

Maja Kovačević*

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

Diferencirana integracija u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde Evropske unije: slučaj Danske

Apstrakt

Tokom poslednjih trideset godina Evropska unija je postala sistem diferencirane integracije koja se pojavljuje u više oblika – *opt-out* ili voljno neučestvovanje, ojačana saradnja, stalna strukturna saradnja, ili potpisivanje ugovora između pojedinih zemalja članica izvan pravnog okvira EU. Cilj ovog rada je da na primeru diferenciranog učešća Danske u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde Evropske unije analizira jedan aspekt složenosti savremenog funkcionisanja Evropske unije. Prostor slobode, bezbednosti i pravde predstavlja jednu od najbrže rastućih oblasti saradnje u Evropskoj uniji. Pitanja azila, imigracije, kontrole granica, saradnje u oblasti krivičnog i građanskog pravosuđa, borbe protiv terorizma i organizovanog kriminala, godinama unazad su predmet produbljivanja integracije između zemalja članica. Primenom koncepta diferencirane integracije pokazaćemo kako se jedna zemlja članica, u nastojanju da očuva svoju autonomiju odlučivanja u ovim visokopolitizovanim pitanjima, može naći u situaciji da potom sprovodi odluke u čijem donošenju nije učestvovala.

Ključne reči

Evropska unija, diferencirana integracija, Prostor slobode, bezbednosti i pravde EU, Danska, *opt-out*

* maja.kovacevic@fpn.bg.ac.rs

UVOD

Tokom poslednjih trideset godina procesi produbljivanja evropske integracije i proširenja Evropske unije (EU) bili su praćeni sve izraženijim diferenciranjem, a ovaj koncept po kojem su za pojedine zemlje članice moguća trajna izuzeća od učestvovanja u pojedinim oblicima integracije vremenom je postajao ne samo sve zastupljeniji u praksi, već i predviđen Osnivačkim ugovorima.¹ Kao rezultat ovakvog pravca razvoja evropske integracije, koji naročito od devedesetih godina prošlog veka karakteriše napuštanje jedinstvenog modela integracije i prihvatanje različitih oblika saradnje zemalja članica, EU danas predstavlja sistem diferencirane integracije (prvi deo). Drugi deo rada je posvećen razmatranju diferencijacije danskog učešća u integraciji do koje dolazi usvajanjem Ugovora iz Mاستrihta. Iako su Velika Britanija i Irska, zbog posebnih političkih i ekonomskih veza, kao i specifičnosti funkcionisanja „meke“ granice između Irske i Severne Irske, bile zemlje koje su najčešće pribegavale diferenciranoj integraciji, one neće biti predmet rada. Ključni razlog za to je činjenica da je Velika Britanija napustila EU, zbog čega će biti važnije da se u narednim godinama analiziraju budući aranžmani koje će imati sa organizacijom kojoj je donedavno pripadala. S tim u vezi, buduća delovanja Irske u kontekstu diferencirane integracije će u velikoj meri zavisiti od aranžmana između Velike Britanije i EU. Međutim, Danska je poseban i, smatramo, ilustrativan slučaj zemlje članice koja je iz razloga visoke politizacije produbljivanja integracije izabrala da ne učestvuje u potpunosti u svim politikama EU. Pitanja monetarnog suvereniteta, kontrole sopstvenih granica, kao i skeptičnost danskog javnog mnjenja u pogledu budućeg razvoja odbrambene politike EU naveli su je da zadrži poseban status u ovim politikama. Cilj ovog rada je da primenom koncepta diferencirane integracije pokaže da se zemlja članica EU koja je izabrala da očuva suverena prava odlučivanja može naći u paradoksalnom položaju da potom primenjuje odluke EU u čijem donošenju nije učestvovala. To ćemo pokazati na primeru danskog (ne)učestvovanja u nekadašnjoj saradnji u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova (deo treći) do današnjeg Prostora slobode, bezbednosti i pravde EU (četvrti deo).

