment of the European Monetary System (EMS) and related matters of 5 December 1978.
- Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact, Amsterdam, 17 June 1997, *OJ C* 236 of 2 August 1997.
- Rettman, Andrew, „What does Macron really want on Western Balkans?“, *EUObserver*, 12. 11. 2019.
- Roos, Christof, Orsini, Giacomo, „How to reconcile the EU border paradox? The concurrence of refugee reception and deterrence“, *Institute for European Studies Vrije Universiteit Brussel Policy Brief*, Issue 2015/4, November 2015.
- Ross Smith, Nicholas, „The Underpinning Realpolitik of the EU's Policies towards Ukraine: An Analysis of Interests and Norms in the EU-Ukraine Association Agreement“, *European Foreign Affairs Review* 19, no. 4, 2014, 581–596.
- Ross Smith, Nicholas, Markovic, Nina, Kovacevic, Maja, „The EU's stability-democracy dilemma in the context of the problematic accession of the Western Balkan states“, *Journal of Contemporary European Studies*, 2020, pp. 1–15.
- Schimmelfennig, Frank, „EU enlargement and differentiated integration: discrimination or equal treatment?“, *Journal of European Public Policy*, 2014, Vol. 21, No. 5, pp. 681–698.
- Schimmelfennig, Frank, „Good governance and differentiated integration: Graded membership in the European Union“, *European Journal of Political Research* 55: 789–810, 2016.

- Schimmelfennig, Frank, „The International Promotion of Political Norms in Eastern Europe: a Qualitative Comparative Analysis“, Center for European Studies at Harvard University, *Central and Eastern Europe Working Paper*, No. 61, 2005.
- Schimmelfennig, Frank, Leuffen, Dirk, Rittberger, Berthold, „The European Union as a System of Differentiated Integration: Interdependence, Politicization and Differentiation“, *Political Science Series Working Paper*, No. 137, July 10, 2014.
- Schimmelfennig, Frank, Sedelmeier, Ulrich, „Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 4, 2004, pp. 661–679.
- Schimmelfennig, Frank, Sedelmeier, Ulrich, „The Europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited“, *Journal of European Public Policy* 2019.
- Schimmelfennig, Frank, Winzen, Thomas, „Differentiated EU Integration: Maps and Modes“, *EUI RSCAS Working Papers*, 2020/24.
- Schmidt, Vivien A., „Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Output, Input and Throughput“, *KFG Working Paper Series*, No. 21, November 2010.
- Schmitter, Phillippe, „Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts“, in Gary Marks, Fritz Scharpf, Phillippe Schmitter, Wolfgang Streeck (eds.) *Governance in the European Union*, London: Sage Publications, 1996, pp. 121–150.
- Schraff, Dominik, Schimmelfennig, Frank, „Does differentiated integration strengthen the democratic legitimacy of the EU? Evidence from the 2015 Danish opt-out referendum“, *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Working Paper*, 2020/11.
- Schramm, Lucas, „Solidarity – from the heart or by force? The failed German leadership in the EU’s refugee and migrant crisis“, *EUI Working Papers*, RSCAS 2019/01.
- Sedelmeier, Ulrich, „Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession“, *Journal of Common Market Studies*, 2014, 52(1): 105–121.
- Sedmak, Mateja, „The abortion policy making process, the historical analysis and the European community regulations impact: A Case Study of the Republic of Ireland“, *Društvena istraživanja*, 10(1), January 2001, pp. 279–303.
- Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy*, June 2016.
- Shumylo-Tapiola, Olga, „Ukraine at the Crossroads: Between the EU DCFTA & Customs Union“, *IFRI Russie.Nei.Reports*, No. 11, April 2012.



- Single European Act, *Official Journal of the European Communities*, No. L 169/1, 29. 6. 1987.
- Smerdel, Branko, „Convention on the Future of Europe and the Process of Constitutional Choices“, *Revus Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law*, 2003, 1.
- Sørensen, Catharina, „The future of Schengen“, *Tænk tanken EUROPA Paper*, 31 October 2018.
- Sterling, Toby, „Dutch government floats ‘mini-Schengen’ idea to EU partners“, *REUTERS*, November 19, 2015.
- Stubb, Alexander, „A Categorization of Differentiated Integration“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No 2, June 1996, 283–295.
- Svanemyr Eriksen, Siri, *The Politics of EU Asylum Policy A comparative study of decision-making before and after the „refugee crisis“*, Master thesis, Department of Comparative Politics University of Bergen, June 2017.
- Tanjug, „Ministarka Joksimović: Izveštaj EK o Srbiji u principu pozitivan, uz dosta političkih ocena kojima tu nije mesto“, *Kurir*, 30. 05. 2019.
- Tardy, Thierry, „In groups we trust: Implementing Article 44 of the Lisbon Treaty“, *ISS Brief*, 27, 2014.
- The Energy Community Treaty, *Official Journal of the European Union*, L 198/18, 20.7.2006.
- Tocci, Nathalie, „The Neighbourhood Policy is Dead. What’s Next for European Foreign Policy Along its Arc of Instability?“, *IAI Working Papers*, 14/16, November 2014.
- Toom, Victor, *Cross-Border Exchange and Comparison of Forensic DNA Data in the Context of the Prüm Decision*, European Parliament, 2018.
- Toom, Victor, Granjab, Rafaela, Ludwig, Anika, „The Prüm Decisions as an Aspirational regime: Reviewing a Decade of Cross Border Exchange and Comparison of Forensic DNA Data“, *Forensic Science International: Genetics* 41, 2019, 50–57.
- Trauner, Florian, „Asylum policy: the EU’s ‘crises’ and the looming policy regime failure“, *Journal of European Integration*, 38:3, 2016, 311–325.
- Trauner, Florian, Neelsen, Stella, „The Impact of the Migration Crisis on Political Dynamics in the Western Balkans“, *IEMed Mediterranean Yearbook 2017*, pp. 180–182.
- Treaty amending, with regard to Greenland, the Treaties establishing the European Communities, *OJ of the European Communities*, L 29, 1 February 1985.
- Treaty between the Federal Republic of Germany and the French Republic on Franco-German Cooperation and Integration, 2019, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/germany/france-and-germany/franco-german-treaty-of-aachen/>

