

*Јелена Ђеранић Перишић**

Институт за упоредно право

БЛИЖА ИНТЕГРАЦИЈА ЗЕМАЉА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА СА ЕВРОПСКОМ УНИЈОМ НА ОСНОВУ НОВЕ МЕТОДОЛОГИЈЕ ПРОШИРЕЊА ЕУ

Сажетак

Рад анализира могућност ближе интеграције која је земаљама Западног Балкана стављена у изглед новом методологијом проширења ЕУ. Предвиђено је да уколико земаља напредује у приоритетним реформама, то ће довести до ближе интеграције земаља са Европском унијом, раду на убрзаној интеграцији и постепеном укључењу у појединачне политике ЕУ, тржиште ЕУ и програме ЕУ, уз обезбеђење једнаких услова. Полазна теза у раду је да, иако нова методологија садржи одређене новине, већина инструмената на којима почива није нова, већ су постојећи инструменти права ЕУ, али у „новом руху”. Упоредноправном анализом концепта диференциране интеграције, институционализованог Оснивачким уговорима у виду одредби о ближој сарадњи, и инструмента ближе интеграције предвиђеног новом методологијом проширења ЕУ, долази се до закључка да је ближа интеграција само један од модалитета диференциране интеграције, феномена који постоји у ЕУ од њеног оснивања. Кључна разлика је у томе што се могућност ближе интеграције предвиђа и без пуноправног чланства у ЕУ. С обзиром на штурост текста нове методологије, могућност успостављања ближе интеграције земаља Западног

* Имејл-адреса: j.ceranic@iup.rs.

Балкана са ЕУ отвара низ практичних и теоријских питања. У контексту политичких, правних и економских изазова са којима се ЕУ тренутно суочава, рад настоји да осветли неке аспекте ближе интеграције о којима се уопште не говори у јавности. Посебна пажња посвећена је изводљивости ближе интеграције у пракси, као и природи, циљевима, дOMETИМА и перспективи овог инструмента.

Кључне речи: Европска унија, Западни Балкан, нова методологија, проширење ЕУ, ближа интеграција

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Упркос томе што је практично остварење европског интеграционог процеса започето тек у другој половини 20. века, сама идеја о европском уједињењу датира још из античког доба. Свест о предодређености европског простора за повезивање у једну организациону целину стара је преко два миленијума. Ова предодређеност има вишеструко порекло. Најпре, ради се о релативно ограниченем простору, са мањом површином него што су је имале и имају неке државе у свету. Притом, на овом простору постоји веома висока густина насељености. Свакако најзначајнији разлог за европску предодређеност за груписања и интегрисања је цивилизацијско јединство Старог континента (Ракић 2009, 7–8). Чини се да овај последњи аргумент најбоље објашњава сукцесивна проширења ЕУ, као и замисао о интеграцији земаља Западног Балкана у европску породицу.

Перспектива чланства у ЕУ је региону Западног Балкана први пут понуђена на самиту у Солуну 2003. године. Иако је од тог самита прошло доста времена, само је једна земља из региона постала чланица ЕУ (Хрватска 2013. године). Стога је на састанку Савета у новембру 2019. године констатовано да би било корисно преиспитати ефикасност преговора о приступању.

С тим у вези, Европска комисија је 5. фебруара 2020. издала саопштење у коме је предложила Европском парламенту,

Савету, Економском и социјалном комитету и Комитету региона нову методологију проширења ЕУ под називом „Убрзање процеса приступања – кредибилна перспектива ЕУ за Западни Балкан” (СОМ 2020).

Нова методологија би требало да буде корак унапред ка превазилажењу застоја у процесу проширења ЕУ. Непосредни повод за доношење нове методологије свакако је немогућност Савета да отвори приступне преговоре са Северном Македонијом и Албанијом у октобру 2019. године.¹ Ипак, узроци за њено доношење много су дубљи. Већ дуже време у ЕУ присутан је извесни „умор од проширења” као последица проширења у првој декади 21. века. Жеља држава чланица ЕУ да прихвате земље Западног Балкана у заједницу европских народа све је више под знаком питања, између осталог, зашто што су оне, као и сама Унија, оптерећене су својим унутрашњим проблемима.

Европска унија се од 2008. године налази у највећој, најдуготрајнијој и најнеизвеснијој кризи од свог оснивања. Криза која је почела као економска, брзо се проширила захвативши све остале сегменте привреде и друштва. Бројни разлози који су довели до кризе могу се сврстати у три категорије. То су разлози економске, политичке и правне природе. Иако је прошло више од десет година од избијања кризе, још није дефинисан јасан пут како је превазићи. Дакле, криза у коју је запала политика проширења само је један од аспеката свеопште кризе, те није нимало необично што је дошло до својеврсног застоја у процесу европских интеграција.

Нова методологија проширења, предложена у фебруару 2020. године, била је једна од тема самита у Загребу 6. маја 2020. који је, због пандемије изазване Ковидом 19, одржан онлајн између лидера 27 држава чланица ЕУ и лидера земаља региона Западног Балкана. Том приликом усвојена је Декларација којом је потврђена подршка европској перспективи Западног Балкана. Унија је нагласила да је одлучна да интензивира свој ангажман са регионом у свим областима и поздравила обећање регионалних партнера да ће се придржавати европских

¹ На састанку Савета у октобру 2019. године, шефови држава и влада ЕУ нису успели да се усагласе око отварања приступних преговора са Северном Македонијом и Албанијом. Томе се успротивила пре свега Француска, али и Холандија и Данска.

вредности и принципа и наставити са реформским процесом (Zagreb Declaration 2020).