¹ Više o nastanku i oblicima diferencirane integracije videti u: Jelena Čeranić, *Oblici povezivanja država članica u Evropskoj uniji*, Službeni glasnik i Institut za uporedno pravo, Beograd, 2011; Alexander Stubb, „A Categorization of Differentiated Integration”, *Journal of Common Market Studies*, 34:2, 1996, pp. 283–95; Maja Kovačević, „Diferencirana integracija i kriza Ekonomske i monetarne unije: Evropa (koliko?) koncentričnih krugova”, u: Slobodan Samardžić, Ivana Radić Milosavljević (urs.), *Kriza Evropske unije*, Beograd, Službeni glasnik, 2013, str. 147–159; Vivien A. Schmidt, „The future of differentiated integration: a ‘soft-core’, multi-clustered Europe of overlapping policy communities”, *Comparative European Politics*, 17, 2019, pp. 294–315.

EVROPSKA UNIJA KAO SISTEM DIFERENCIRANE INTEGRACIJE

Diferenciranost je svojstvena evropskoj integraciji od samog početka, ali u ograničenom obimu. Izuzeća i zaštitne klauzule su uglavnom bili privremenog karaktera i primenjivani su do normalizacije ekonomske situacije određenih zemalja članica. Predviđali su, takođe, i mogućnost intervencije institucija Zajednice u njihovoj primeni, čime je zadržan jedinstven komunitarni okvir u koji su se ove odredbe uklapale.² Pored toga, diferencijacija je od početka integracije bila prisutna i u sekundarnom pravu Evropske ekonomske zajednice (EEZ).³ Sa proširenjima će biti uspostavljeni prelazni periodi u kojima neće u potpunosti biti primenjivane sve politike EEZ, ali je ponovo reč o režimima privremenog karaktera. Pojedina trajna izuzeća su predstavljala pre izuzetak nego pravilo. Međutim, kraj Hladnog rata, najveće dotadašnje produbljivanje evropske integracije oličeno u Ugovoru iz Maastrichta⁴, kao i perspektiva proširenja na Istok, dovešće do razbuktavanja debate o diferenciranoj integraciji. 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 modeli diferencirane integracije: *two-speed*, *multi-speed*, *graduated integration*, *hard core*, *variable integration*, *concentric circles*, *two-tier*, itd.⁵ 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. EU 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

² Maja Kovačević, „Evropa u više brzina”, *Međunarodna politika*, XLIX Septembar 1998, 53–55, str. 53.

³ 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, pp. 1281–1287.

⁴ “Treaty on European Union”, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992.

⁵ Alexander Stubb, “A Categorization of Differentiated Integration”, op. cit., p. 283.

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 izvan *acquisa* i sistema odlučivanja EU u pravcu produbljivanja integracije.⁶

Usvajanjem Ugovora iz Mastrihta su sva tri koncepta već bila na delu. Ovim Ugovorom je prvi put institucionalizovana mogućnost formulisanja i sprovođenja određene politike u okviru EU sa mogućnošću da sve države članice ne učestvuju u njoj. Najpoznatiji je primer Ekonomske i monetarne unije (EMU). Posebnim Protokolom⁷ je precizirano da Velika Britanija nije preuzela obavezu da pređe u treću fazu EMU, kao i da zadržava svoja ovlašćenja u oblasti monetarne politike u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom. Na ovaj način, Velika Britanija je bila izuzeta od primene čitavog niza odredbi Ugovora. Izuzeće Velike Britanije nije bilo vremenski ograničeno, niti je bilo vezano za određene ekonomske kriterijume. 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* sistemom⁸, ili voljnim neučestvovanjem. Može se navesti 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 EEZ.⁹ Ali tu nije bio kraj izuzećima u Ugovoru iz Mastrihta. Navedimo samo jedan primer: Protokolom o sticanju nepokretne imovine u Danskoj određeno je da, bez obzira na odredbe Ugovora, Danska može da zadrži sopstveno zakonodavstvo u pogledu kupovine nekretnina, čime je bilo ozvaničeno pravo Danske da strancima ne dozvoli kupovinu kuća za odmor na svojoj teritoriji.¹⁰ Sve ovo čini pristup evropskoj integraciji *à la carte*. U vreme

⁶ Alexander Stubb, "A Categorization of Differentiated Integration", op. cit., pp. 287–289.

⁷ "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.

⁸ Maja Kovačević, „Evropa u više brzina”, nav. delo, str. 54.

⁹ "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.

