

PUTEVI DIFERENCIJACIJE U EVROPSKOJ UNIJI

Maja Kovačević, *Evropska diferencirana unija*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd 2020, str. 260.

Knjiga „Evropska diferencirana unija” podeljena je u dve osnovne tematske celine koje obuhvataju: unutrašnju i spoljnu diferencijaciju integracije Evropske integracije. U okviru prve tematske celine, autorka je prikazala istorijski razvoj različitih oblika i faza diferencijacije, a zatim u pet poglavlja predstavila različite puteve integracije u četiri oblasti saradnje: Unutrašnje tržište, Ekonomska i monetarna unija, Prostor slobode, bezbednosti i pravde, kao i Zajednička spoljna i bezbednosna politika. Drugi deo naučne studije obuhvata spoljnu diferencijaciju i tiče se prevashodno politike proširenja, ali i različitih oblika saradnje Evropske unije koji nisu uključivali članstvo, poput Evropske politike susedstva, Unije za Mediteran, Istočnog partnerstva.

Rudimentarni oblici diferencijacije, poput privremenih odredbi o pojedinim pitanjima novih država članica, nisu imali značajan uticaj na oblikovanje Unije. Tek sa prvim velikim proširenjima (na Istok) ovaj institut počeo je da dobija na značaju, postavši tako pitanje od političkog značaja, o kome ni danas ne postoji konsenzus. Različite perspektive zemalja članica o budućnosti integracije ilustrovane su 1975. godine u Tinedmasovom izveštaju, u kome se ističe da razlike između zemalja članica nalažu otvaranje mogućnosti grupi zemalja da brže napreduje. Ipak, kako je objašnjeno, kraj Hladnog rata kao i proširenje na Istok koje se vremenski poklopilo sa produblivanjem integracije kroz usvajanje Ugovora iz Mastrihta, reafirmisale diferencijaciju i učiniti je pitanjem od izuzetnog političkog značaja, ali i tačkom neslaganja vodećih država. Naime, autorka identifikuje dve ključne perspektive diferencijacije. Jedna, koja je poticala iz Francuske i Nemačke, i koja je zagovarala različite nivoe integracije, i druga „fleksibilnija integracija” koju je promovisalo Ujedinjeno Kraljevstvo, nespremno za produbljivanje u pojedinim oblastima.

Institucionalni obrisi ovih podela uobličeni su Ugovorom iz Mastrihta, budući da je sadržao niz protokola kojim se pojedine države izuzimaju trajno ili privremeno iz pojedinih oblasti saradnje. Time je utvrđeno da diferencijacija „nije više privremena i povremena pojava” nego odlika koja „bitno menja projekat evropske integracije u celini”, jer omogućava odstupanje od osnovne „ortodoksije Zajednice”, odnosno tri principa – političko jedinstvo, *Acquis communautaire* i institucionalna koherentnost. Najzad, ona je otvorila sve aktuelnije pitanje dualizma, tj. potrebe održavanja jedinstva unutar zajednica, s jedne, ali i postizanje fleksibilnosti koju je nametnula svekolika raznolikost država članica, s druge strane. Jedan od pokušaja da se kreativno odgovori na tu potrebu predstavlja koncept ojačane saradnje, uveden ugovorom iz Amsterdama 1997. godine. Međutim, kako je detaljno objašnjeno, ovaj mehanizam je od njegovog uvođenja u

institucionalni okvir Unije uslovljen izuzetno složenim kriterijumima i procedurama, te je u periodu od dvadeset godina upotrebljen samo „4 i po puta“.