- Treaty between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic for Defence and Security Co-operation, 2 November 2010, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/238153/8174.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/238153/8174.pdf).
- Treaty establishing the European Community (Amsterdam consolidated version), *OJ C* 340, 10. 11. 1997, pp. 173–306.
- Treaty establishing the European Community (Consolidated version 2002), *OJ C* 325, 24. 12. 2002, pp. 33–184.
- Treaty establishing the European Economic Community, 1957.
- Treaty Establishing the European Stability Mechanism, 2 February 2012, T/ESM 2012-LT/en 1.
- Treaty establishing the Transport Community, *OJ L* 278, 27. 10. 2017, pp. 3–53.
- Treaty on European Union (Consolidated version 2002), *OJ C* 325, 24. 12. 2002, pp. 5–32.
- Treaty on European Union, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992.
- Treaty on Stability, Coordination and Governance (TSCG) in the Economic and Monetary Union
- UNHCR, Turkey Fact Sheet, September 2020, <https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Turkey%20Fact%20Sheet%20-%20September%202020.pdf>
- Vachudova, Milada Anna, „Democratization in Postcommunist Europe: Illiberal Regimes and Integration after Communism“, *Center for European Studies at Harvard University, Working Paper Series*, No. 139, 2006.
- Van Aken, Wim, Artige, Lionel, „Reverse Majority Voting in Comparative Perspective: Implications for Fiscal Governance in the EU“, u: Bruno de Witte, Adrienne Héritier, Alexander H. Trechsel (Eds.), *The Euro Crisis and the State of European Democracy*, European University Institute, 2013.
- Van der Loo, Guillaume, „The Dutch Referendum on the EU-Ukraine Association Agreement: Legal options for navigating a tricky and awkward situation“, *CEPS Commentary*, 8 April 2016.
- Van der Loo, Guillaume, Van Elsuwege, Peter, Petrov, Roman, „The EU-Ukraine Association Agreement: Assessment of an Innovative Legal Instrument“, *EUI Working Papers*, LAW 2014/09.
- Van Wolleghem, Pierre Georges, „If Dublin IV were in place during the refugee crisis“, *Paper ISMU*, January 2018.
- Vukasović, Dejana M., „Nacionalno VS. nadnacionalno u politici naoružanja EU“, *Politička revija*, br. 03/2019, godina (XXX) XIX, vol. 61, str. 85–112.

- Vukčević, Dejana M., „The Scope and Objective of Treaty-Based Flexibility Arrangements in The Area of European Security and Defence Policy (ESDP)“, *Serbian Political Thought* No 1–2/2010, Year II, Vol. 2, pp. 159–172.
- Vukčević, Dejana M., *Bezbednost i Evropska unija: Bezbednosna politika Evropske unije – institucionalne osnove*, Institut za političke studije, Beograd, 2008.
- Walsch, Christopher, „Europeanization and Democracy: Negotiating the Prüm Treaty and the Schengen III Agreement“, *Politička misao*, Vol. XLV, (2008), No. 5, pp. 81–90.
- Wessels, Wolfgang, Gerards, Carsten, *The Implementation of Enhanced Cooperation in the EU*, European Parliament, 2018.
- Wind, Marlene, „The hesitant European? The constitutional foundation of Denmark’s EU membership and its material reality“, *iCourts Working Paper Series*, No. 177, 2019.
- Wolczuk, Kataryna, „Ukraine and the EU: turning the Association Agreement into a success story“, *EPC Policy Brief*, 23 April 2014
- Zachová, Aneta *et al.*, „V4 united against mandatory relocation quotas“, *Visegradinfo*, 13 July 2018.
- Zhelyazkova, Asya, Damjanovski, Ivan, Nechev, Zoran, Schimmelfennig, Frank, „European Union Conditionality in the Western Balkans: External Incentives and Europeanisation“, in: J. Džankić *et al.* (eds.), *The Europeanisation of the Western Balkans*, New Perspectives on South-East Europe, 2019.
- Zielonka, Jan, *Europe as Empire: the nature of the enlarged European Union*, Oxford: OUP, 2006.

---

CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

---

ISBN 978-86-6425-073-3  
COBISS.SR-ID 28365065