¹⁰ "Treaty on European Union, Protocol on the acquisition of property in Denmark", Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992.

usvajanja Ugovora iz Mastrihta već je bio zastupljen i pristup varijabilne geometrije u vidu saradnje grupe zemalja izvan Ugovora o EU kao što je Sporazum iz Šengena¹¹, na primer. Najzad, integracija u više brzina je bila oličena u ispunjavanju kriterijuma konvergencije kao uslovu da neka zemlja članica postane deo evrozone.

Institucionalizacija diferencirane integracije će dovesti i do porasta interesovanja akademske zajednice za ovaj fenomen. Filip Šmitter (Phillippe Schmitter) je 1996. godine predviđao da će se EU razvijati u pravcu postojanja više centara i različitim članstvima koja produbljuju integraciju u više brzina.¹² Prema Franku Šimmelfenigu (Frank Schimmelfennig), diferencirana integracija predstavlja institucionalni odgovor na rastuću heterogenost preferencija i kapaciteta zemalja članica koje su rezultat i proširenja i produbljivanja integracije.¹³ 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. Wolfgang Vesels (Wolfgang Wessels) i Karsten Gerarst (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.¹⁴ Pre svega, ona je suprotna stvaranju „sve tešnje unije između naroda Evrope“, što je cilj i danas proklamovan prvim članom Ugovora o EU. Ako će zemlje članice da biraju, kao sa menija, koja pravila će da primenjuju to bi moglo da uništi evropsku integraciju. Stoga ne iznenađuje da je diferencirana integracija podstakla mnoge dileme: političke, pravne i institucionalne.¹⁵ Politički, dilema uvek postoji između fleksibilnosti i jedinstva jer može da podstakne dalju heterogenost, potkopa delikatan osećaj zajedničkog identiteta i podstakne tendencije ka dezint-

¹¹ Potpisan 1985. godine između Francuske, Nemačke i zemalja Beneluksa, odnosio se na postepeno uklanjanje kontrola na granicama između zemalja potpisnica.

¹² 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.

¹³ Frank Schimmelfennig, „EU enlargement and differentiated integration: discrimination or equal treatment?“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, No. 5, 2014, 681–698, p. 683.

¹⁴ Wolfgang Wessels, Carsten Gerards, *The Implementation of Enhanced Cooperation in the EU*, European Parliament, 2018, p. 8.

¹⁵ Nicole Koenig, „A Differentiated View of Differentiated Integration“, *Jacques Delors Institute Berlin Policy Paper*, 140, July 23, 2015, p. 7.

tegraciji. 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?¹⁶

Uprkos tome što ova pitanja nisu razrešena, diferencirana integracija više nije privremena i povremena pojava. Ugovor iz Amsterdama ozvaničio je ojačanu saradnju kao institucionalizovan oblik fleksibilnosti evropske integracije, dok će Ugovor iz Lisabona predvideti i stalnu strukturnu saradnju u oblasti odbrane, a oba oblika diferencirane integracije će potom biti primenjena u praksi. Uz to, nastavljena je praksa potpisivanja ugovora između pojedinih zemalja članica izvan pravnog okvira EU. Stoga Dirdre Kurtin (Deirdre Curtin) sa pravom tvrdi da institucionalno uobličeni oblici diferencijacije nisu samo prilagođeni političkoj i pravnoj realnosti EU, koja je oličena u rastućoj fragmentaciji, već i predstavljaju pokušaj da se ostane zajedno i da se traže novi odnosi uprkos centrifugalnim snagama koje ponekad prete EU. Prihvatanje diferencijacije kao neizbežnog fenomena predstavlja promenu shvatanja same integracije, koja je sada složenija i promenljivija i ne može se više podvesti pod tradicionalni unitarni model.¹⁷

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 EU.¹⁸ 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

¹⁶ Nicole Koenig, "A Differentiated View of Differentiated Integration" *Jacques Delors Institute Berlin Policy Paper*, 140, July 23, 2015, p. 7.

¹⁷ 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*, pp. 2–3.

¹⁸ 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, pp. 8–10.

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 produbljivanje 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 produbljivanje 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*.¹⁹ Nešto drugačije objašnjenje diferencijacije daju Šimelfenig, Lefen (Dirk Leuffen) i Ritberger (Berthold Rittberger).²⁰ Oni diferencijaciju dele na vertikalnu i horizontalnu. 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 EU. Sve zemlje članice EU ne učestvuju u svim politikama EU na jedinstven način (unutrašnja horizontalna diferencijacija), a istovremeno neke treće zemlje primenjuju određene politike EU (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.²¹ Ovu argumentaciju ćemo primeniti na slučaj Danske, razmatrajući prvo njene motive za traženje izuzeća od primene nekih odredbi Ugovora iz Mاستrihta.