Нова методологија проширења предмет је опречних коментара. И док се једни о њој похвално изражавају, истичући да ће она „оживети” процес европских интеграција, други сматрају да се заправо ништа суштински неће променити у истом. Иако је општеприхваћен термин нова методологија и инсистира на томе да она уводи низ новина, пажљива анализа указује на то да у њој нема ничег суштаственог новог. Што се тиче предвиђених „новина” за превазилажење застоја у процесу европских интеграција, реч је заправо о већ познатим, постојећим инструментима и механизмима права ЕУ, само у „новом руху”. Један од њих је ближа интеграција која се нуди земљама Западног Балкана. Ближа интеграција конципирана је као награда за ове земље, те се помиње преваходно у позитивном контексту, као један од добрих аспеката нове методологије. Међутим, пажљиво правничко и политичко промишљање захтева да се овај елемент нове методологије сагледа из различитих углова.

У првом делу рада биће размотрена нова методологија приступања, тачније критеријуми на којима почива и инструменти које уводи како би се ти критеријуми остварили. Међу њима је и ближа интеграција која је заправо један од модалитета диференциране интеграције, феномена који постоји од почетка европских интеграција. Стога ће у другом делу рада бити анализиран концепт диференциране интеграције. Могућност успостављања ближе интеграције земаља Западног Балкана са ЕУ, као облика диференциране интеграције, отвара низ практичних и теоријских питања која су анализирана у трећем делу рада.

НОВА МЕТОДОЛОГИЈА ПРОШИРЕЊА ЕУ

У уводном делу нове методологије стоји да је чврста, заснована на заслугама, перспектива пуноправног чланства у ЕУ за земље Западног Балкана у политичком, безбедносном и економском интересу саме Уније. У временима растућих глобалних изазова и подела, то је више него икада геостратешка инвестиција у стабилну, јаку и уједињену Европу. Кредибилна

перспектива приступања је кључни подстицај и покретач трансформација у региону. Она је главно средство за промоцију демократије, владавине права и поштовање основних права, што су такође основни покретачи економске интеграције и основно средство за подстицање регионалног помирења и стабилности. Одржавање и унапређење ове политике је неопходно за кредибилитет успех и утицај ЕУ у региону и шире – посебно у време појачане геополитичке конкуренције² (СОМ 2020).

Нова методологија односи се, првенствено, на оне земље које још нису отвориле преговоре о приступању, тачније Северну Македонију и Албанију (пошто је Босна и Херцеговина и даље у статусу потенцијалног кандидата за чланство у ЕУ). Међутим, нова методологија се може примењивати и на државе које су већ отвориле преговоре, као што су Србија и Црна Гора, уколико су оне са тиме сагласне. Измене предвиђене новом методологијом могу се сместити у постојеће преговарачке оквире, обезбеђујући једнаке услове за рад у региону.

Критеријуми на којима почива нова методологија

Нова методологија проширења ЕУ почива на четири критеријума. Сам процес приступања мора бити кредибилнији, предмет јачег политичког усмеравања, динамичнији и предвидљивији.

Кређибилитет

Да би процес проширења повратио кредибилитет и остварио пун потенцијал, требало би да почива на узајамном поверењу и јасним обавезама обе стране. С једне стране, лидери Западног Балкана морају бити посвећенији спровођењу основних реформи, било да се ради о владавини права, борби против корупције, економији или обезбеђењу исправног функционисања демократских институција и јавне управе. Такође морају да покажу даље напоре ка јачању регионалне сарадње. С друге стране, ЕУ мора да подржи процес заснованом на заслугама, у смислу да када земље партнери испуне

2 Овде се мисли на утицај Русије и Кине у региону.

објективне критеријуме, државе чланице ЕУ се договарају о преласку у следећу фазу процеса (СОМ 2020).

Јаче политичко усмеравање

Приступање Унији је процес који захтева основне реформе и политичке и економске промене у земљама које теже придруживању. Те земље морају показати способност да преузму подељене одговорности као државе чланице ЕУ. Стога овај процес мора рефлектовати друштвени избор да се достигну и поштују највиши европски стандарди и вредности. Исто тако, обавезивање држава чланица ЕУ да деле заједничку будућност са земљама Западног Балкана као пуноправним чланицама Уније значајан је политички, а не само технички подухват. Сходно томе, обе стране морају да покажу више лидерства и придржавају се својих обавеза. Дакле, време је да се политичка природа процеса стави у први план и обезбеди јаче политичко усмеравање и ангажман на високом ниивоу (СОМ 2020).

Динамика

Један од недостатака досадашњег процеса проширења је његова тромост, која је последица, између осталог, и начина организације области о којима се преговара. Све области подељене су у 35 преговарачких поглавља и свако од њих се отвара и затвара за себе. Нова методологија предвиђа другачију организацију поглавља чиме ће се унети додатна динамика у процес приступања и подстаћи умрежавање напора преко граница појединачних преговарачких поглавља.

Предвидљивост – позитивно и негативно условљавање

Државе чланице ЕУ, као и земље Западног Балкана, инсистирају на томе да процес приступања буде предвидљивији, у смислу да буде јасније шта ЕУ очекује од земаља које су у различитим стадијумима процеса, и које су позитивне и негативне последице напретка или његовог изостанка. Кључни елемент процеса приступања заснованог на заслугама је његова

условљеност. Међутим, да би се то постигло, услови морају бити јасни од самог почетка. Важно је да земље кандидати знају критеријуме на основу којих ће се мерити њихов учинак и да државе чланице ЕУ буду сагласне у вези са тиме шта се захтева од кандидата. Комисија мора дефинисати објективне, прецизне, детаљне, стриктне и проверљиве услове за напредак кандидата.