Sa jasno postavljenim okvirom, autorka je u poglavljima broj dva, tri, četiri i pet predstavila različite oblike diferencijacija u navedenim oblastima politika. Tako, u drugom poglavlju, profesorka Kovačević nudi detaljnu analizu diferencijacije u okviru unutrašnjeg tržišta, dok u trećem poglavlju analizira diferenciranu Ekonomsku i monetarnu uniju. Profesorka je ponudila primere odstupanja država od učešća u trećoj fazi Ekonomske i monetarne unije, čini se, kao ilustraciju raskoraka između namere produblivanja Unije i njene unutrašnje dezintegracije. Ona je, takođe, ukazala na politički značaj upotrebe *opt-out* mehanizma u oblasti Ekonomske i monetarne unije, i njegovo prelivanje na druge zemlje u pogledu odluke da li da pristupe trećoj fazi EMU. Kako je predstavljeno, na diferencijaciju je dodatno uticala i ekonomska i monetarna kriza, a posebno odgovor Unije u vidu „instrumenata za borbu protiv krize“, koji je doveo do dalje podele između „jezgra“ i „prstenova“. Kao jednu od značajnih posledica pristupa rešavanja nastale krize, profesorka Kovačević upućuje na jačanje uloge izvršnih vlasti (jačanje uloge šefova država ili vlada) i nezavisne nadnacionalne institucije (jačanje Evropske centralne banke). Još jedna od značajnih posledica krize koja je promenila Uniju na koju se u knjizi upućuje je „jačanje političke veze između integracije i jedinstvene monete“, a sledstveno i produblivanje jaza između članica i nečlanica evrozone. U vezi s tim, profesorka ilustrativno predstavlja Ugovor o stabilnosti iz 2012. godine, čije je usvajanje i kasnija primena potvrdila izraženu diferencijaciju među državama članicama. Najzad, u okviru oblasti Prostor slobode, bezbednosti i pravde diferencijacija je dovela praktično do razvoja podsistema: voljno neučestvovanje, ojačana saradnja, paralelna funkcionalna integracija, *de facto* diferencijacija, koje je autorka u četvrtom poglavlju pojedinačno analizirala.

Druga tematska celina knjige odnosi se na oblike diferencijacije u vezi sa spoljnim delovanjem Evropske unije. Polazeći od analize transformativne moći EU u okviru politike proširenja na zemlje Centralne i Istočne Evrope, autorka nas uvodi u specifičan kontekst spoljnog delovanja Unije i diferencijacije u ovoj oblasti. Posebnu pažnju autorka je posvetila regionu Zapadnog Balkana, značajnog za analizu transformativne moći EU, ali i za razmatranje alternativnih pravaca u oblasti politike proširenja. Naime, nakon pune dve decenije delovanja Procesu stabilizacije i proširenja, najveći broj zemalja je i dalje daleko od članstva, što ovaj proces izdvaja u odnosu na prethodne slučajeve proširenja. Ukazavši na unutrašnju krizu i „zamor proširenja“ Kovačević nudi analizu alternativnih oblika učestvovanja, odnosno diferenciranog pristupanja, kao posledice promene koncepta članstva u samoj EU. Politika fleksibilnog učešća – novim pristupom „kroz klustere“ predstavlja ilustraciju ove teze. Naime, u skladu sa predstavljenom perspektivom delovanja više prstenova članstva unutar same Unije, autorka upućuje na mogućnost učešća u jednom ili više režima potencijalnih kandidata, kao zamene za punopravno članstvo. Iako posledica nemogućnosti da apsorbuje političke i ekonomske sisteme regiona, u širem smislu

moгуćnost diferencijacije je prisutna u Uniji i van regionalnog konteksta: Istočno partnerstvo, slučaj Norveške, švajcarski bilateralni model. Ipak, autorka je posebno analizirala Sporazume o pridruživanju, kao najilustrativniji primer diferencijacije u oblasti politike proširenje, budući da po svojoj prirodi podrazumevaju ograničenu integraciju, odnosno političku integraciju bez članstva. U tom smislu je veoma korisna analiza politike susedstva i politike proširenja u kontekstu mogućih ishoda budućeg proširenja država u regionu. Na samom kraju knjige autorka je ponudila značajnu analizu modela diferenciranog članstva. Naime, u okviru desetog poglavlja analizirani su sub-modeli diferenciranog članstva: model stepenovanog članstva, model klubova u okviru klubova, sistem koncentričnih krugova, kao i mogućnosti kombinovanja navedenih modela.

U vreme velikih promena unutar i oko Evropske unije, njene očigledne krize i nejasne uloge koju je pred sebe postavila, naučne analize ovog tipa su od velike važnosti ne samo za akademsku zajednicu već i za političku javnost. Strateško reorijentisanje Unije, koje je u knjizi višestruko predstavljeno, od značaja je za region koji se načelno opredelio za „evropski put”. Ipak, čini se da ni cilj ni put nisu sasvim jasni ni najboljim poznavacima sistema i politika evropske integracije, a još je manje očekivano da budući razvoj integracije na evropskom kontinentu razumeju *rent-seeker*-i, koji su kao posledica izmenjene uloge Unije u regionu postali strateška nužnost. Otuda, ova knjiga predstavlja značajan doprinos naučnoj literaturi u oblasti evropskih studija, budući da prevazilazi strogo institucionalni pristup, te analizom politika, nacionalnih i nadnacionalnih *stakeholder*-a unutar i izvan Evropske unije nudi temeljnije razumevanje logike i protivrečnosti evropske integracije.

Sandra DAVIDOVIĆ