UGOVOR IZ MASTRIHTA I DANSKI OPT-OUT

Više zemalja članica je bilo vrlo oprezno po pitanju širenja ovlašćenja EU u politički osetljivim pitanjima kontrole granica, politike azila, policijske saradnje,

¹⁹ 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, pp. 8–10.

²⁰ 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.

²¹ *Ibid.*, pp. 6–7.

krivičnog prava itd., koja su tesno povezana sa bezbednošću zemlje. Tokom pregovora o Ugovoru iz Mاستrihta 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.²² Mاستriht je doveo do ozvaničenja dugotrajnih podela u članstvu u EU, pre svega između zemalja koje su deo evrozona, zemalja koje učestvuju u Šengen sistemu i integraciji u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova (nekadašnji treći stub), tako da je diferencijacija postala trajna strukturna odlika evropske integracije.²³ Međutim, postoji razlika u razlozima *opt-out-a u vreme usvajanja Ugovora iz Mاستrihta*. U Velikoj Britaniji Mاستriht je postao gotovo sinonim za nastanak „federalne superdržave” i ova *evroskeptična zemlja je od početka pregovarala o opt-out-u*. U slučaju Danske je situacija bila drugačija. Danska vlada je podržavala produbljivanje integracije, ali su u javnom mnjenju postojali strahovi od „federalnih vojnih snaga”, „nemačkih policajaca na danskom tlu”²⁴, zadiranja EU u pitanja krivičnog prava, jedinstvene valute, koncepta građanstva EU, itd.²⁵ Nakon *negativnog ishoda referenduma* u Danskoj, iz juna 1992. godine, koji je protumačen kao odbijanje „Sjedinjenih Evropskih Država”²⁶, 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 zemljama članicama EU dokument „Danska u Evropi” kojim je ukazala na pitanja koja su za nju od posebne važnosti i tako je na zasedanju Evropskog saveta u decembru usvojen tzv. Sporazum iz Edinburga.²⁷ Sporazumom iz Edinburga,

²² 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 Foreign Policy Yearbook*, Danish Institute for International Studies DIIS, 2010, pp. 137–161, p. 139.

²³ Dominik Schraff, 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, p. 1.

²⁴ Rebecca Adler-Nissen, Thomas Gammeltoft-Hansen, “Straitjacket or Sovereignty Shield?”, op. cit., p. 142.

²⁵ Rebecca Adler-Nissen, *Opting Out of the European Union: Diplomacy, Sovereignty and European Integration*, Cambridge University Press, 2014, p. 5.

²⁶ Rebecca Adler-Nissen, Thomas Gammeltoft-Hansen, “Straitjacket or Sovereignty Shield?”, op. cit., p. 138.

²⁷ 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. European Council in Edinburgh, 11–

koji je kasnije postao Protokol Ugovora iz Amsterdama²⁸, dogovoreno je da Danska nije obavezna da usvoji evro, da pravo građanstva EU 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 EU, kao i odluka o jedinstvenom formatu viza²⁹. Ovo je omogućilo da na ponovljenom referendumu u maju 1993. godine 56,7% izašlih glasa za, nakon čega je Danska ratifikovala Ugovor iz Mاستrihta.

PRODUBLJIVANJE INTEGRACIJE UGOVOROM IZ AMSTERDAMA I POLOŽAJ DANSKE

Ugovor iz Amsterdama je doneo značajne novine kada je reč o saradnji u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Prvo, tekovine Šengena postale su deo pravnih tekovina EU.³⁰ Potom, nekadašnja saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova postala je Prostor slobode, bezbednosti i pravde koji počiva na policijskoj i pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima i, najzad, došlo je do komunitarizacije (umesto dotadašnje međuvladine saradnje) politike u oblasti viza, azila, imigracije, saradnje u oblasti građanskog prava i drugih politika vezanih za slobodno kretanje lica. Ipak, čak ni u okviru prvog stuba nije došlo do pune komunitarizacije: izuzetak su predstavljali legalna migracija i porodično pravo, o kojima se i dalje odlučivalo jednoglasno u Savetu nakon konsultovanja Evropskog parlamenta, a po pitanju režima azila i imigracije zahtevi za tumačenje Evropskog suda pravde mogli su da budu upućeni samo od strane najviših sudova zemalja članica.³¹

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 (Accessed September 1, 2020)

²⁸ European Union, "Treaty of Amsterdam, Protocol on the position of Denmark", Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997.