Инструменти предвиђени новом методологијом

Како би се остварили ови критеријуми, нова методологија, у сам процес приступања, уводи нове инструменте: фокус на основне политичке реформе, одржавање међувладиних конференција, груписање преговарачких поглавља у кластере и ближа интеграција, повећано финансирање и санкције. Иако се користи атрибут нови, заправо је реч о већ постојећим инструментима права ЕУ, али примењеним у новом контексту.

Основне политичке реформе

Први критеријум нове методологије, кредибилитет, требало би да се унапреди кроз јачи фокус на основне реформе кључне за успех на европском путу. Основна права добијају још значајније место у приступним преговорима. Преговори о основним правима биће отворени први и затворени последњи и напредак у том погледу одређиваће свеукупни темпо преговора.

Овакав приступ је углавном окарактерисан као исправан, посебно у светлу скорашњих догађаја у појединим државама чланицама ЕУ.³ Ипак, сама идеја о фокусу на основна права у преговорима о приступању није нова. Последњих година, у документима Комисије и Савета који се тичу региона Западног Балкана, много пута је помињано да би фокус требало да буде на основним правима (Dabrowski 2020).

3 Акцент на основним реформама политичког и правног система у преговорима о приступању неће пружити потпуну заштиту од потенцијалних злоупотреба владавине права након што земље постану чланице ЕУ. Мађарска и Пољска имале су високе оцене у различитим међународним евалуацијама демократских институција и владавине права када су улазиле у ЕУ 2004. године.

Међувладине конференције

У циљу јачег политичког усмеавања, нова методологија предвиђа одржавање редовних међувладиних конференција. Овај политички дијалог на високом нивоу подразумева редовне самите ЕУ–Западни Балкан, као и интензивирање министарских контаката, посебно у областима где усклађивање добро напредује и критеријуми се испуњавају. Овакав повећан ангажман могао би довести до тога да представници земаља из региона учествују као посматрачи на кључним европским сасатанцима на теме које су за њих од суштинског значаја (СОМ 2020).

Груписање преговарачких поглавља у кластере

Како би се унела динамика у процес приступања, сва преговарачка поглавља груписана су у шест тематских кластера.⁴ Ови кластери прате шире теме као што су добра управа, унутрашње тржиште, економска конкурентност итд. Преговори о сваком кластеру биће отворени у целини – након испуњења услова за отварање – а не на основу појединачних поглавља. Као резултат процеса скрининга, спроведеног по кластерима, биће договорени приоритети за убрзану интеграцију и кључне реформе између ЕУ и земље кандидата. Када се ти приоритети испуне у довољној мери, кластер се отвара без додатних услова и за свако поглавље се постављају услови за затварање.

Чињеница је да ово може убрзати процес процес преговарања, наравно под условом да нека секундарна питања у мање значајним поглављима не „задржавају” цео кластер. Иако је овај елемент нове методологије превасходно предмет позитивних коментара, намећу се одређена питања. Да ли нпр. статистика и финансијска контрола припадају основним правима? И зашто би се груписање нпр. пољопривреде и регионалне политике у један кластер сматрало рационалним потезом? (Dabrowski 2020).

⁴ То су: Основна права; Унутрашње тржиште; Конкуренција и инклузивни раст; Зелена агенда и одржива повезаност; Ресурси, пољопривреда и кохезија и Спољни односи.

Ближа интеграција, повећано финансирање и санкције

Да би процес проширења био предвидљивији, предвиђен је систем позитивних и негативних подстицаја. Обезбеђењем јасних и опипљивих подстицаја од директног интереса за грађане, ЕУ може подстаћи стварну политичку вољу и наградити резултате проистекле из захтевних реформи и процеса политичких, економских и друштвених промена. Уколико земље напредују довољно у приоритетима реформи договореним у преговорима, то би требало да доведе до (СОМ 2020):

- Ближе интеграције земље са Европском унијом, рада на убрзаној интеграцији и „поступном (фазном) укључивању” у појединачне политике ЕУ, тржиште ЕУ и програме ЕУ, уз обезбеђење једнаких услова.
- Повећаног финансирања и инвестиција – укључујући инструмент предприсупне подршке заснован на учинку и реформама и ближу сарадњу са међународним финансијским институцијама како би се искористила подршка.

Међутим, друга страна медаље су мере за пропорционално санкционисање сваке озбиљније или пролонгиране стагнације или чак заостајања у спровођењу реформи и испуњавању захтева процеса приступања.

Европска унија потенцијалне проблеме може третирати на више начина. Прво, државе чланице ЕУ могу да одлуче да се преговори одложе у одређеним областима, или у најозбиљнијим случајевима, обуставе у целини. Већ затворена поглавља могу се поново отворити или ресетовати уколико нека питања треба поново да се оцене. Друго, опсег и интензитет финансирања од стране ЕУ се могу снизити, са изузетком подршке цивилном друштву. И треће, предности ближе интеграције, на пример приступ програмима ЕУ, једностране концесије за приступ тржишту, могу се паузирати или повући (СОМ 2020).

Овај део методологије којим се предвиђају позитивни и негативни подстицаји за земље кандидате изазвао је највише пажње. Често се истиче да ЕУ наставља са већ добро познатом

стратегијом „штапа и шаргарепе”. Чињеница је да је шаргарепу повећала, али је исто тако и штап продужила. Што се шаргарепе тиче, предвиђена је перспектива ближе интеграције и поступно укључивање у појединачне политике, тржиште и програме ЕУ и повећано финансирање и инвестиције. Међутим поставља се питање изводљивости ових позитивних подстицаја у пракси (о чему ће бити речи у трећем делу рада). Што се штапа тиче, санкције су пооштрене. Предвиђено је замрзавање преговора у одређеним областима, суспендовање целокупних преговора, поновно отварање већ затворених поглавља, смањење финансирања, паузирање или повлачење повластица ближе интеграције. Веома је важно да се успостави баланс између позитивних и негативних подстицаја. До сада је баланс био „померен” ка негативном условљавању, чиме је умањена нада земаља кандидата да имају реалних могућности да се придруже ЕУ у блиској будућности (Dabrowski 2020).