²⁹ Član 4 Protokola o Danskoj.

³⁰ European Union, "Treaty of Amsterdam, Protocol integrating the Schengen acquis into the framework of the European Union", op. cit.

³¹ 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, p. 97.

Kada je reč o tekovinama Šengena, Ugovor iz Amsterdama je Velikoj Britaniji i Irskoj, koje nisu bile pristupile Sporazumu iz Šengena, omogućio *opt-out*, ali i dao *opt-in* mogućnost kojom mogu u bilo kom trenutku zatražiti da učestvuju u nekim ili svim odredbama ovih tekovina, o čemu bi jednoglasno odlučivao Savet sastavljen od 13 potpisnika Sporazuma iz Šengena.³² Paradoksalno, Danska je, zajedno sa Finskom i Švedskom, 19. decembra 1996. godine bila pristupila Sporazumu iz Šengena, ali je u Ugovoru iz Amsterdama 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.³³ 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 EU, što je dovelo do svojevrsnog paradoksa – da se obavezala na primenu pravila EU u oblastima u kojima je želela da vodi posebnu politiku.³⁴ Iako nije bio predviđen formalni *opt-in*, u praksi je stvoren sistem zaključenja međunarodnih sporazuma sa EZ/EU kao što je, na primer, onaj koji se tiče primene Dablin regulative za utvrđivanje zemlje nadležne za razmatranje zahteva za azil i uspostavljanja EURODAC baze za upoređivanje otiska prstiju tražilaca azila.³⁵ Nakon sklapanja ovakvog sporazuma, Danska podnosi svom parlamentu predlog za usvajanje mera EU, što parlamentu pratično 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.³⁶ Tako, u praksi, Danska unosi

³² Article 4, Protocol integrating the Schengen acquis into the framework of the European Union.

³³ *Ibid.*; Article 3, Title IV, “Consolidated version of the Treaty establishing the European Community (Amsterdam Treaty)”, *OJ C* 340/173, 10.11.97.

³⁴ 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: 62–80, p. 74.

³⁵ “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” i “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

³⁶ Rebecca Adler-Nissen, Thomas Gammeltoft-Hansen, “Straitjacket or Sovereignty Shield?”, *op. cit.*, p. 143.

odluku u nacionalno zakonodavstvo šest meseci nakon usvajanja na nivou EU.

Sa druge strane, Danska nije tražila izuzeće za one delove tekovina Šengena koji su se 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.³⁷ Tako je prihvatila tešnju saradnju između policijskih, carinskih, kao i pravosudnih organa zemalja članica, jer joj je odgovaralo to što se ova saradnja odvijala 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 Evropski sud pravde je mogao da ima jurisdikciju nad ovim aktima samo na osnovu posebne deklaracije zemlje članice da je prihvata.³⁸

UGOVOR IZ LISABONA I LAVIRINTI DANSKOG (NE)UČESTVOVANJA U PROSTORU SLOBODE, BEZBEDNOSTI I PRAVDE EU

Usvajanjem Ugovora iz Lisabona došlo je do ukidanja stubova i komunitarizacije Prostora slobode, bezbednosti i pravde, a uspostavljena je i puna jurisdikcija Evropskog suda pravde u ovoj oblasti, što je sve dovelo do još čudnijeg položaja Danske koja je zadržala svoj *opt-out*.

Protokol 22 Ugovora iz Lisabona je Danskoj dao poseban položaj: Danska neće učestvovati u usvajanju mera u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde.³⁹ Prema Članu 2 Protokola o položaju Danske⁴⁰, nijedna od odredbi niti mera usvojena u ovoj oblasti, nijedan međunarodni ugovor zaključen po tom osnovu od strane EU, niti odluka o tumačenju Suda pravde EU u toj oblasti neće biti obavezujući niti primenjivi u Danskoj, niti će uticati na njene nadležnosti,

³⁷ Article 3, Title II, 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, November 10, 1997, pp. 145–172.