ДИФЕРЕНЦИРАНА ИНТЕГРАЦИЈА

„Уједињени у различитости” била је премиса којом су се руководили тзв. очеви оснивачи Европских заједница (ЕЗ) педесетих година 20. века. Европска различитост обухватала је различите културе, различите језике, различите правне и политичке системе и мноштво нација. Европске заједнице је првобитно чинило шест земаља које су биле на релативно сличном степену економског развоја. Како су се временом ЕЗ показале као успешан интеграциони подухват, за чланство у њима почеле су да се интересују и друге земље. Током деценија број држава чланица се сукцесивно повећавао. Самим тим разлике између њих постајале су веће, не само у погледу економске моћи, већ и у погледу друштвено-политичког уређења, културно-историјског наслеђа, правних традиција итд. Ова хетерогеност нарочито је дошла до изражаја приликом три последња таласа проширења. Стога се појавио антагонизам између проширења ЕУ и продубљења сарадњи. Како обезбедити услове да се Унија шири и под своје окриље прихвата нове државе чланице, а да истовремено старије чланице не чекају, већ да продубљују интеграције?

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

Стога је концепт једнакости и јединства држава чланица уступио место концепту диференцираности (флексибилности). Под флексибилношћу комунитарног права подразумева се могућност да се државе чланице налазе у различитом положају у погледу опсега права и обавеза у оквиру одређених политика ЕУ. Дакле, на основу овог концепта свака држава чланица продубљује интеграције сопственим ритмом (Џеранић 2011, 21–23).

Осим различитог степена развоја држава чланица, односно немогућности појединих земаља да се укључе у одређене политике, још један фактор допринео је напуштању принципа на основу кога све чланице учествују у развоју свих политика ЕУ. Поједине земље, иако могу, не желе да учествују у одређеним политикама. Дакле, за продубљење интеграција, поред елемента способности, потребан је и елемент воље (Racine et al. 2004, 39–40).

Историјски развој диференциране интеграције

Диференцираност је одувек била пристуна у европским интеграцијама. Бројни примери којима се одобрава различит положај држава чланица налазе се како у Оснивачким уговорима, тако и у актима секундарног законодавства. Међутим, модалитети диференцираности, као што су посебни режими, дерогације, *opting-out* клаузуле, били су привременог карактера, успостављени за ограничене циљеве и нису имплицирали трајно одвајање међу државама.

Дакле, иако је диференцираност постојала у пракси, није била предмет правних и политичких расправа. Тек седамдесетих година 20. века отвара се дебата о диференцираној интеграцији.

Најпре је канцелар Вили Брант (*Villy Brandt*) 1974. године пред француским одбором Европског покрета у Паризу предложио да је ЕЗ потребна тзв. постепена интеграција. Кључни аргумент за примену концепта диференцираности био је да економска различитост није компатибилна са једнаким третманом свих девет држава чланица. Објективно јаче земље требало би да се интегришу прве, а остале ће им се придружити у каснијем стадијуму. Флексибилност би требало да има центрипетални ефекат што би цео процес водило унапред и повукло слабије земље у централну групу (Stubb 2002, 34–40).

Убрзо је уследио извештај тадашњег белгијског премијера, Леа Тиндеманса (*Leo Tindemans*) у коме се истиче да је немогуће осмислити програм на основу кога би све државе чланице могле да се интегришу истим ритмом, тј. да се у свим областима сарадње у све етапе укључују истовремено. Имајући у виду специфичности држава чланица и њихов различит степен развоја, а у циљу спречавања стагнације и могућности даљег напретка ЕЗ, требало би дозволити да се државе интегришу сопственим ритмом (Tindemans, 1976).

Првобитне реакције на ова два предлога биле су негативне. Мање државе чланице посебно су се плашиле да би свака диференцираност водила ка различитим класама чланства и могућем искључењу (Ćeranić 2018, 69).

Тек деведесетих година 20. века, отворена је дебата на тему диференциране интеграције као концепта правног система ЕУ. У то време многи значајни европски политичари залагали су се за различите облике диференциране интеграције. Три предлога се издвајају као посебно интересантна.

Први је предлог тадашњег француског премијера, Едварда Баладира (*Eduard Balladur*) о концентричним круговима у Европи. Европа би требало да буде организована у три круга. Први круг чиниле би све европске државе, укључујући и оне које нису чланице ЕУ и он би представљао дипломатску и безбедносну организацију, у оквиру које би било олакшано

успостављање економских и трговинских веза између чланица ЕУ и земаља које нису чланице ЕУ. Други круг би била економска организација коју би чиниле све државе чланице ЕУ. Трећи круг би обухватао ужи број држава чланица које би између себе успоставиле чвршћу организацију, како на монетарном, тако и на војном плану (*Le Figaro* 1994).

Други је предлог двојце немачких посланика, који се по њима назива Ламер-Шојбл (*Lamers-Schäuble*), и залаже се за јачање тврдог језгра ЕУ које би чиниле Немачка, Француска и земље Бенелукса. Ове земље требало би да буду укључене у све европске политике, одлучније усмере своје акције у комунитарном правцу и покрену заједничке иницијативе које би промовисале развој ЕЗ. Ово тврдо језгро остало би отворено за пријем других држава чланица које могу и желе да испуне предвиђене захтеве (*Lamers and Schäuble* 1996).

И трећи је предлог тадашњег британског премијера Џона Мејџора (*John Major*) који се залаже за концепт диференцираности на основу кога би свака држава чланица била слободна да изабере политике, тј. области сарадње у којима жели да учествује. Заједнички циљ свих држава чланица и ЕУ као целине ограничен је на успостављање зоне слободне трговине (*Major* 1994).

Да тема диференциране интеграције доспе у сам центар интересовања европске јавности свакако је утицала и преписка између немачког федералног канцелара, Хелмута Кола (*Helmut Kohl*), и француског председника, Жака Ширака (*Jacques Chirac*). Разматрано је да се у Уговоре унесе клаузула на основу које државе које желе и могу, имају право да између себе успоставе тешњу сарадњу, уз очување јединственог институционалног оквира ЕУ. Ова преписка на највишем политичком нивоу допринела институционализацији концепта диференцираности (*Ehlermann* 1997, 61).

Институционализација диференциране интеграције

Концепт диференциране интеграције први пут је институционализован Уговором из Амстердама 1997. године у виду одредби о ближој, појачаној сарадњи (енг. *enhanced*

cooperation). Ове одредбе су у два наврата биле предмет измена и допуна. Први пут Уговором из Нице 2001. године којим су само ублажени услови за покретање ближе сарадње и други пут Уговором из Лисабона 2007. године (који је ступио на снагу 2009. године) којим је извршена свеобухватна реформа механизма ближе сарадње.

Ближа сарадња омогућава да државе чланице ЕУ успоставе сарадњу и у вези са оним питањима у погледу којих није постигнут споразум међу свим чланицама ЕУ. Уговор из Лисабона предвиђа да државе чланице, које желе да међусобно успоставе ближу сарадњу у оквиру надлежности које нису резервисане искључиво за Унију, могу користити институције Уније и спроводити ту сарадњу применом одговарајућих одредби Уговора. Ближе сарадње усмерене су на фаворизовање остварења циљева ЕУ, заштиту њених интереса и јачање процеса интеграција. Оне су отворене у сваком тренутку за све државе чланице (TEU 2012, Art. 20 (1)).

Савет, као последња инстанца, доноси одлуку о одобрењу ближе сарадње, под условом да у њој учествује најмање девет држава чланица, пошто је утврдио да се циљеви постављени у оквиру ове сарадње, у разумном року, не могу остварити у оквиру Уније као целине (TEU 2012, Art. 20 (2)).⁵

Што се тиче доношења одлука у оквиру ближе сарадње, предвиђено је да сви чланови Савета могу учествовати у договарању, али да могу гласати само они чланови који представљају државе чланице које учествују у ближој сарадњи (TEU 2012, Art. 20(3)). Акти усвојени у оквиру ближе сарадње обавезују само државе чланице које учествују у ближој сарадњи. Они не представљају део правних тековина ЕУ (комунитарни акти), који морају прихватити све земље кандидати за приступање ЕУ (TEU 2012, Art. 20 (4)).

Класификација диференциране интеграције

Постоји велики број покушаја да се различити облици диференциране интеграције дефинишу и класификују по категоријама. У доктрини је дуго преовладала тзв. класична

5 Како ЕУ тренутно има 27 држава чланица, девет земаља представља трећину чланства.

подела, која све облике диференциране интеграције групише у три категорије: *Европа променљиве геометрије*, *Европа у више брзина* и *Европа по жељи* (Chaltiel 1995, 5–10; Stubb 1996, 283–296; Quermonne 1996, 11–18; Ehlermann 1997, 53–88; K. Nomden 1998, 31–44). Временом се показало да је ова подела непотупна, чак и неодржива, и појавиле су се новије, политичке класификације. Ипак, чини се да класична подела добро рефлектује три водеће идеје око којих се групишу различити појавни облици диференциране интеграције. Стога ће у редовима који следе бити укратко представљена.

Што се тиче *Европе у више брзина*, реч је о дерогацијама (одступањима) које су временски ограничене: једна или више држава чланица има право да одређено време не примењује неки пропис који се, у принципу, односи на све чланице. Могло би се рећи да је „улазак у игру” временски ограничен и да се заснива на објективним околностима, другим речима, државе чланице остварују заједничке циљеве различитим ритмом (Chaltiel 1995, 5–10).

Када је реч о *Европи променљиве геометрије*, ова категорија почива на претпоставци да све државе чланице немају исте циљеве и самим тим не учествују у свим, већ само у одређеним интегрисаним активностима. Ова, тзв. материјалистичка концепција *Европе променљиве геометрије*, обухвата облике повезивања држава према области сарадње и они нису временски ограничени (Chaltiel 1995, 7; Ehleramnn 1997, 58). Чини се да је најадекватнију дефиницију *Европе променљиве геометрије* дао Александар Стаб (Stubb 1996, 238–295) према којој она представља облик интеграције са различитостима у самој интегративној структури, допуштајући трајну или неповратну сепарацију између језгра и јединица које су слабије интегрисане.

Што се тиче *Европе по жељи* (франц. *Europe à la carte*), за њу је кључан критеријум слобода избора држава чланица, тзв. волунтаристички елемент. Диференцираност је резултат жеља држава чланица, а не њихових могућности. Свака држава слободно одлучује о томе да ли ће се или неће укључити у одређену политику. *Европа по жељи* се сликовито представља као кулинарска метафора која омогућава свакој држави чланици

да изабере, као са менија (енг. *pick and choose*), у којој сарадњи жели да учествује, уз очување минимума заједничких циљева (Stubb 1996, 238–295).