³⁸ Articles 29–39, TITLE VI, Provisions on police and judicial cooperation in criminal matters, "Treaty on European Union" (consolidated version 1997), *op. cit.*

³⁹ Odredbe o Prostoru slobode, bezbednosti i pravde sadržane su u Naslovu V dela tri Ugovora o funkcionisanju EU.

⁴⁰ 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.

prava i obaveze, ni činiti tekovine EU 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 prelisabonske 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 (Rebecca Adler-Nissen) tumači kao eufemizam za isključivanje iz Šengen sistema.⁴¹ 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 22, Danska može u bilo kom trenutku da, u skladu sa svojim ustavnim 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 EU.

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.⁴² Ako nakon razumnog perioda ta mera ne može da bude usvojena sa danskim učešćem, Savet je može usvojiti bez Danske.⁴³

Dotadni 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 referenduma.⁴⁴ Referendum uvek nosi rizik, iz više razloga: *opt-in* je komplikovan za objašnjavanje građanima;

⁴¹ Rebecca Adler-Nissen, “Behind the scenes of differentiated integration: circumventing national opt-outs in Justice and Home Affairs”, op. cit., p. 75.

⁴² Član 6 Aneksa Protokola o položaju Danske.

⁴³ Isto, Član 3.

⁴⁴ Marlene Wind, “The hesitant European? The constitutional foundation of Denmark’s EU membership and its material reality”, *iCourts Working Paper Series*, No. 177, 2019.

referendumi 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; kriza evrozone je pojačala uverenje građana da je bolje biti izvan nje; najzad, i porast evroskepticizma takođe ide naruku očuvanju *opt-out*-a.⁴⁵ Sa druge strane, legislativa u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde spada u najbrže rastuću i sve je širi bio obim inicijativa u čijem odlučivanju Danska nije učestvovala.

Danska je, od Ugovora iz Amsterdama, aktivno učestvovala u međuvladinoj saradnji vezanoj za funkcionisanje Evropola, 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, saradivala po pitanju uzajamnog priznanja 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 prava⁴⁶ određenoj članovima 82–86 UFEU.

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 Europol bio zasnovan na međuvladinoj konvenciji koja je potpisana 1995. godine izvan pravnog okvira EU.⁴⁷ Kada je u EU razmatrano usvajanje uredbe o Evropolu, Danska je odlučila da raspiše referendum na kojem je predložila da Danska 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%.⁴⁸ Ovo je dovelo do potrebe traženja rešenja za dansko učešće u radu Evropola do 1.

⁴⁵ Rebecca Adler-Nissen, Thomas Gammeltoft-Hansen, “Straitjacket or Sovereignty Shield?”, op. cit., p. 156.

⁴⁶ Ester Herlin-Karnel, “Denmark and the European Area of Freedom, Security and Justice: A Scandinavian Arrangement”, op. cit., p. 101.

⁴⁷ “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, November 27, 1995, pp. 1–32.

⁴⁸ Henriette Jacobsen, “Denmark rejects further EU integration in referendum”, *EURACTIV*, December 4, 2015.

maja 2017. godine kada je nova regulativa⁴⁹ trebalo 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 kojima će Evropol zaključivati sporazume⁵⁰, 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.⁵¹ Tako se došlo do paradoksalne situacije da Danska postane prva zemlja članica koja je pregovarala sporazum sa Evropolom kao „treća zemlja”. Ovaj paradoks je tim izraženiji kada se ima u vidu rastući značaj policijske saradnje u EU.

Sporazumom o operativnoj i strateškoj saradnji između Danske i Evropola⁵² 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 EU 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 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.⁵³ Sada je položaj Danske suprotan tim zalaganjima.

⁴⁹ “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, May 24, 2016, pp. 53–114.

⁵⁰ “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, February 18, 2017, pp. 17–18.

⁵¹ “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, December 11, 2009.

⁵² “Agreement on Operational and Strategic Cooperation between the Kingdom of Denmark and Europol”, April 29, 2017; Available at: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/agreement-operational-and-strategic-cooperation-between-kingdom-of-denmark-and-europol> (Accessed September 10, 2020)

⁵³ Deirdre Curtin, “Brexit and the EU Area of Freedom, Security, and Justice: Bespoke Bits and Pieces”, CSF-SSSUP Working Paper Series 5/2017, p. 10.

Slična je situacija sa *Eurojust*-om, čija je najveća reforma izvršena 2018. usvajanjem uredbe kojom on prerasta u Agenciju EU za saradnju u krivičnom pravosuđu.⁵⁴ Danska je, u svojstvu treće zemlje, u oktobru 2019. godine sa *Eurojust*-om potpisala sporazum o saradnji u oblasti krivičnog pravosuđa.⁵⁵ Prema ovom Sporazumu, Danska će imati pristup informacionim sistemima *Eurojust*-a i sa drugim zemljama članicama EU, kao i sa trećim zemljama koje imaju sporazume o saradnji, razmenjivaće podatke i dokaze vezane za istrage koje se sprovode. Predstavnik Danske u *Eurojust*-u ima šira prava prisustvovanja sastancima u odnosu na tužioce 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 EU je nadležan za tumačenje ovog Sporazuma i u pogledu njegovog sprovođenja od strane Danske.

Najzad, navedimo i slučaj Evropske agencije za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama EU (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union – FRONTEX), čiji je mandat znatno proširen 2019. godine kada je usvojena najnovija uredba o FRONTEX-u.⁵⁶ Danska nije učestvovala u njenom usvajanju niti je obavezna da je primeni. Ipak, u skladu sa Članom 4. Protokola 22, Danska je obavestila Savet EU da će uneti odredbe ove uredbe kao akta međunarodnog prava u svoje zakonodavstvo.⁵⁷

⁵⁴ “European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), and replacing and repealing Council Decision 2002/187/JHA”, *OJ L* 295, November 21, 2018, pp. 138–183.

⁵⁵ “Agreement on Criminal Justice Cooperation between Eurojust and the Kingdom of Denmark”, 7 October 2019; Available at: 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 (Accessed August 20, 2020).

⁵⁶ “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, November 14, 2019, pp. 1–131.

⁵⁷ 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, February 6, 2020.

ZAKLJUČAK

Motivi danskog *opt-out*-a su posledica šoka negativnog ishoda referenduma o Ugovoru iz Mاستrihta koji je vlada bila podržala i dugotrajne politizacije pitanja kontrole svoje teritorije i granica, što potvrđuje tezu Šimelfeniga, Lefena i Ritbergera o uticaju politizacije na oblike diferencirane integracije. Slučaj Danske je i dobar primer neočekivanih posledica i troškova fleksibilnosti. Čini se da *opt-out* nije dovoljno dobro osmišljen tako da je upravljanje izuzecima vremenom postajalo pitanje rešavanja neočekivanih posledica pravnog položaja koji je Danska izabrala 1992. godine.⁵⁸ Ako primenimo Jensenovu i Slapinovu argumentaciju, Danska je uspela da Edinburškim sporazumom i njegovim kasnijim unošenjem u Ugovor iz Amsterdama ponovo ispregovara uslove svog članstva u EU, 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 i kasnije primorala da zadrži *opt-out*. Dakle, plaćeni su visoki troškovi i od strane ostalih zemalja članica (pristankom na fragmentaciju), i od strane Danske koja se danas nalazi u pravom lavirintu *opt-out*-a u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde EU. Ovakav razvoj diferencirane integracije ukazuje na probleme koji se mogu očekivati i u budućnosti sa daljim produbljivanjem integracije uz istovremeni porast evroskepticizma. Nesumnjivo je da EU i njene zemlje članice pronalaze fleksibilne odgovore na izazove sa kojima se suočavaju, ali po cenu sve veće složenosti sistema diferencirane integracije.

BIBLIOGRAFIJA

- [1] Adler-Nissen Rebecca, *Opting Out of the European Union: Diplomacy, Sovereignty and European Integration*, Cambridge University Press, 2014.
- [2] 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 Foreign Policy Yearbook*, Danish Institute for International Studies DIIS, 2010, pp. 137–161.
- [3] 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: 62–80.

⁵⁸ Adler-Nissen, Rebecca, "Behind the scenes of differentiated integration: circumventing national opt-outs in Justice and Home Affairs", op. cit., p. 73.