У погледу критеријума припадности, одлучујући за *Европу у више брзина* је време, за *Европу променљиве геометрије* простор, а за *Европу по жељи* област сарадње. Према овој подели, у категорију *Европе у више брзина* спадају заштитне клаузуле и прелазне одредбе које уживају нпр. нове државе чланице и диференцираност је привремена. *Европу променљиве геометрије* представљају одредбе о ближој сарадњи, као и Европски монетарни систем. Примери *Европе по жељи* односе се на клаузуле о изузетцима (енг. *opting-out*) које уживају поједине државе чланице, нпр. својевремено Велика Британија у области Шенгена (Stubb 1996, 238–295).

БЛИЖА ИНТЕГРАЦИЈА ЗЕМАЉА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА КАО ОБЛИК ДИФЕРЕНЦИРАНЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ – ИЗВОДЉИВОСТ И ПЕРСПЕКТИВЕ

Историја европских интеграција сведочи да сваки пут када се мењају спољне границе ЕУ, у смислу повећања броја држава чланица, питање диференциране интеграције постаје актуелно. Тако је и данас, у контексту проширења ЕУ на земље Западног Балкана. Међутим, овога пута је земљама кандидатима стављена у изглед ближа интеграција у политике, тржиште и програме ЕУ и пре него постану пуноправне чланице ЕУ, што до сада није нуђено ниједној земљи у процесу приступања.

Могућност постепеног укључења у политике, јединствено тржиште и програме ЕУ коју је Унија понудила земљама Западног Балкана отвора велики број како практичних, тако и теоријских питања. Ово поглавље покушаће да осветли нека од њих која су се искристалисала као најзначајнија у контексту примене ближе интеграције у пракси.

Изводљивост ближе интеграције у пракси

Нова методологија проширења ЕУ предвиђа да уколико земља напредује у приоритетним реформама, то ће довести до

ближе интеграције земље са ЕУ, рада на убрзаној интеграцији и постепеном укључењу у појединачне политике ЕУ, тржиште ЕУ и програме ЕУ. Начин на који је конципирана ближа интеграција отвара низ питања на која нова методологија не даје одговоре. Како ће се ближа интеграција у политике, тржиште и програме ЕУ спроводити у пракси, пре свега у погледу доношења одлука и одрживости саме ближе интеграције?

Начин доношења одлука

Као једно од кључних намеће се питање начина доношења одлука у оним политикама у које ће се хипотетички укључити нека земља Западног Балкана. Да ли то подразумева да ће земља моћи да учествује у доношењу одлука у одређеној политици ЕУ и гласа у Савету и Европском парламенту, иако није чланица ЕУ? Или пак то значи да ће представници те земаље моћи само да присуствују састанцима Савета и заседањима Европског парламента, без могућности да утичу на доношење одлука? Ако је у питању ова друга опција (што се чини вероватнијим), у чему се огледа предност ближе интеграције у политике, тржиште и програме ЕУ? Одговор је „магична реч” – финансије. Нова методологија, као један од позитивних подстицаја, предвиђа повећано финансирање и инвестиције путем инструмента предприступне подршке заснованог на учинку и реформама и путем ближе сарадње са међународним финансијским институцијама. Међутим, „ђаво је у детаљима”. Нигде није предвиђено како ће ово постепено укључивање функционисати у пракси. Да ли ће се одвијати на основу одредби о интеграцији предвиђених Споразумом о стабилизацији и придруживању, и да ли нови вишегодишњи финансијски оквир може доделити више фондова за предприступну помоћ? (Dabrowski 2020).

Одрживост ближе интеграције

Такође једна од дилема тиче се одрживости ближе интеграције у појединачним политикама, тржишту и програма ЕУ у времену? Да ли је уопште изводљиво у пракси да једна

земља парцијално учествује у одређеним политикама ЕУ или само у неким аспектима јединственог тржишта ЕУ?

Нова методологија ни на ово питање не даје одговор. У овом тренутку, готово је немогуће антиципирати да ли ће уопште ближа интеграција заживети у пракси и у ком правцу ће се одвијати, у смислу евентуалног укључења земаља Западног Балкана у политике, тржиште и програме ЕУ. Ипак, чини се занимљивим испитати да ли пракса познаје неке облике учешћа на јединственом тржишту ЕУ, без пуноправног чланства у Унији.

Увид у историју европских интеграција сведочи да постоје различити модалитети учешћа на јединственом тржишту ЕУ. Посебно је интересантан пример Швајцарске која представља својеврсни, оригинални интеграциони експеримент (Kellerhals 2011, 147–164). Иако није чланица ЕУ, једна од најразвијених земаља на европском континенту, уопште није изолована од ЕУ. Швајцарска готово равноправно учествује на јединственом тржишту ЕУ. Препреке слободној трговини су постепено уклањане, а швајцарски закони хармонизовани са правом ЕУ. Поставља се питање како је Швајцарска издејствовала овакав положај? У односима са ЕУ, Швајцарска следи принцип тзв. билатералног приступа. Уместо свеобухватне интеграције (чланство у ЕУ), специфичне области узајамних интереса уређене су путем традиционалних међународних билатералних споразума (Seranić Perišić 2018, 200–204).

Иако се не може поредити статус Швајцарске са оним што се земљама Западног Балкана ставља у изглед новом методологијом проширења ЕУ, пример Швајцарске наводимо илустративно, у светлу разматрања модалитета учешћа на јединственом тржишту ЕУ.

Теоријске дилеме

На теоријском плану, такође се намеће низ интригантних питања. Да ли је ближа интеграција само један од облика диференциране интеграције? И ако јесте, каква је њена природа? Да ли би се ближа интеграција могла подвести под неку од постојећих категорија диференциране интеграције?

Исто тако, чини се веома интересантним да се размотре циљеви, домети и перспективе ближе интеграције.

Природа ближе интеграције

Упоредноправна анализа концепта диференциране интеграције, институционализованог Уговорима у виду одредби о ближој сарадњи, с једне стране, и механизма ближе интеграције на начин конципиран у новој методологији, с друге стране, указује да ближа интеграција није нови инструмент права ЕУ. Реч је о модалитету диференциране интеграције, али у новом руху, тј. примењеном у новом контексту. Кључна разлика између диференциране интеграције и ближе интеграције лежи у томе што се овде ради о ближој интеграцији без пуноправног чланства у ЕУ, тачније интеграцији која би била претеча пуноправном чланству у Унији.

С тим у вези, покушаћемо да ближу интеграцију, на начин на који је конципирана у новој методологији, „провучемо” кроз класичну класификацију диференциране интеграције како би установили да ли се може подвести под неку од постојећих категорија. Прво, што се тиче *Европе у више брзина*, код које је одлучујући критеријум време, ближа интеграција може се подвести под ову категорију. Према новој методологији ближа интеграција почива на објективним околностима и требало би да буде временски ограничена, док се не стекну услови за потпуну интеграцију земље у ЕУ. Друго, што се тиче *Европе променљиве геометрије* која обухвата интеграције према области сарадње и није временски ограничена, чини се да ближа интеграција има неке елементе ове категорије. Наиме, и ближа интеграција се успоставља према областима сарадње, једино што би требало да је временски ограничена (мада нова методологија није довољно прецизна у том погледу). Стога се ближа интеграција не може подвести под *Европу променљиве геометрије*, али је сасвим извесно да има неке њене елементе. И треће, у погледу *Европе по жељи*, за коју је кључни критеријум слобода избора држава чланица, чини се да се ближа интеграција не може подвести под ову категорију диференциране интеграције. Ближа интеграција почива, пре свега, на могућностима земаља кандидата, а не на њиховим

жељама. Према томе, не постоји тзв. волунтаристички елемент који је доминантан код *Европе по жељи*.

Циљеви, донети и перспективе ближе интеграције

Што се тиче циљева ближе интеграције, на ово питање сам текст нове методологије проширења ЕУ не даје експлицитан одговор, али се анализом може доћи до имплицитног. Циљ ближе интеграције јесте да се у неком тренутку, претпоставка је када земља кандидат постане пуноправна чланица ЕУ, та земља у потпуности укључи у политике, тржиште и програме ЕУ. Зато се, између осталог, и користи термин фазно укључивање у политике, тржиште и програме ЕУ. Дакле, ближа интеграција је само једна од фаза на путу ка пуноправном учешћу у јединственом тржишту ЕУ.

Ипак, узимајући у обзир целокупну друштвено-политичку ситуацију у Унији и изазове са којима се суочава, не можемо а да се не запитамо да ли се иза овог циља ипак крије нешто друго? Не постоје никакве гаранције да ће фазно укључивање прерасти у нешто више. Стога, када је реч о донетима ближе интеграције, можда бисмо ову опцију могли посматрати као елегантан од начин да се земље Западног Балкана ипак трајније задрже изван пуноправног чланства у ЕУ. Можда ЕУ на овај начин, „на мала врата”, уводи различите класе чланства у ЕУ, другим речима, можда ближа интеграција није само фаза, него је сама себи циљ. И овде долазимо до кључног питања, а то је: да ли је перспектива ближе интеграције да диференцираност не буде привременог, него трајног карактера? У овом тренутку нико са сигурношћу не може дати одговор на ово питање.

Међутим, чак и да је понуђена ближа интеграција трајног карактера, да ли је овакво решење нужно неповољно за земље Западног Балкана? Да ли је за њих чланство, у тренутку када је ЕУ у свеопштој кризи, привлачна опција? С тим у вези, посматрајући ближу интеграцију кроз призму учешћа на јединственом тржишту ЕУ, али без пуноправног чланства, можда неки модалитет ближе интеграције може бити прихватљива алтернатива чланству у ЕУ (нпр. по угледу на швајцарски модел).

ЗАКЉУЧНИ ОСВРТ

Диференцираност је одувек присутна у европском пејзажу. Иако су се њени појавни облици мењали кроз време, диференцирана интеграција је била и јесте реалност ЕУ. Узимајући у обзир све изазове са којима се Унија тренутно суочава, јасно је да ће диференцираност постојати и убудуће.

У правној теорији се мишљења о предностима и недостацима диференциране интеграције дијаметрално разликују. Једни у њој виде спасоносни рецепт за опстанак Уније, док други сматрају да се диференцираном интеграцијом заправо отвара процес дефинитивног раслојавања Уније који може довести у питање њен опстанак. Ипак, чињеница је да су државе чланице пристале на поделу на оне који могу да уђу брже и јаче у интеграционе токове и на оне које или то не могу, или то не желе (Vukadinović 2014, 560).

Чини се да ће у таквом диференцираном европском амбијенту и земље Западног Балкана морати да пронађу своје место. А да ли ће то бити институционалним кишобраном ближе интеграције или неким другим, време ће показати.

РЕФЕРЕНЦЕ

Chaltiel, Florence. 1995. "Pour une clarification du débat sur l'Europe à plusieurs vitesses." *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne* 384: 5–10.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. "Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans". Brussels, 5.2.2020. COM (2020) 57 final. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf.

Consolidated version on the Treaty on European Union [TEU], OJ C 326, 26.10.2012, p. 1–412.