- [14] "Agreement on Criminal Justice Cooperation between Eurojust and the Kingdom of Denmark", October 7, 2019; Available at: 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
- [15] "Consolidated version of the Treaty establishing the European Community (Amsterdam Treaty)", *OJ C* 340/173, November 10, 1997.
- [16] "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, November 27, 1995, pp. 1–32.
- [17] "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, March 8, 2006.
- [18] "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, December 11, 2009.
- [19] „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, February 18, 2017, pp. 17–18.
- [100] Council of the European Union, "Protocol (No 22) on the position of Denmark: Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union", Brussels, April 30, 2008, 6655/1/08 REV 1.
- [111] 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, February 6, 2020.
- [12] 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.
- [13] Curtin Deirdre, "Brexit and the EU Area of Freedom, Security and Justice: Bespoke Bits and Pieces", *CSF-SSSUP Working Paper Series* 5/2017.
- [14] 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, pp. 1274–1293.
- [15] European Council in Edinburgh, December 11–12, 1992, "Conclusions of the Presidency", SN 456/1/92 REV 1.
- [16] European Union, "Treaty of Amsterdam, Protocol on the position of Denmark", Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997.

- [17] 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.
- [18] 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.
- [19] Jacobsen Henriette, "Denmark rejects further EU integration in referendum", EURACTIV, Dec 4, 2015.
- [20] 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.
- [21] Koenig Nicole, "A Differentiated View of Differentiated Integration" *Jacques Delors Institute Berlin Policy Paper*, 140, July 23, 2015.
- [22] Kovačević Maja, „Diferencirana integracija i kriza Ekonomske i monetarne unije: Evropa (koliko?) koncentričnih krugova“, u: Slobodan Samardžić, Ivana Radić Milosavljević (urs.), *Kriza Evropske unije*, Beograd, Službeni glasnik, 2013, str. 147–159.
- [23] Kovačević Maja, „Evropa u više brzina“, *Međunarodna politika*, XLIX, Septembar 1998, str. 53–55.
- [24] "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, May 24, 2016, pp. 53–114.
- [25] "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", *OJ L* 295, November 21, 2018, pp. 138–183.
- [26] "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, November 14, 2019, pp. 1–131.
- [27] Schimmelfennig Frank, "EU enlargement and differentiated integration: discrimination or equal treatment?", *Journal of European Public Policy*, 2014, Vol. 21, No. 5, pp. 681–698.
- [28] 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.
- [29] Schmidt Vivien A., "The future of differentiated integration: a 'soft-core', multi-clustered Europe of overlapping policy communities", *Comparative European Politics*, 17, 2019, pp. 294–315.

- [30] 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.
- [31] 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.
- [32] Stubb Alexander, "A Categorization of Differentiated Integration", *Journal of Common Market Studies*, 34:2, 1996, pp. 283–95.
- [33] "Treaty on European Union", Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992.
- [34] "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.
- [35] "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.
- [36] "Treaty on European Union, Protocol on the acquisition of property in Denmark", Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992.
- [37] Ćeranić Jelena, *Oblici povezivanja država članica u Evropskoj uniji*, Službeni glasnik i Institut za uporedno pravo, Beograd, 2011.
- [38] Wessels Wolfgang, Gerards Carsten, *The Implementation of Enhanced Cooperation in the EU*, European Parliament, 2018.
- [39] Wind Marlene, "The hesitant European? The constitutional foundation of Denmark's EU membership and its material reality", *iCourts Working Paper Series*, No. 177, 2019.

Maja Kovačević

DIFFERENTIATED INTEGRATION IN THE
EUROPEAN UNION'S AREA OF FREEDOM, SECURITY
AND JUSTICE: THE CASE OF DENMARK

Abstract

During last thirty years the European Union has become the system of differentiated integration which has multiple forms – *opt-outs*, enhanced cooperation, permanent structured cooperation, or parallel functional integration, ie. treaties signed between the member states outside the EU legal framework. The goal of this article is to explore the complexity of the contemporary functioning of the EU by analysing the differentiated participation of Denmark in the EU's Area of freedom, security and justice. The Area of freedom, security and justice is one the fastest growing fields of cooperation in the EU. For years now, there is the deepening of integration in the fields such as asylum, immigration, border control, criminal and civil matters, fight against terrorism and organized crime. By applying the concept of differentiated integration we will demonstrate how an EU member state, wishing to preserve its autonomy in these highly politicized issues, can find itself in a situation to implement the EU rules without participating in their decision-making.

Key words

European Union, differentiated integration, EU's Area of freedom, security and justice, Denmark, *opt-out*.