- Ćeranić, Jelena 2011. *Oblici povezivanja država članica u Evropskoj uniji*. Beograd: Službeni glasnik.
- Ćeranić, Jelena, 2018. „Diferencirana integracija – instrument za prevazilaženje različitosti između država članica EU – sa posebnim osvrtom na njene implikacije na univerzalno i osobeno u pravu EU.” U *Univerzalno i osobeno u pravu*, ur. Vujović, Ognjen, 63–78. Kosovska Mitrovica: Univerzitet u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici.
- Ćeranić Perišić, Jelena. 2018. „Pravni okvir saradnje između Švajcarske i Evropske unije.” U *Uvod u pravo Švajcarske*, ur. Nikolić, Oliver, 197–209. Beograd: Institut za uporedno pravo.
- Dabrowski, Marek. 2020. “Can the EU overcome its enlargement impasse?”. <https://www.bruegel.org/2020/02/can-the-european-union-overcome-its-enlargement-impasse/>.
- Ehlermann, Claus-Dieter. 1997. “Différenciation, flexibilité, coopération renforcée: les nouvelles dispositions du traité d’Amsterdam.” *Revue du Marché Unique Européen* 3: 53–88;
- Kellerhals, Andreas, “Switzerland’s relationship with the EU: intregation at its own speed?” In *Multi-speed Europe*, eds. Kellerhals, Andreas and Baumgartner, Tobias, 147–164. Zurich: Europa Institut.
- Lamers, Karl, Schäuble, Wolfgang. 1996. “Reflexions sur la politique européenne.” *Europe documents* 1895.
- Le Figaro*. 1994. “Interview de M. Edouard Balladur, Premier ministre, sur la politique étrangère, la politique africaine et l’élargissement de l’Union européenne.” 30 août 1994.
- Major, John. 1994. “Discours prononcé devant l’Université de Leyden le 7 septembre 1994.” *Agence Europe* 6312: 1–2.
- Nomden, Koen. 1998. “Flexibility: a key element in future European integration?” In *Coping with flexibility and legitimacy after Amsterdam*, eds. Boer, Monica Den, Guggenbühl, Alain and Vanhoonacker, Sophie, 31–44. Maastricht: IEAP.
- Quermonne, Jean-Louis. 1996. “L’Europe à géométrie variable”, *Revue politique et parlementaire* 981: 11–18.

- Racine, Bruno, Buffotot Patrice, Canivet, Guy and Pissany-Ferry, Jean, 2004. *Perspectives des coopérations renforcées dans l'Union européenne*. Paris: La Documentation française.
- Rakić, Branko. 2009. *Za Evropu je potrebno vreme*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Stubb, Alexandar, 1996. "A categorization of differentiated integration." *Journal of Common Market Studies* 2: 283–296.
- Stubb, Alexandar, 2002. *Negotiating Flexibility in European Union: Amsterdam, Nice and Beyond*. Paris: Palgrave Macmillan.
- Tindemans, Leo, 1976. "Report by Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium to the European Council", *Bulletin of the European Communities, Supplement I*.
- Vukadinović, Radovan. 2014. „Diferencirana integracija kao spasonosni metod integracije ili dezintegracije EU.” *Pravna riječ* 39: 541–560.
- Zagreb Declaration, 6 May 2020. <https://www.consilium.europa.eu/media/43789/zagreb-declaration-bs-06052020.pdf>.

Jelena Ceranic Perisic*

Institute of Comparative Law, Belgrade

CLOSER INTEGRATION OF THE WESTERN BALKAN COUNTRIES WITH THE EUROPEAN UNION ON THE BASIS OF A NEW EU ENLARGEMENT METHODOLOGY

Resume

The paper analyzes the possibility of closer integration given to the countries of the Western Balkan by a new EU enlargement methodology. On February 5, 2020 the European Commission issued Communication proposing to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions a new methodology for EU enlargement entitled “Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans”. This new methodology should be a step forward in overcoming the stalemate in the EU enlargement process. It was confirmed on Zagreb Summit in May 2020. This methodology relays on four criteria: credibility, stronger political steer, dynamism and predictability. In order to achieve these criteria, they are paired with four instruments: focus on the fundamental reforms, EU-Western Balkans Summits, organization of negotiating chapters in thematic clusters and positive and negative incentives (closer integration, increased funding and sanctions). The focus of this paper is on closer integration. It is envisaged that if country moves on reform priorities agreed in the negotiations sufficiently, this should lead to closer integration of the country with the EU, work for accelerated integration and “phasing-in” to individual policies, the EU market and EU programmes, while ensuring a level playing field. The starting thesis is that, although the new methodology contains certain novelties, most of instruments on which is based are not new, but already known instruments of EU law, only used in a new context. A comparative analysis of the concept of differentiated integration institutionalized by the

* E-mail address: j.ceranic@iup.rs.

Founding Treaties in the form of provisions on closer cooperation and the instrument of closer integration envisaged by a new EU enlargement methodology leads to the conclusion that closer integration is only one of the modalities of differentiated integration, phenomena that exist since the very beginning of the European integration. The key difference is that the possibility of closer integration is envisaged even without full membership in the EU. Given the fact that the text of the new methodology is quite general, the possibility of establishing closer integration opens up a number of practical and theoretical questions. Taking into consideration political, legal and economic challenges that the EU is currently facing, this paper seeks to shed light on some aspects of closer integration that are not discussed in public at all. Special attention is paid to the feasibility of closer integration, as well as to the nature, objectives, scope and perspectives of this instrument of EU law. To summarize, differentiated integration has always been built into the foundations of the European construction. In such a differentiated environment, the Western Balkans countries will also have to find their place.

Keywords: European Union, Western Balkan, new methodology, EU enlargement, closer integration